

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 4o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA AURORA CERVANTES RODRÍGUEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

La suscrita, diputada Aurora Cervantes Rodríguez, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 55, fracción II, y 56 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 del honorable Congreso de la Unión iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona un párrafo al artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para garantizar los derechos humanos de las familias de los migrantes, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

El fenómeno de la migración de personas a otros países implica múltiples dimensiones, como las jurídicas, sociales, políticas, económicas, culturales y psicológicas, en las personas que abandonan su país y en sus familiares que se quedan.

La principal razón por la que nuestros connacionales emigran al extranjero es laborar y obtener el ingreso suficiente para brindar sustento y un mejor nivel de vida a su familia, que en la mayoría de los casos vive en la pobreza.

Este fenómeno se ha incrementado, principalmente en los países considerados del tercer mundo, y México no es la excepción. Nuestros connacionales emigran principalmente a Estados Unidos de América y, en menor proporción, a Canadá, en calidad de indocumentados y en situaciones inhumanas, poniendo en riesgo su integridad física, siendo víctimas de delitos como trata de personas, homicidio, principalmente de mujeres, violación y robo.

Empero, emigrar a otros países no significa resolver los problemas que pudieron dar origen a la partida. Las condiciones de vida para las familias que se quedan muchas veces empeoran, debiendo enfrentar, además del problema económico, la educación de los hijos y el duelo por la separación del ser querido que se va y no regresa, bien porque fundó otra familia o debido a la muerte ocasionada por las dificultades del paso a Estados Unidos.

En el periodo 1995-2000, las entidades con mayor peso relativo de migrantes con destino a Estados Unidos continúan siendo las de mayor tradición migratoria. De acuerdo con el peso relativo de los migrantes respecto a su población residente, Zacatecas ocupó el primer lugar en cuanto a la población de mujeres, con 1.9 por ciento, y de hombres, con 8 por ciento, el segundo lugar lo ocupó Michoacán, seguido de Morelos.

Otras entidades con pesos relativos importantes de migrantes con destino a Estados Unidos de América son Jalisco, Durango, Nayarit, Colima, Guerrero, Guanajuato y San Luis Potosí.¹

Asimismo, debemos considerar que la emigración internacional creció de manera sostenida durante los años ochenta y noventa. En el periodo 2001-2006, poco más de 577 mil personas migraron a Estados Unidos por año, una cantidad 2.5 veces mayor que la neta anual del periodo 1981-1986.²

Paralelamente, las familias que se quedan en el país, también llamadas "de origen", tienen que enfrentar complejos cambios en su ya de por sí resquebrajada realidad, hijos e hijas, esposas, esposos, padres o madres ancianas se quedan viviendo un proceso íntimo, familiar, pero no ajeno a la relación estrecha existente entre las políticas públicas y las vidas privadas de los ciudadanos y sus familias.

Para la familia, la certidumbre en el amor de la persona ausente en su atención a distancia se convierte en un factor que les permite conservar la seguridad de que siempre contarán con su apoyo y sostén. Al no ser así, la familia abandonada necesita fuentes de seguridad que la sustituyan. De ahí la necesidad de generar cambios legislativos que propicien políticas públicas que sirvan, además de paliativo al dolor, de apoyo tangible por el grado de desprotección en que subsisten y les garanticen el acceso a los derechos humanos y garantías individuales tuteladas por la Constitución Política.

Asimismo, prevalece en la familia la angustia de sentirse mutilados: han perdido a una persona que les garantizaba su identidad como familia integrada, con un sentido de pertenencia, de filiación. También el entorno familiar cambia: la madre o el padre se ven obligados a imponer normas y disciplina a los hijos, en particular a los adolescentes. Muchas mujeres cumplen los dos papeles, pero eso implica para ellas una sobrecarga emocional que a veces perjudica su estabilidad. A otras las rebasa la rebeldía adolescente de los hijos, quienes con frecuencia abandonan la escuela y caen en adicciones que los perjudican para toda la vida. En condiciones de abandono, las familias que se quedan pierden el sentido de identidad y sufren una desintegración que las conduce al conflicto intrafamiliar destructivo. El que abandona también se autodestruye: reniega de su origen y pierde identidad. Éste es un proceso emocional con un pronóstico de secuelas muy lesivas para su integridad.

En cambio, quienes logran superar el trauma de la migración crean una nueva realidad familiar que dará lugar a la reorganización y consolidación del sentimiento de identidad en ambos grupos (los que se van y los que se quedan), lo que les permitirá mantener fuertes sus vínculos. Los actores del drama nacional que tienen esta fuerza mantienen siempre el amor a la patria y a la familia. Desde donde están contribuyen con su comunidad, conservan su cultura, pero también se integran productivamente al nuevo entorno, aportando toda su riqueza como seres humanos y como mexicanos. Un ejemplo de ellos es la Federación de Clubes Zacatecanos en el Sur de California.

En Zacatecas, con altos índices de migración en todos los ámbitos, regiones y sectores de su sociedad, se han realizado diversos análisis del fenómeno de la migración, como el que realizó el Instituto de la Mujer Zacatecana en 2005 para conocer la situación que viven las mujeres jefas de familia del medio rural abandonadas por un hombre que se fue a Estados Unidos, en las que destacó lo siguiente:

1. El problema que representa para las mujeres de las regiones con cabecera en Río Grande, Pinos, Sombrerete, Ojocaliente, Tlaltenango, Concepción del Oro, Jalpa, Fresnillo, Guadalupe y Zacatecas es la situación que viven las madres solas por la migración de los varones que se van por largos periodos y muchas veces nunca vuelven, lo que las deja ante el reto de ser a la vez madres y proveedoras. La afirmación general es que necesitan la ayuda del Estado en el sentido de que las instituciones consideren programas diseñados para atender a sus familias en situación de vulnerabilidad.

Actualmente, las instituciones del Estado mexicano, en los tres niveles de gobierno, aún no cuentan con un marco legal que se adecue a tal realidad, garantice los derechos humanos de estas familias y coadyuve a paliar la problemática que viven.

2. El segundo asunto que destaca en las demandas de las mujeres de la zona rural es el problema de la depauperada economía agrícola. Muchas mujeres no manifiestan interés por temas como la violencia o la equidad. Sólo demandan auxilio, pues no han podido vender el producto de su cosecha, o no es suficientemente redituable su venta, de tal manera que dicen estar padeciendo una pobreza realmente grave. Estas voces angustiadas que demandan auxilio provienen de mujeres abandonadas por su pareja, debido a la migración o a otros factores.

La realidad planteada evidencia el cambio de papeles familiares y de la economía rural, donde las mujeres se convierten en cabeza de familia, el cambio de función de madre nutricia al de proveedora reviste especial importancia, pues ellas en su sociedad rural administran la economía familiar, operan los proyectos productivos y deciden el rumbo de las remesas cuando las reciben.

La vida de estas zacatecanas no es diferente de la de las mujeres del resto del país, quienes junto con sus familias viven el fenómeno de la migración con igualdad de carencias y desprotección jurídica e institucional.

Asimismo, podemos citar el ejemplo de las indígenas de Xalpatlahuac, en la montaña de Guerrero, donde los varones, hijos o esposos, suelen emigrar a Nueva York, mientras las mujeres ocupan espacios de participación política en el ayuntamiento y en el trabajo comunitario, al tiempo que distribuyen los recursos económicos y disponen el gasto familiar.

La problemática que afecta a las familias de los migrantes se circunscribe a lo siguiente:

1. La ausencia de disposiciones o programas que de manera digna e integral brinden atención médica a las parejas o esposas de los migrantes. La salud sexual y reproductiva de las mujeres debe ser atendida y constantemente monitoreada, además de que en muchos de los casos, al regreso temporal o definitivo de sus parejas o esposos, las mujeres resultan embarazadas y en ocasiones contagiadas por el VIH/sida y demás infecciones de transmisión sexual.

2. La ausencia de disposiciones o programas que brinden atención digna e integral a niños y a adolescentes que, a consecuencia de la falta del padre o la madre, incurrir en conductas como el pandillerismo, las adicciones, la deserción escolar y el ejercicio irresponsable de la sexualidad, contagiándose de infecciones de transmisión sexual, embarazos adolescentes, o incluso caer en redes de la explotación sexual infantil, o ser explotados laboralmente, por citar algunos casos.
3. La ausencia de disposiciones o programas integrales que brinden opciones dignas a la situación económica de las mujeres que son abandonadas por su pareja y que se encuentran a cargo de los hijos, como el impulso a la creación de proyectos productivos o laborales que beneficien a las familias.
4. La ausencia de disposiciones que regulen los costos y mecanismos de transferencia de dinero que los migrantes realizan a su familia.

Esta realidad, someramente planteada, imposibilita a quienes integran las familias de origen de los migrantes a acceder a una serie de derechos fundamentales, como al desarrollo, a la vivienda, a la salud, a la protección y asistencia de la familia, a la educación, a la cultura, al trabajo, a la seguridad social, a tener una vida digna. El valor cardinal de estos derechos, también llamados "económicos, sociales y culturales", no debe minimizarse.

Conforme al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en vigor en el país desde junio de 1981, el Estado mexicano se comprometió a adoptar las medidas necesarias, incluso legislativas, para lograr la plena efectividad de los derechos en él reconocidos.³ Por ello es nuestra obligación reformar el orden jurídico fundamental, a fin de actualizar los derechos planteados, garantizando su respeto y ejercicio. En consecuencia, al garantizar los derechos de las personas que integran las familias de los migrantes estaremos dando contenido, calidad y sustancia a los derechos fundamentales.

En la resolución 2001/56 de la Comisión de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, sobre la protección de los migrantes y de sus familias, se "alienta a los Estados de origen a que promuevan y protejan los derechos humanos de las familias de los trabajadores migrantes que permanecen en sus países de origen y presten especial atención a los niños y a los adolescentes cuyos padres hayan emigrado..."

Consideramos urgente que el Estado mexicano garantice la protección de los derechos de las familias de los migrantes, por encontrarse en mayor grado de vulnerabilidad, por lo que se propone reformar el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de que se integren a la gama de derechos humanos que tutela, propicie la armonización de las normas jurídicas secundarias que haya lugar, se logre una reforma legislativa integral, y se brinde una respuesta real y efectiva a la situación de las familias de los migrantes.

Por lo expuesto y fundado, ponemos a consideración el siguiente proyecto de

Decreto que adiciona un párrafo al artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de derechos humanos de las familias de los migrantes

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

Párrafo 10. Esta Constitución reconoce la migración de mexicanos al extranjero como un fenómeno social que deja en mayor grado de vulnerabilidad a las personas que integran sus familias. Por ello, el Estado brindará la protección y las medidas necesarias para garantizar el pleno goce y ejercicio de sus garantías individuales.

Transitorio

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

Notas

- 1 Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, *et al.*, *Mujeres y hombres en México, 2004*, Aguascalientes, Aguascalientes, marzo de 2004, página 55.
- 2 Consejo Nacional de Población, *La situación demográfica en México*, México, 2006, página 91.
- 3 Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, artículo 2.1 <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/derhum/cont/34/pr/pr39.pdf>

Dado en el recinto de sesiones del Palacio Legislativo de San Lázaro, a 11 de octubre de 2007.

Diputada Aurora Cervantes Rodríguez (rúbrica)

QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO JUAN MANUEL SAN MARTÍN HERNÁNDEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

El que suscribe, diputado federal Juan Manuel San Martín Hernández, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática a la LIX Legislatura, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71 en su 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, someto a la consideración de esta soberanía la presente **iniciativa con proyecto de decreto por la que se reforman y adicionan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

En los últimos años se han agudizado diversos problemas en nuestro país, sobre todo por la abdicación de quienes ocupan los espacios institucionales del Estado mexicano respecto a las obligaciones que le ordena la Constitución; así, tenemos que los aspectos relacionados con vivienda se inscriben en ámbitos más amplios de la crisis social en nuestro país, como son la calidad de vida y la prácticamente inexistente regulación de los procesos territoriales.

La persistencia del enfoque de política que privilegia el llamado libre mercado, además de implicar la desarticulación estructural de las instituciones nacionales, tiene consecuencias negativas para la sociedad mexicana, siendo preocupante el hecho de que a pesar de consagrarse en la Carta Magna el derecho a la vivienda digna y decorosa, tal garantía social está condicionada a las inercias del capitalismo subdesarrollado, que profundiza las desigualdades y reduce el papel del Estado a simple facilitador o intermediario de poderosas empresas que lucran en una perspectiva corruptora y especulativa con el derecho a la vivienda, obteniendo ganancias excesivas a costa de las necesidades sociales.

No es un asunto solamente de localización de los nuevos conjuntos habitacionales producidos en escala industrial por consorcios que se benefician de la inexistencia de políticas públicas, lo que les permite acaparar suelo ante la nula creación de reservas territoriales por parte de las instituciones públicas en los tres órdenes de gobierno; la localización es sin duda un grave problema, al extender la mancha urbana en zonas carentes de agua, infraestructura, equipamiento, vialidad y transporte, pero en el fondo remite a la crisis estructural de la desarticulación entre la legislación vigente en materia de desarrollo urbano y vivienda y las políticas y programas que deberían instrumentarse conforme a las disposiciones jurídicas.

Sin embargo, es claro que en el propio marco legal existen desfases y contradicciones que deben ser atendidos y resueltos por el legislador. De no actuar, los diputados seríamos corresponsables de esta situación; es cierto que desde hace varios años los organismos

nacionales de vivienda, el gobierno federal, las entidades federativas y los municipios han desmantelado sus estructuras de supervisión y asesoría, para limitarse al otorgamiento de facilidades para los inversionistas, careciendo de una visión integral respecto a la calidad de vida, el desarrollo urbano y la vivienda.

El resultado de esta modalidad de gestión cuasipública es que la planeación territorial es letra muerta, en el mejor de los casos expresa los intereses empresariales, pero en general muestra que el ordenamiento territorial se ha subordinado a las directrices de las políticas sectoriales, en este caso carentes de vinculación con los derechos sociales, toda vez que no se define claramente la obligación del Estado de garantizar el derecho a la vivienda digna y decorosa.

Superar lo anterior implica modernizar efectivamente la gestión pública, que en las democracias occidentales tiene como un principio rector la planeación territorial, insertando los programas habitacionales en una estrategia nacional y regionalizada de suelo.

Acotar esta situación que perjudica a las familias y al desarrollo urbano y metropolitano implica mitigar los efectos adversos del caos habitacional sobre los centros de población en materia de transporte y vialidad, infraestructura, servicios públicos, equipamiento, medio ambiente y recursos naturales (destacando el caso de agua), así como establecer bases jurídicas para prevenir los múltiples problemas relacionados con esta modalidad de producción habitacional empresarial, de carácter masivo, desarticulada de los programas urbanos y que conlleva una expansión periférica caótica de las ciudades.

Los municipios no pueden hacerse responsables de los servicios públicos dado que en la mayor parte de los megadesarrollos habitacionales no existe infraestructura, ni agua ni transporte suficiente, razón por la cual los costos se socializan mientras que las ganancias son acaparadas por los desarrolladores. La capacidad de cabildear de los grandes corporativos inmobiliarios se incrementa dada la descoordinación entre los tres órdenes de gobierno, los municipios otorgan licencias de construcción y autorizan el uso del suelo, los gobiernos estatales intervienen en aspectos normativos complementarios, el gobierno federal no ejerce las facultades que le confiere la Ley General de Asentamientos Humanos por carecer de estructuras adecuadas, los organismos nacionales de vivienda otorgan los créditos adaptando su funcionamiento y estructura institucional a las determinaciones del capital inmobiliario. Hace falta consolidar la coordinación entre los tres órdenes de gobierno, sobre todo entre estados y municipios, fortaleciendo así el pacto federal en un ámbito aplicado de políticas públicas, no solamente en el discurso bien intencionado.

En la Declaración de principios del Partido de la Revolución Democrática se asume el compromiso de garantizar el derecho a la vivienda digna y decorosa para toda la población, promoviendo la integración de un sistema nacional de vivienda regido por principios federalistas, donde concurran los tres órdenes de gobierno.

En la Agenda Legislativa 2006-2009 el grupo parlamentario plantea la reivindicación del derecho a la vivienda para evitar que se convierta en negocio de intermediarios financieros,

constructoras y "malos funcionarios", así como promover y fortalecer mecanismos de control para evitar abusos y especulación por parte de los empresarios e industriales en los rubros de suelo y vivienda. También se necesario consolidar estrategias y políticas que articulen coherentemente las políticas de asentamientos humanos y vivienda. Lo anterior implica el establecimiento de las bases para que las políticas, programas, financiamiento y operación se integren a partir de la responsabilidad pública ineludible, sin condicionarse a la lógica lucrativa y especulativa del mercado tal y como actualmente opera.

Respecto al ordenamiento territorial consideramos prioritario legislar para la regulación de las zonas metropolitanas del país, lo que requiere sentar bases legales para la formulación de políticas públicas cimentadas en la planeación del desarrollo urbano.

La iniciativa de reformas y adiciones que presento hoy a esta soberanía popular se basa en una visión de Estado de la problemática de la ciudad y de la vivienda, y tiene una orientación jurídica y programática que pretende dar respuesta a los diversos problemas urbano-metropolitanos y habitacionales referidos en términos generales en los párrafos precedentes.

Con esta iniciativa de reformas a la ley fundamental queremos dar respuesta a una situación que trasciende el corto plazo, reconociendo que la crisis del Estado de bienestar en México no se ha resuelto con medidas de ajuste estructural que lejos de contribuir a resolver los problemas han generado conflictos que están limitando las posibilidades del desarrollo nacional.

Como representantes populares tenemos la obligación de asumir que la legislación es un componente central de las políticas públicas del Estado mexicano, por lo que debemos pugnar por lograr la autonomía de las leyes respecto a las reglas del juego del sistema político basadas en acuerdos y pactos extralegales y respecto al manejo autoritario de los recursos que favorece a los grupos de poder económico, todo ello en perjuicio del pueblo mexicano. El trabajo legislativo debe expresar el interés general con base en el cual las leyes establezcan los principios de una convivencia social civilizada así como las formas previstas para resolver conflictos y atender las necesidades sociales en una perspectiva de desarrollo integral y no de acciones dispersas de carácter asistencial y clientelar del neopopulismo de derecha.

Por lo anterior, debemos reivindicar al Poder Legislativo como garante del estado de derecho, no sujeto a las presiones de las elites, que en tanto grupos con intereses particulares deben subordinarse al mandato constitucional.

Con esta iniciativa que reforma diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se busca fortalecer el marco jurídico con una propuesta moderna y democrática, basada en la justicia social como soporte de política pública, alentando una verdadera política de Estado en materia de ordenamiento territorial y vivienda.

En síntesis, las premisas o ejes de esta iniciativa son los siguientes:

- Es inaplazable modernizar el marco jurídico que garantiza el derecho a la vivienda; dado que México suscribió en su calidad de Estado miembro de la Organización de las Naciones Unidas el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en 1981, que en el numeral 1 de su artículo 11 reconoce el derecho toda persona a la vivienda adecuada, adquiriendo un carácter más amplio que la noción de derecho de la familia a la vivienda acotado en el quinto párrafo del artículo cuarto de la Carta Magna; esto permitirá además dar coherencia a este mandato constitucional con otros postulados definidos en el mismo, enfocados a la persona, como consta en lo relativo a los derechos a los hijos, a la salud y al medio ambiente; se plantea la indeclinable obligación del Estado para velar por el cumplimiento de este precepto. No olvidemos que el artículo primero de la propia Carta Magna refiere las garantías y la no discriminación al individuo.
- Partiendo de una concepción multidimensional del desarrollo, proponemos que un componente central del desarrollo debe ser la calidad de vida, razón por la cual en el artículo 25 de la Constitución proponemos vincular este aspecto en las responsabilidades del Estado en su carácter de rector del propio desarrollo nacional.
- En concordancia con lo anterior, consideramos necesario incorporar el equilibrio territorial y regional como un aspecto medular del sistema de planeación que postula el artículo 26 de la ley fundamental, lo anterior en concordancia con el derecho de la nación a imponer a la propiedad privada las modalidades que dicta el interés público, lo cual debe ser reforzado estableciendo en el tercer párrafo del artículo 27 constitucional la regulación de los proyectos que afectan el desarrollo urbano y metropolitano, considerando que en las ciudades y zonas metropolitanas vive aproximadamente el 80 por ciento de la población nacional.
- Finalmente, y tomando en cuenta que el municipio tiene atribuciones en materia de planeación territorial, resulta inaplazable consolidar la aplicación del principio del interés público como eje de la política de desarrollo urbano, facultando a este orden de gobierno para supervisar y velar por el acatamiento de las disposiciones legales aplicables en materia de licencias y permisos de construcción. Por otra parte, para avanzar en el federalismo democrático, se requiere que lo estipulado en el tercer párrafo del artículo 27 arriba mencionado incorpore la coordinación entre las entidades federativas y los municipios, a fin de superar las omisiones y contradicciones observadas en materia de ordenamiento territorial y vivienda, consolidando así la concurrencia y coordinación en este rubro de la política pública.

Con base en lo anteriormente expuesto y fundado, me permito someter a consideración de esta soberanía, pidiéndoles respetuosamente a ustedes, colegas diputados, el apoyo a la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto

Artículo Único. Se reforman el quinto párrafo del artículo 4, el primer párrafo del artículo 25, el primer párrafo del Apartado A del artículo 26, el tercer párrafo del artículo 27, los incisos a) y f) de la fracción V y el último párrafo del artículo 115, todos ellos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como se expone a continuación

Artículo 4. ...

...

Toda **persona** tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo, estableciendo la obligación del Estado para garantizar el pleno ejercicio de este derecho, que será atendido con carácter de interés público, no subordinado al lucro.

Artículo 25. Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, **contribuya a garantizar calidad de vida**, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.

Artículo 26. ...

A. El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural, **así como para el equilibrio territorial y regional** de la nación.

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 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

regulando los proyectos inmobiliarios y de obra pública que afectan el desarrollo urbano y metropolitano;

...

Artículo 115. ...

V. Los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para:

a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, **bajo el principio del interés público;**

b) ...

c) ...

d) ...

e) ...

f) Otorgar licencias y permisos para construcciones **supervisando que éstas acaten las disposiciones legales aplicables para, en su caso, fincar las responsabilidades correspondientes;**

g) ...

h) ...

i) ...

En lo conducente y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios coordinándose con los gobiernos de las entidades federativas para regular los proyectos y obras que afectan el desarrollo urbano;

Transitorios

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

Segundo. Las entidades federativas harán compatibles sus marcos legislativos con las disposiciones de esta reforma constitucional.

Dado en el Palacio Legislativo, a 11 de octubre de 2007.

Diputado Juan Manuel San Martín Hernández (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 114 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO JOSÉ INÉS PALAFOX NÚÑEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

El suscrito, diputado José Inés Palafox Núñez, con fundamento en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presenta una iniciativa de reforma a nuestra Carta Magna, para efectos de modificar el primer párrafo del artículo 114 constitucional, para efectos de ampliar el plazo de inicio del procedimiento de Juicio Político en contra de los servidores públicos, así como el plazo para la aplicación de sanciones, con base en la siguiente

Exposición de Motivos

Dentro del sistema de responsabilidades de los servidores públicos a que alude el Título Cuarto constitucional, la llamada responsabilidad política en que pueden incurrir determinados servidores públicos en el ejercicio de su empleo, cargo o comisión, constituye un mecanismo importante de control y, en su caso, sanción de todo servidor público federal que, con su conducta viola los intereses públicos fundamentales y su correcto despacho o en su caso, de aquellos servidores públicos estatales que incurran en violación de disposiciones federales o que realicen un mal manejo de los recursos o fondos federales.

Dicha responsabilidad se encuentra regulada en nuestra Carta Magna, en la figura denominada "juicio político", por medio de la cual se desprenden las denuncias entabladas en contra de determinados servidores públicos que presuntamente han encuadrado su actuar público en algunas de las causas de procedencia de dicho mecanismo de control político-constitucional.

En tal sentido, la presente iniciativa se refiere al perfeccionamiento del término de la prescripción para hacer exigible la responsabilidad política en que puedan incurrir determinados servidores públicos, incluyendo ésta como aquel tipo de responsabilidad en que pueden incurrir los servidores públicos previstos por el primer párrafo del artículo 110 constitucional, cuando su conducta violenta los intereses públicos fundamentales y su correcto despacho, así como en la que incurren los funcionarios estatales previsto por el segundo párrafo del referido artículo 110, cuando éstos inciden en violaciones graves a la Constitución y a las leyes federales que de ella emanen o por el mal manejo a los recursos o fondos federales.

Actualmente en todas las administraciones (federal, estatal o municipal) es muy común encontrar que en administraciones pasadas ciertos funcionarios han incurrido en irregularidades a la ley, ocasionando con ello un quebranto al patrimonio de la dependencia para la que laboraron, lo que en la mayoría de las ocasiones deriva del mal uso de recursos de dichas dependencias donde se desempeñaron durante su encargo. En efecto, mientras que en materia penal la prescripción de la acción respecto a los probables delitos en que pudiera incurrir un servidor público, por regla general, prescriben en un plazo igual al

término medio aritmético de la pena privativa de libertad que señala la ley para el delito de que se trate, pero que en ningún caso será menor de tres años, de acuerdo con lo previsto por el artículo 105 del Código Penal Federal, en el caso de juicio político que incluso puede implicar violaciones sistemáticas a la Constitución y derechos fundamentales de las personas, dicha prescripción es de un año después de que el servidor público ha dejado el encargo respectivo, lo cual resulta cuestionable a la luz de una adecuada rendición de cuentas.

El mismo contraste ocurre en el caso de la responsabilidad administrativa de los servidores públicos, cuyo plazo de prescripción para el fincamiento de dicha responsabilidad es de tres años por regla general y de cinco cuando se trata de infracciones graves de acuerdo con lo previsto en el artículo 34 de la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, e inclusive el propio texto constitucional dispone al respecto, en su artículo 114, que la prescripción por responsabilidad administrativa derivada de infracciones graves no podrá ser menor a 3 años.

Lo anterior demuestra la necesidad de encontrar criterios uniformes de responsabilidad de los servidores públicos, ya que constitucionalmente los límites de prescripción de la responsabilidad administrativa y penal, el propio texto constitucional los fija en tres años como mínimo, cuando en otro tipo de responsabilidad establece que es de un año a partir de que el servidor público ha dejado su cargo.

Inclusive, cabe señalar que en el caso de la declaración de procedencia, la posible solicitud de desafuero va en función de la regla de prescripción penal fijada al efecto, que en la mayoría de los casos excede incluso los señalados tres años, en virtud de que existen delitos que se castigan hasta con sesenta años de prisión, cuyo término medio aritmético serían treinta y cinco años, periodo en que podría quedar latente dicha solicitud, si se realizara cuando el imputado fuera alguno de los servidores públicos previstos por el artículo 111 constitucional.

Es muy común que un servidor público siempre aspire a algún puesto de elección popular, luego entonces es muy importante regular de manera más severa dicho ordenamiento, ya que de esta manera se impediría su postulación como candidato de manera real a aquel servidor público que hubiera incurrido en responsabilidad durante su anterior encomienda y, por ende, se le daría la posibilidad a la ciudadanía de elegir a alguien apto para determinado cargo.

Es evidente que en muchos de los casos, estas actitudes son un exceso político de los servidores públicos, y que en esencia sólo buscan el bien personal, olvidándose del bien común para el que fueron propuestos, es por eso que se considera de suma importancia que todos los servidores públicos cuenten con plazos mas rígidos para que puedan ser sujetos a procedimientos de juicio político con términos legales mas acordes con la actualidad.

Actualmente, es claro que son mínimos los procedimientos de juicio político en contra de servidores públicos que incurrieron en responsabilidad durante su encargo, puesto que los plazos para iniciarlos prescriben al año del término de su gestión, plazo que en realidad es

demasiado corto, ya que en la mayoría de los casos, un año es insuficiente para detectar dichas irregularidades y por ende castigar a los referidos servidores públicos.

En tal virtud se estima que la iniciativa de mérito, versa sobre uno de los aspectos poco explorados por el marco normativo vigente del Título Cuarto aplicable a la figura de juicio político, concretamente en el tema relativo al ámbito temporal de exigibilidad de la responsabilidad política conocida en otras palabras como la prescripción de la acción de responsabilidad política.

El objetivo de la presente iniciativa es realmente tener más tiempo para detectar a aquellos servidores públicos ineficientes y corruptos y, por supuesto, tener el tiempo suficiente para impedirles que sigan prestando sus servicios al gobierno, ya sea federal, estatal o municipal.

En otras palabras, la iniciativa en comento pretende evitar que, por cuestiones procesales – que dado el texto vigente limita la interposición de denuncias de juicio político al constreñirlo a solo un año después de que el servidor público haya dejado el encargo respectivo–, se haga nugatorio este mecanismo de control político ante el actuar excesivo de un determinado servidor público en el ejercicio de su encargo.

En efecto, sin duda alguna, la propuesta en comento se inscribe en la búsqueda de mecanismos efectivos que hagan posible la exigibilidad de la probable responsabilidad política en que incurren determinados servidores públicos en el ejercicio de su empleo, cargo o comisión, ampliando el período de prescripción para poder entablar una denuncia de juicio político, una vez que el servidor público correspondiente ha dejado de ejercer su empleo, cargo o comisión que dio motivo a la interposición de la denuncia de juicio político correspondiente.

Luego entonces, se presenta la presente reforma constitucional que consiste en modificar el primer párrafo del artículo 114 constitucional, para efectos de ampliar el plazo para poder iniciar la substanciación del procedimiento de juicio político cuando el servidor público imputado ha finalizado el ejercicio del encargo, a tres años en lugar de un año.

Por lo antes fundado y expuesto, someto a la consideración de esta honorable asamblea el siguiente proyecto de

Decreto que modifica el primer párrafo del artículo 114 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 114. El procedimiento de juicio político sólo podrá iniciarse durante el periodo en que el servidor publico desempeñe su cargo y dentro de los tres años siguientes de finalizada su gestión en dicho cargo. Las sanciones correspondientes se aplicarán en un periodo no mayor de un año a partir de iniciado el procedimiento.

...

Transitorio

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

México, Distrito Federal, a 16 de octubre del 2007.

Diputado José Inés Palafox Núñez (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 125 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO RAFAEL VILICAÑA GARCÍA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

El que suscribe, diputado Rafael Villicaña García, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, en la LX Legislatura, con fundamento en lo establecido en los artículos 71 fracción II, y 135 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, presento a esta honorable asamblea iniciativa con proyecto de decreto con la siguiente

Exposición de Motivos

Dentro del sistema jurídico mexicano, específicamente, la rama del derecho electoral se reviste de vital importancia, dada la inacabada democracia imperante, en donde el acceso al ejercicio del poder público está limitado y secuestrado por grupos de poder y de intereses particulares, que se enquistan y bloquean el arribo de nuevos proyectos de gobierno progresista y que buscan el bien común.

Desafortunadamente, en todos los partidos políticos, existen individuos que han aprendido y que practican con gran maestría lo que coloquialmente se ha denominado "trapecismo político": personas que en ejercicio de un cargo de elección popular, aun sin haber concluido el periodo para el cual fueron electas y, lo que es mas grave, a veces inmediatamente después de haber tomado posesión en sus cargos, dejan esta encomienda solicitando licencia, para postularse a otro cargo de elección popular; mexicanos que seguramente no los mueve un interés colectivo en beneficio del electorado, sino perpetuarse en el poder, para gozar de ciertos privilegios como las dietas económicas para vivir dentro del presupuesto, del fuero constitucional y de cualquier otra clase de beneficios estrictamente personales.

Es necesario que se establezcan limitantes para quienes se apartan del acceso y ejercicio responsable del poder político, para aquellos que prometieron beneficios, para los que formularon una oferta electoral o un plan de gobierno en los cuales establecieron metas y objetivos que nunca lograrán, debido a que después les motiva buscar otro cargo en el gobierno y dejan uno anterior "a medias", o en la realidad, nunca ejercieron eficazmente, nunca devengaron la remuneración que desvergonzadamente cobraron. Por los costos económicos que representa para el país pagar sueldos, dietas, apoyos, viáticos, entre otros, costos que son pagados depredando la riqueza nacional y con los impuestos de los mexicanos, es responsabilidad de nosotros trabajar para que esta práctica irresponsable no se dé más.

La Carta Magna, en diversos artículos, establece la prohibición de la "reelección inmediata" para diversos cargos de elección popular: el artículo 59, para los diputados y senadores federales; el artículo 115, para cargos municipales; el artículo 116, para gobernadores de

los estados y diputados de las legislaturas locales. Es decir que, quien haya ocupado el cargo de presidente municipal, diputado federal o local, etcétera, no podrán ocupar este mismo cargo para el período inmediato, aun ni en calidad de suplente; pero esta prohibición no aplica para quienes, ocupando uno de estos mismos cargos, aspire y se postule a otro de elección popular diferente, no importando que se separe (pida licencia) y deje inconclusa una gestión previa; específicamente, por mencionar algunos ejemplos, quien ocupando el cargo de presidente municipal, sí pueden postularse para ser diputado local o federal, quien siendo senador sí puede postularse para diputado federal.

El artículo 39 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece, entre otras cosas que "todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste"; específicamente, quienes, en ejercicio de su derecho a ser votados, pretendan ocupar la titularidad del Poder Ejecutivo federal, de los poderes ejecutivos locales, de la jefatura de Gobierno del Distrito Federal, integrante del Congreso de la Unión, de las legislaturas locales y del Distrito Federal, ser presidente, síndico o regidor municipal, de los ayuntamientos, tendrán que someterse al escrutinio público, "mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las bases y lineamientos" que establece el sistema jurídico mexicano en los diversos ordenamientos que abordan la materia electoral.

El poder público, no es reelegible ni mucho menos vitalicio, por el contrario, es dinámico y para quien lo detenta, se le establecen términos para su ejercicio: 6 años, 3 años, según sea el caso; dejando en el pasado histórico de la nación, estados monárquicos, que superarlos, representó librar sendas batallas y el derramamiento de sangre de tantos hombres y mujeres, que a su tiempo, se propusieron buscar formas de gobierno cada vez mas justas.

A las diferentes modalidades de ejercicio del poder gubernamental y, específicamente en aquellas que se determinan a través de la elección popular, el sistema jurídico establece facultades, atribuciones y obligaciones, todas ellas tendientes a satisfacer necesidades y resolver problemas que, por mandamiento legal, tienen que procurar en beneficio de los gobernados. Esta soberanía no pueden ser viable si se despliega sin rumbo, sus titulares deben ser los primeros en acatar la ley y enseguida implantar planes y proyectos de gobierno, en los que se establezcan las visiones, metas y objetivos que pretendan alcanzar, consientes siempre de que su encargo tiene un plazo para lograr esto.

Quienes han tenido acceso al poder político tienen que cumplir plenamente con el término de su función, en virtud de que sabían o saben cual era el tiempo que duraría su encargo y de que el electorado los ha favorecido con su voto y quieren que ocupen ese cargo por el tiempo que establece la ley.

Cuando se es gobernante emanado por elección popular, y por diferentes circunstancias se tiene la necesidad y o se desea separarse del cargo, esto es posible, porque al final, ha nadie se le puede obligar a realizar algo en contra de su voluntad, pero cierto es que, tampoco se debe dejar al antojo de quienes aprovechándose de una posición privilegiada, brincan de un cargo a otro, provocando, divisionismos al interior de los propios institutos políticos, limitan la posibilidad de acceder a cargos de esta naturaleza a otros ciudadanos, incumplen

con promesas de campaña, con planes, metas, objetivos y sobre todo con las atribuciones y obligaciones que por ley debieran de cumplir.

La Constitución de Baja California ya pretende limitar el fenómeno del cual he dado cuenta, es decir, a los que ya están ejerciendo un cargo de elección popular, les prohíbe postularse a otro cargo, el de gobernador del estado, y así en su artículo 42, establece entre otras cosas que:

"No podrán ser electos gobernador del estado: ...

"Los diputados y senadores del Congreso de la Unión, diputados locales, presidentes municipales, síndicos procuradores y regidores de los ayuntamientos durante el periodo para el cual fueron electos, aun cuando se separen de sus cargos; con excepción de los suplentes siempre y cuando estos no estuvieren ejerciendo el cargo."

Sin duda representa un avance importante al pretender darle estabilidad al ejercicio del poder público, pero se requiere que esto quede consagrado en la Carta Magna, ya que de no ser así y como ya lo vimos en un caso específico, suscitado en dicha entidad federativa, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la federación tuvo que resolver favorablemente para uno de los aspirantes al cargo de gobernador, en el proceso electoral local de 2007, básicamente en virtud de que ninguna ley local puede estar por encima de la suprema norma.

La presente iniciativa no pretende sustentarse en un hecho en particular, sino en la reiterada práctica que se da en todos los partidos políticos, del color que sea, quienes ya tienen en compromiso al haber sido beneficiados por el voto de la ciudadanía, en lo mínimo que deben cumplirle a sus votantes es en terminar con los periodos de sus encargos, y quien no lo hace movido por la inmoral decisión de ocupar cargo distinto, sin duda, se les deben impedir desde una disposición que se consagre en la Carta Magna.

En ese sentido, se propone adicionar con un segundo párrafo el artículo 125 de la Constitución, tomando en cuenta que es un artículo que forma parte del Título Séptimo que se denomina "Previsiones Generales", en el que se establecen disposiciones comunes en distintas materias, tanto para el orden federal como para el local, y toda vez que se plantea en la presente iniciativa un marco general para todos aquéllos candidatos a un puesto de elección popular, en el Congreso de la Unión, los Congresos locales y los ayuntamientos.

Por las anteriores consideraciones, y con fundamento en lo dispuesto por la fracción II del artículo 71 y del artículo 135, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el artículo 55, fracción II del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, presento a esta honorable asamblea el siguiente proyecto de

Decreto

Único. Se adiciona el artículo 125 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con un párrafo segundo para quedar como sigue:

Artículo 125. ...

Quienes ejerciendo un cargo de elección popular federal, local o municipal y no concluyan con el periodo para el cual fueron electos, no podrán postularse para otro cargo de elección ya sea federal, local o municipal; prohibición que cesará, una vez que transcurra el término de la gestión para el que fueron electos. Lo anterior sin perjuicio de las prohibiciones y requisitos que para ocupar cargos de elección popular se establecen en la Constitución y las particulares de los estados.

Transitorio

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

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, • a 18 de octubre de 2007.

Diputado Rafael Villicaña García (rúbrica)

QUE REFORMA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y DEL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES, A CARGO DE LA DIPUTADA ELSA DE GUADALUPE CONDE RODRÍGUEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE ALTERNATIVA

La suscrita, integrante del Grupo Parlamentario de Alternativa Socialdemócrata y Campesina, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por los 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 del pleno de la Cámara de Diputados, la presente iniciativa de decreto que reforma los artículos 330 y 333 y deroga los artículos 332 y 334 del Código Penal Federal y el artículo 174 del Código Federal de Procedimientos Penales, bajo la siguiente:

Exposición de Motivos

La presente iniciativa de reforma constitucional y legal tiene como objetivo establecer la paridad de género en la representación política nacional. Busca trascender la acción afirmativa establecida del 30/70 a la paridad del 50/50, tanto en la representación por mayoría como en la proporcional, en los ámbitos federal, local y municipal. Así como garantizar el acceso equitativo de las mujeres a los medios masivos de comunicación.

La presencia todavía minoritaria de las mujeres en lo que se ha denominado la Real Politik es una situación que se observa prácticamente en todo el mundo. Sin embargo, es a partir de los años noventa, que ésta mínima presencia femenina en la política, irrumpe en lo público y como testimonio de un "déficit democrático" de la representación política. De esta manera, la demanda de las mujeres por una mayor presencia en el espacio político no puede reducirse a la competencia por el poder. Pues su presencia transforma a lo político en uno de los lugares de expresión y de reconocimiento de la diferencia sexual.

Coincidimos, entonces, con esa definición que establece a la paridad como un instrumento de la reivindicación del derecho a la igualdad y del derecho a la elegibilidad, a través del reconocimiento de la dualidad del género humano.

Bérengré Marques-Pereira, una de las teóricas más importantes de la paridad en el mundo, menciona que a diferencia de las cuotas, que prevén un porcentaje de mujeres en las listas electorales y que se presentan como una medida temporal de ajuste cuyo objetivo es reducir la subrepresentación de las mujeres en la política, la paridad es una medida definitiva que busca compartir el poder político entre hombres y mujeres y pretende romper la monopolización masculina del poder político. Esto no significa que las mujeres estén subrepresentadas, pero sí representadas insuficientemente. Las mujeres han obtenido los derechos políticos de voto y elegibilidad. El estatuto de ciudadanía ha sido adquirido, pero nada de esto ha sido evidente respecto de su ciudadanía en la práctica, si bien es cierto que

pueden ser representadas en política a través del derecho al voto, están lejos de ejercer plenamente su capacidad a ser representadas, ya que su derecho de elegibilidad dista mucho de ser efectivo.

"La paridad trasciende el problema de las cuotas al quitarle su carácter dadivoso, fundado en el derecho de las minorías oprimidas, para constituirse en un reclamo universal. La paridad cuestiona justamente el concepto republicano de universalidad señalando que hasta el momento no ha servido para otra cosa que para enmascarar el monopolio masculino de la representación". Lo universal está formado en realidad por hombres y mujeres, entonces el concepto de soberanía debe hacerse cargo de esto.

Las mujeres comparten experiencias comunes en materia de ciudadanía civil, social y política; en el caso belga, la exclusión política del espacio comunal hasta 1920; del nivel provincial y legislativo hasta 1948; la incapacidad jurídica de las mujeres casadas hasta 1958 limitaba su autonomía privada y pública; la penalización de la información y de la publicidad en materia de contracepción hasta 1973, así como la penalización de cualquier forma de aborto, incluso terapéutico hasta 1990, limitaba la importancia de este principio esencial de la individuación que es la libre disposición de sí misma. Si estas experiencias no bastan para constituir intereses comunes si para establecer puntos de partida para la elaboración de una perspectiva crítica respecto de las prioridades de la agenda política.

En este orden de ideas en Francia las mujeres exigieron modificar su Constitución incluyendo en su artículo 3° la paridad para hombres y mujeres a los mandatos del soberano y a las funciones de sus representantes, así como una forma de penalización proporcional a los partidos políticos que no cumplan con dicha disposición. Para lograrlo, las francesas mostraron la realidad en números, diciendo que en 1999 apenas contaban con un 10.9% de mujeres en el parlamento, menos que cualquier otro país europeo y menos que la mayoría de los países en el mundo. Con esta iniciativa apoyada por el presidente Jacques Chirac y el primer ministro Lionel Jospin, las mujeres buscan igualdad de oportunidades en todos los campos, incluyendo el político, lo que implica tener la oportunidad para representar a la población y para ser candidatas a todos los cargos.

Si en Francia la proporción de mujeres en el Parlamento se arrastra hasta el 10.9% y en Uruguay hasta el 6%, en Suecia en cambio la cifra es de 43% y en los ministerios las suecas tienen la representación del 50%. En este país el feminismo está en la base de lo políticamente correcto y sobre una base muy importante de representación femenina. En 1980 se votó una ley sobre la igualdad de oportunidades que representó una discriminación positiva hacia las mujeres en el ámbito laboral. En 1994 cuando las mujeres suecas amenazaban con formar un partido político de mujeres y contaban con el 40% de intención de voto dentro del cual el 40% representaba el voto masculino, los partidos aceptaron presentar listas paritarias en las elecciones. En ese momento la presidenta de la Alianza de Mujeres Socialdemócratas, Inger Segelstrom comentó "que la paridad es un problema de los partidos y es necesario que estos se vuelvan adultos para aceptar compartir el poder".

Un movimiento similar de lucha por alcanzar la paridad en la toma de decisiones se da el 1 de febrero de 1995 en Argentina, en donde en la Cámara de Diputados se lanzó

oficialmente la "Campaña 50/50 para el 2005, por el equilibrio en la toma de decisiones", impulsada por el Instituto Social y Política de la Mujer (ISPM). Esta es una campaña mundial para recordar a los gobiernos el compromiso, asumido en 1995 durante la Cuarta Conferencia Mundial sobre la mujer en Beijing de llegar al 2003 con un 30 % de mujeres en todos los cargos de gobierno como una transición para que en el 2005 hubiera un verdadero equilibrio de 50/50.

En esta conferencia 189 gobiernos entre los que se encuentra México se comprometieron a "tomar medidas para asegurar el acceso igualitario de todas las mujeres y su plena participación en las estructuras de poder y de toma de decisión" y a "incrementar las posibilidades de las mujeres para participar en la toma de decisiones y el liderazgo". "Para lograr estos objetivos estratégicos, la principal acción a la que ellos se comprometieron fue la de llegar a la meta del equilibrio de género en los cuerpos gubernamentales y en los comités así como en las entidades de la administración pública y en el sistema jurídico, incluyendo fijar objetivos específicos e implementar medidas que incrementen sustancialmente el número de mujeres en puestos de toma de decisión, con miras de obtener igual representación entre hombres y mujeres, de ser necesario, por medio de acciones positivas, en todas las posiciones de gobierno y de la administración pública."

Sin embargo, las mujeres siguen enfrentando la casi total falta de representación en las posiciones más altas de la estructura de toma de decisión del gobierno, del sector privado, del Poder Judicial, de los medios de comunicación, y de las instituciones académicas.

En 1995, las mujeres ocupaban sólo el 10% del total de los lugares de poder. Hoy las mujeres son apenas el 12.7% del total de las personas que conforman los parlamentos según información recopilada por la Unión Inter-Parlamentaria Mundial, lo cual significa un aumento anual de 0.5%. A pesar de que las mujeres tienen mayores oportunidades de ser elegidas a nivel local, que es donde ellas empiezan sus carreras políticas antes de avanzar hacia la política nacional, solo unos cuantos cuerpos legislativos locales han alcanzado un porcentaje del 30% de mujeres. Entre dichos países se encuentra la India y Namibia, donde las mujeres cuentan con el 42% de las posiciones de representación local. El porcentaje de mujeres a cargo de Secretarías es del 14% y se encuentran concentradas principalmente en áreas sociales. Aquellas que ocupan posiciones en el área legal (9.4%), política, o ejecutiva (menos del 5%) continúan siendo demasiado escasas.

La revisión a cinco años de la Plataforma de Acción de Beijing muestra que los países que han aplicado los sistemas de cuotas en los espacios de toma de decisión y posteriormente el de paridad, incluyendo las instancias gubernamentales, los parlamentos nacionales, y los partidos políticos han experimentado un crecimiento significativo en la representación de las mujeres. Esto se aplica no sólo a Europa sino también a Latinoamérica, África y Asia. En Europa Occidental, países que tienen mayor cantidad de mujeres en el Parlamento cuentan con partidos políticos que han introducido el sistema de cuotas y la paridad posteriormente: Suecia (42.7%), Dinamarca (37.4%) y Noruega (36.4%). De acuerdo a las mujeres representadas en el Parlamento, Sudáfrica pasó del lugar 141 en 1994 al lugar número 8 en 1999 según información obtenida por la Unión Interparlamentaria Mundial.

Barreras de corte estructural y cultural impiden la participación total e igualitaria de las mujeres en los procesos de toma de decisión. Los estereotipos de género y las actitudes discriminatorias son un serio obstáculo para la participación política de las mujeres. De igual forma el tipo de sistema electoral y las leyes respecto al financiamiento de campañas limita las oportunidades políticas de las mismas.

Al definir un sistema que sea más favorable para las mujeres, tenemos que tener en cuenta no sólo las características de un sistema electoral, sino también el proceso de selección de los candidatos.

Como lo demuestran numerosas experiencias, en países con democracias representativas existen nexos directos entre el nivel de representación femenina y el tipo de sistema electoral. Existe una correlación entre mujeres electas y sistemas con mayor número de escaños por distrito. Esto significa que los niveles de representación de mujeres se incrementa, cuando se trata de un sistema de representación proporcional basado en listas plurinominales en las que ningún partido político monopoliza la representación. Por el contrario la representación de las mujeres disminuye cuando el sistema electoral se basa en circunscripciones uninominales, esto es en distritos con un solo escaño y en los que el candidato que recibe la mayoría de votos (sistema o por mayoría), se declara elegido.

En los sistemas de representación proporcional, uno se encuentra con una lista de candidatos en lugar de tener que nominar sólo a uno. Esto facilita el que sea más fácil tener en cuenta varios criterios, incluyendo el género. Además existen pruebas de que, cuando un partido comienza a prestar atención a las mujeres se hace más atractivo a los votantes.

Todos los países de la Europa occidental en el que el número de mujeres en el Parlamento excede al 20% han adoptado el sistema proporcional o mixto. De los cinco países en el mundo que tienen 30% o más diputadas mujeres en sus Parlamentos (Suecia, Finlandia, Dinamarca y los Países Bajos) tres tienen un sistema electoral proporcional y dos un sistema mixto. En aquellos países en que las mujeres representan el 10% o menos en el Poder Legislativo, una porción mucho mayor tiene sistemas electorales mayoritarios y casi el 90% de los países sin diputadas mujeres emplean sistemas mayoritarios.

Considerando el sistema electoral mexicano, que combina elementos de un sistema y elementos del otro, podemos constatar que la situación de las mujeres es más favorable bajo el principio de representación proporcional en distritos plurinominales que en las candidaturas de mayoría relativa. Notamos que la diferencia estriba en aproximadamente el doble de representación del primero respecto del segundo. El 32% de los escaños de representación proporcional han sido obtenidos por mujeres, mientras que éstas sólo alcanzaron el 16% de los escaños de mayoría relativa. En este sentido, parece que las nominaciones con éxito son más favorables en las listas plurinominales, que de hecho superan el piso mínimo establecido por la legislación de cuotas. Sin embargo, los pocos escaños conquistados por mujeres bajo el principio de mayoría relativa hacen que la representación caiga al 23% en el total de la cámara. En este sentido la legislación debería ser más estricta con los partidos en materia de nominación de candidaturas en los distritos uninominales. Por ejemplo, en octubre del 2004 los estados que contaban con algún tipo de

normativa que hiciera consideraciones sobre la representación de género eran 24 de 32 (incluyendo al DF).

En los lugares donde se usa normativa de género la regulación de la distribución de las candidaturas produce un impacto significativo en la elección general de las mujeres. Al parecer, este tipo de especificidad contribuye a elegir 6.24 puntos porcentuales más de mujeres que allí donde no se utiliza. Ahora bien, las mujeres elegidas por RP en las elecciones que han utilizado algún tipo de normativa de género en materia de representación han sido afectadas por la reforma al artículo 175 del Cofipe más que por cualquier otra variable específica de la legislación local. El coeficiente estimado nos indica que después de esta reforma el porcentaje de mujeres electas por RP se incrementó en 8.40 puntos porcentuales. Las mujeres elegidas por MR han sido afectadas positivamente por la determinación de la cuota de candidaturas de género en los cargos propietarios, más que por cualquier otro tipo de especificidad, en 6.20 puntos porcentuales.

Diversos análisis demuestran que las mujeres tienen más oportunidad de ser electas por RP que por MR. La media de mujeres electas por RP donde existe normativa de género, es de 18.33% mientras que la de MR es de 8.45%.

En México las elecciones realizadas después de la reforma al artículo 175 del Cofipe han sido muy sensibles a presentar un mayor porcentaje de mujeres electas. Si bien no se han alcanzado los niveles de representación que podrían reflejar una cultura política más equitativa, al menos se han elevado las proporciones de escaños que son ocupados por mujeres en la legislatura.

Podemos afirmar que el impacto es positivo y significativo. No obstante, no se puede con ello estar satisfecho. La brecha entre el derecho a elegir y ser elegida sigue siendo grande, en la actualidad sólo un 23% de los escaños de la cámara baja federal son ocupados por mujeres. Por otra parte, los estados oscilan entre legislaturas del 8% como Durango y Baja California a aquellas con el 31.5% (Campeche), 32% (Quintana Roo) y el 33.33% (DF). La media actual en el ámbito de las legislaturas estatales es del 16.97% de mujeres lo cual contrasta con dos parámetros objetivos: el primero y más inmediato es que las mujeres son aproximadamente el 50% de la población, el segundo y más formal es que la legislación tiene como piso de representación el 30% de los escaños. Todavía estamos lejos pero los efectos de las reformas institucionales se están haciendo notar.

Diputados que componen la LX Legislatura por grupo parlamentario según sexo y tipo de representación

El poder deshabitado. Mujeres en los ayuntamientos de México

Documentos de investigación IFE.

- En 1981, de 17 secretarías de Estado en el país, sólo una de ellas tenía a una mujer como titular.
- Para 1994 la proporción apenas aumentó a tres de 17 (INEGI).

- Entre 1971 y 1994 el número de gobernadoras de los estados de la República nunca fue superior a uno (INEGI).
- En 1998, sólo 7.2% de las secretarías de gobierno estatales eran encabezadas por mujeres (INEGI).
- Se estima que en 1986, 2.9% de las presidencias municipales del país estaban ocupadas por mujeres; tres años más tarde el porcentaje disminuyó a 2.1 y en 1993 el registro fue 2.8% (INEGI/Conmujer, 2000).
- En 1998, 10.9% de las curules en los congresos locales estaban ocupadas por mujeres (INEGI).

Estadísticas CEDAW 2006. Política y toma de decisiones

El 22 de noviembre de 1996, el Congreso de la Unión aprobó la adición del Artículo Vigésimo Segundo Transitorio del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, por el que se señala que los partidos políticos nacionales considerarían en sus estatutos que las candidaturas para diputaciones y senadurías no excedan del 70% para un mismo género.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos hizo una propuesta de modificación a los códigos electorales, en el sentido de que sea obligatorio para los partidos postular un porcentaje de mujeres, propuesta que resultó en la adición del Artículo Vigésimo Segundo Transitorio del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales del 22 de noviembre de 1996, por el que se señala que los partidos políticos nacionales considerarían en sus estatutos que las candidaturas por ambos principios para diputaciones y senadurías no excedan del 70% para un mismo género. Asimismo, promoverán la mayor participación política de las mujeres.

Respecto a los altos mandos de la administración pública, cabe señalar que desde 1953 a la fecha, sólo seis mujeres han sido secretarías de Estado (en comparación con más de 180 secretarios varones), dos de ellas ocupan este cargo en la actualidad.

En los estatutos del Partido Revolucionario Institucional (PRI) aprobados en la XIX Asamblea (noviembre de 2004 a marzo de 2005) se establece la paridad del 50% en los cargos de dirigencia de los comités nacional, estatales, del Distrito Federal, municipales y delegacionales; en las listas nacional y regionales de candidatos a elección para representación proporcional para su registro en las elecciones federales; así como en la integración de Planillas en Ayuntamientos para elecciones municipales, tanto para propietarios como para suplentes, y en los procesos electorales federales y estatales regidos por mayoría relativa.

(Nota: la composición actual entre hombres y mujeres en la Cámara de Diputados del PRI es: Hombres: 82.1% Mujeres: 17.9%)

Cargos de Elección Popular de Mujeres 2005

Fuentes: Sitio web del Senado de la República y de la Cámara de Diputados. Inmujeres, reprocesamiento con base en INAFED, al 16 de marzo de 2005, página web de la Asamblea Legislativa del D.F., <http://www.asambleasd.gob.mx> /11 de octubre de 2005.

Como comenta Bérengère Marques-Pereira, las mujeres son portadoras de experiencias cuya expresión pública y política es fundamental para la formación de intereses, para la elaboración de decisiones políticas y el establecimiento de políticas públicas. Más mujeres en política, puede ser, el ingrediente para una transformación en la jerarquía de los desafíos políticos.

Por ello y por todo lo comentado con anterioridad, proponemos reformar los artículos 35, 41, 116 y 122 de nuestra Carta Magna, ya que con ellas se fortalece el marco jurídico a favor de nuestro sistema electoral y de la paridad de género. Se amplían las prerrogativas de los ciudadanos en términos de igualdad de oportunidades. Se compromete a los partidos políticos para que a través de las postulaciones que realicen tanto para las candidaturas de diputados, senadores, presidentes municipales, regidores y síndicos promuevan y garanticen la equidad entre mujeres y hombres y la paridad de género. Lo mismo para que las legislaturas de los estados a través de sus Constituciones garanticen a través de los tres poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, estos principios básicos que lleven a lograr la igualdad de oportunidades en todos los campos incluyendo el político, para que las mujeres representen a la población y puedan ser candidatas a todos los cargos.

Nuestra Carta Magna en su artículo 4º establece la igualdad entre hombres y mujeres sin embargo con respecto a la representación y participación política, las mujeres se han visto relegadas a su mínima expresión. Éstas significan más del 50% de la población y del electorado, por eso para construir una ciudadanía plena en regímenes democráticos como el nuestro, es necesario incluirlas en todos los procesos de cambio, como actoras significativas de la transición y no como ciudadanas de segunda subrepresentadas.

Dentro de este paquete de reformas también proponemos reformar los artículos 8, 11, 38, 42, 56, 175 y 175 A del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, con el fin de reglamentar todo lo relativo a la paridad de género y con ello trascender la acción afirmativa del 30/70 establecida en la Ley. También busca que los partidos políticos a través de sus propuestas de candidatas y candidatos a puestos de elección popular garanticen a través del 50/50 la paridad así como la alternancia entre ambos.

Con esta propuesta se fortalece la institucionalidad de los Estados y se promueve la voluntad política de las elites masculinas dentro y fuera de los partidos para promover la participación de las mujeres.

La paridad es una apuesta política que actualiza una demanda de ciudadanía, en donde los individuos y los actores sociales se posicionan en tanto protagonistas de la sociedad civil y del Estado como voceros privilegiados de sus necesidades y como interlocutores efectivos en la elaboración y la toma de decisiones pública y política. La problemática planteada es la de la construcción de una sociedad civil que abra un espacio de movilización y de

institucionalización de las demandas frente al Estado y que posibilite el ejercicio de una responsabilidad pública por parte de los ciudadanos. (Bérengere Marques-Pereira)

Por los motivos expuestos, presento a la consideración del Pleno de la Cámara de Diputados, la presente

Iniciativa de decreto que reforma los artículos 35, 41, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y reforma los artículos 8, 11, 38, 42, 56, 175 y 175 a del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales para quedar como sigue:

Artículo Primero. Se adiciona una nueva redacción a la fracción III del artículo 35 y la actual fracción III pasa a ser la IV y así sucesivamente; se adiciona un tercer párrafo a la fracción I del artículo 41; se modifica el párrafo tercero de la fracción II y el tercer párrafo de la fracción III y se adiciona el inciso j) a la fracción IV del artículo 116 y se modifica el tercer párrafo y la fracción I de la Base Primera y el segundo párrafo de la fracción I de la Base Cuarta del artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en los términos siguientes:

Artículo 35. Son prerrogativas del ciudadano:

I. ...

II. ...

III. Ser postulada y postulado para cualquier cargo de elección popular en términos de igualdad de oportunidades y paridad de género.

IV. a VI. ...

Artículo 41. ...

...

I. ...

...

Los Partidos Políticos deberán promover y garantizar, conforme a la ley, la igualdad de oportunidades, la equidad entre mujeres y hombres y la paridad de género, en materia de participación política, a través de las postulaciones que realicen tanto para las candidaturas de diputados, senadores, presidentes municipales, regidores y síndicos.

II. ...

...

...

a) a c) ...

III y IV. ...

Artículo 116. ...

...

I. Los gobernadores de los estados no podrán durar en su encargo más de seis años.

...

...

...

a) y b) ...

II. ...

...

Las legislaturas de los Estados se integrarán con **diputadas** y diputados elegidos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, **basado en listas plurinominales que garanticen la igualdad de oportunidades y la paridad de género** en los términos que señalen sus leyes;

III. El Poder Judicial de los Estados se ejercerá por los Tribunales que establezcan las Constituciones respectivas.

...

...

Los nombramientos de los magistrados y jueces integrantes de los Poderes Judiciales Locales serán hechos preferentemente entre aquellas personas que hayan prestado sus servicios con eficiencia y probidad en la administración de justicia o que lo merezcan por su honorabilidad, competencia y antecedentes en otras ramas de la profesión jurídica y **bajo los principios de igualdad de oportunidades y la paridad de género.**

...

...

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

a) a la i) ...

j. Los Partidos Políticos promuevan y garanticen, conforme a la ley, la igualdad de oportunidades, la equidad entre mujeres y hombres y la paridad de género, en materia de participación política, a través de las postulaciones que realicen tanto para las candidaturas de diputados, senadores , presidentes municipales, regidores y síndicos.

V. a VII. ...

Artículo 122. ...

...

La Asamblea Legislativa del Distrito Federal se integrará con el número de **diputadas y** diputados electos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal, **que garanticen la igualdad de oportunidades y la paridad de género** en los términos que señalen esta Constitución y el Estatuto de Gobierno.

...

...

...

A. Corresponde al Congreso de la Unión:

I. al V. ...

B. Corresponde al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos:

I. al V. ...

C. El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal se sujetará a las siguientes bases:

BASE PRIMERA.- Respecto a la Asamblea Legislativa:

I. Los Diputados a la Asamblea Legislativa serán elegidos cada tres años por voto universal, libre, directo y secreto **y bajo los principios de igualdad de oportunidades y paridad de género**, en los términos que disponga la Ley, la cual deberá tomar en cuenta, para la organización de las elecciones, la expedición de constancias y los medios de impugnación en la materia, lo dispuesto en los artículos 41, 60 y 99 de esta Constitución;

II. al V. ...

BASE SEGUNDA. ...

I. y II. ...

BASE TERCERA. ...

I. y II. ...

BASE CUARTA.- Respecto al Tribunal Superior de Justicia y los demás órganos judiciales del fuero común:

I. ...

Para cubrir las vacantes de magistrados del Tribunal Superior de Justicia, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal someterá la propuesta respectiva a la decisión de la Asamblea Legislativa **bajo los principios de igualdad de oportunidades y la paridad de género**. Los Magistrados ejercerán el cargo durante seis años y podrán ser ratificados por la Asamblea; y si lo fuesen, sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.

II a VI. ...

BASE QUINTA. ...

...

D. a la H. ...

Artículo Segundo. Se modifica el inciso 2 del artículo 8; el inciso 4 del artículo 11; se adiciona el inciso s) al artículo 38; se modifica el artículo 42; el inciso 2 del artículo 56; el inciso 3 del artículo 175 y se modifica el artículo 175 A del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales para quedar como sigue:

Artículo 8. ...

1. ...

2. Los partidos políticos **deberán garantizar la paridad de género registrando el 50% de mujeres y el 50% de hombres como candidatas** y candidatos a diputados y senadores federales por mayoría relativa y por representación proporcional distribuidos en sus cinco listas regionales.

Artículo 11. ...

1. a 3. ...

4. En las listas a que se refieren los párrafos anteriores, los partidos políticos señalarán el orden en que deban aparecer las fórmulas de candidatos **garantizando en todo momento**

la igualdad de oportunidades y la paridad de género, así como la alternancia entre uno y otro.

5. ...

Artículo 38. Son obligaciones de los partidos nacionales:

s) Garantizar la participación del 50 % de las mujeres y el 50% de los hombres en puestos de elección popular tanto de las candidaturas a diputados, senadores, presidentes municipales, regidores y síndicos.

Artículo 42. ...

Los partidos políticos, al ejercer sus prerrogativas en radio y televisión, **garantizarán el acceso equitativo de las mujeres a los medios de comunicación y deberán** difundir sus principios ideológicos, programas de acción y plataformas electorales.

Artículo 56. ...

1. ...

2. Los partidos políticos, 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 **y se garantice la igualdad de oportunidades y la paridad de género.**

3. y 4. ...

Artículo 175. ...

1. y 2. ...

3. Los partidos políticos promoverán y garantizarán en los términos del presente ordenamiento, la igualdad de oportunidades, la equidad entre mujeres y hombres **y la paridad de género** en la vida política del país, a través de postulaciones a cargos de elección popular en el Congreso de la Unión, tanto de mayoría relativa como de representación proporcional.

4. ...

Artículo 175-A. ...

De la totalidad de solicitudes de registro, tanto de las candidaturas a diputados como de senadores que presenten los partidos políticos o las coaliciones ante el Instituto Federal Electoral, en ningún caso incluirán más del **cincuenta** por ciento de candidatos propietarios de un mismo género.

Transitorios

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

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a los 18 días de octubre de dos mil siete.

Diputada Elsa de Guadalupe Conde Rodríguez (rúbrica)

Anexo

Senadores por legislatura según sexo, 1964 a 2009

Diputados por legislatura según sexo, 1952 a 2009

Funcionarios de la administración pública federal por puesto según sexo, 2006

Presidentes municipales por entidad federativa según sexo, 2007

QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Y DE LA LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL, A CARGO DEL DIPUTADO RUBÉN AGUILAR JIMÉNEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PT

El suscrito, Rubén Aguilar Jiménez, diputado de la LX Legislatura e integrante del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo, 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, presento ante esta soberanía iniciativa que contiene proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 6o. y 7o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los artículos 1, 2, 3, 4, 7, 12, 15, 17, 19, 27, 28, 29, 30, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 40, 63, 64, 65, 66, 67, 68 y 69 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, lo anterior con base en la siguiente

Exposición de Motivos

A diferencia de otras naciones de Latinoamérica –aún cuando el Estado mexicano había ratificado instrumentos internacionales como el Pacto Internacional de Derechos Políticos y Civiles y la Convención Americana sobre Derechos Humanos desde mediados del siglo pasado– en México el derecho de acceso a la información pública por disposición expresa de la ley, no fue una realidad hasta principios del presente siglo. Lo anterior, producto, y a la vez reflejo, de una nueva realidad social y política, en la cual la tendencia es la delimitación del poder del Estado frente a la sociedad civil, con especial énfasis la delimitación de las facultades jurídicas y metajurídicas del Poder Ejecutivo. En este sentido, es adecuado resaltar que la composición plural del Poder Legislativo ha sido una de las bases para la búsqueda de una nueva época caracterizada por la democratización de las políticas públicas.

Además de tratarse de derechos fundamentales, el acceso a la información pública y la protección de los datos de carácter personal son de suma importancia para la construcción de un Estado moderno y de ciudadanía, así como para la búsqueda de un desarrollo social sustentado en los derechos y las libertades de las personas.

Amartya Sen argumenta en *Desarrollo y Libertad* que "Los papeles instrumentales de la libertad comprenden varios componentes distintos pero interrelacionados, como los servicios económicos, las libertades políticas, las oportunidades sociales, **las garantías de transparencia** y la seguridad protectora. Estos derechos instrumentales, estas oportunidades y estos derechos económicos tienen poderosas interrelaciones, que pueden ir en diferentes direcciones. Las interconexiones influyen de una manera fundamental en el proceso de desarrollo. Estas múltiples libertades interconectadas deben ir acompañadas de la creación y el apoyo de multitud de instituciones, entre las cuales se encuentran los sistemas democráticos, los mecanismos jurídicos, las estructuras de mercado, los sistemas

de educación y de sanidad, los medios de comunicación y otros servicios de comunicación, etcétera (...) los fines y los medios del desarrollo obligan a colocar la perspectiva de la libertad en el centro del escenario. En este enfoque, los individuos han de verse como seres que participan activamente –si se les da la oportunidad– en la configuración de su propio destino, no como meros receptores pasivos de los frutos de ingeniosos programas de desarrollo."

En el mismo tenor, el doctor Ernesto Villanueva señala que "la toma colectiva o cotidiana de decisiones se basa primariamente sobre la información con que se cuenta. Si la información obtenida es reducida o de mala calidad, las decisiones correrán la misma suerte. Por el contrario, un ciudadano informado puede tomar una decisión mejor formada en las múltiples acciones que tengan relación con su vida pública o personal".

Los órganos encargados de garantizar el acceso a la información, tanto a nivel federal, como en las entidades federativas, tienen una función que tal vez es de mayor trascendencia y dificultad que la de resolver los recursos: la de consolidar una cultura de la transparencia, en un contexto complicado: un país con una arraigada historia de opacidad en la función pública, que todavía se hace presente en determinadas prácticas y en otros casos, en los imaginarios colectivos de las personas.

Frente a esta realidad, el fortalecimiento de los órganos garantes del derecho de acceso a la información en las entidades federativas y del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, es fundamental, IFAI. En este sentido, la búsqueda de la autonomía del IFAI, favorece además la apertura de los anquilosados sistemas de gobierno y el contrapeso de poderes, característica esta última de los países democráticos.

El panorama por supuesto, podría haber parecido sumamente complicado al iniciar el camino hacia la anhelada cultura de la transparencia y de la rendición de cuentas, no obstante, a más de seis años de haberse aprobado la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información, los cambios son sustanciales, muestra de ello es que en varias de las entidades federativas se ha legislado con una visión democrática y de avanzada en el tema, superando incluso a la legislación federal vigente.

Es necesario destacar la importancia de la reforma al artículo 6o. de la Constitución federal que establece bases generales sobre el acceso a la información y la protección de datos personales. Sin embargo, dicha reforma, que sin duda es un avance en la materia, es –como en cualquier otro tema– perfectible.

De manera concreta, proponemos establecer en la Constitución:

Que la titularidad de la información reside en la sociedad, y por tanto el **derecho fundamental**, de acceder a la información que por supuesto, poseen todas las personas.

El derecho de toda persona a la protección de sus datos personales se encuentren en poder de entes públicos o privados, lo que deberá derivar en una legislación federal y en las entidades federativas, que de manera más detallada que las leyes de acceso

a la información, tenga como objetivo central la protección de los datos personales. En este sentido es necesario hacer una diferencia fundamental: la legislación sobre el acceso a la información pública ciertamente corresponde de manera primordial a entes públicos y –en algunos casos– a los privados que manejen recursos públicos, pero en lo relativo al tratamiento de los datos personales, la legislación debería establecer una protección para las personas, sin importar si el ente que tiene en su poder la información es privado, pues no se trata de imponer una carga u obligación de publicitar la información, por el contrario, el objetivo es la protección en el tratamiento de los datos.

Ampliar el espectro de los sujetos obligados a proporcionar información, en la idea de que uno de los principales sentidos de las leyes de acceso a la información tiene que ver con el seguimiento a los recursos públicos, como herramienta eficaz para inhibir la corrupción. En este sentido, se especifica la obligación de sindicatos, partidos y agrupaciones políticas y de los entes privados a dar información a las personas sobre el uso de dichos recursos.

La imposibilidad de clasificar como reservada la información que tenga que ver con investigaciones cuando se trate de crímenes de lesa humanidad o violaciones a los derechos humanos, a fin de evitar que las leyes respectivas, en cualquiera de los ámbitos, sirva como herramienta para la opacidad de cuestiones de interés público y se desvirtúe el sentido que se pretende sobre la reserva de la información. En este caso por supuesto, no puede existir un conflicto entre el interés público y el daño probable, presente y específico derivado de la publicidad de la información, por el mismo interés público que reviste la protección de los derechos fundamentales por sobre cualquier otra consideración.

La sencillez para el acceso a la información, pues es sin duda, uno de los principios que permitirá que los sistemas de información pública sean, en la práctica, una herramienta para que los ciudadanos puedan mejorar su calidad de vida.

La obligación de legislar en todos los ámbitos, en materia de archivos públicos, pues la ausencia de esta normatividad es en gran parte, la causa de la inaccesibilidad de la información, lo que se traduce en la inoperatividad de los sistemas de información pública.

La **autonomía constitucional** del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y la designación de los comisionados por las dos terceras partes de la Cámara de Diputados. Es fundamental para mejorar el accionar del instituto, pues no es posible que aún sean nombrados los comisionados por el Poder Ejecutivo, del cual también dependen la mayoría de las entidades públicas que son por supuesto sujetos obligados por la ley.

La facultad del instituto para reformar el Reglamento de la ley y, en su caso, de expedir los reglamentos de las leyes en materia de archivos y protección de datos personales, una vez creadas.

En lo que respecta a la Ley Federal de Transparencia, proponemos una serie de modificaciones a fin de establecer, además de lo propuesto para la reforma constitucional:

La diferencia existente entre datos personales y datos sensibles, asunto suficientemente explorado en derecho. Aun cuando los datos sensibles son un subgrupo de los datos personales, hacer la distinción nos permite establecer una prohibición a las instancias federales de solicitar la información que pudiera generar discriminación, intolerancia, inseguridad o riesgo para las personas, toda vez que ese tipo de información no tiene porque ser recabada por un ente público, con la salvedad por supuesto, de que expresamente le sea concedida esa función o que conocer la información sea de importancia para la vida o la salud de dicha persona.

Diferenciar entre sujeto obligado y ente público, toda vez que se propone incluir a sindicatos, entes privados y partidos políticos como sujetos que poseen información pública, pero que no deben tener las mismas obligaciones respecto a la información que de oficio debe ser publicada, puesto que el espectro de información pública que manejan, es mucho menor que el de los entes públicos.

La obligación de publicar de oficio las declaraciones patrimoniales que presentan los servidores públicos, suprimiendo los datos que sean considerados como confidenciales. El ente público debe realizar una versión para el acceso público y transparentarla, omitiendo los datos personales, en donde se incluyen por supuesto, la información personalísima. La publicidad de las declaraciones patrimoniales es fundamental en la inhibición de la corrupción.

La reducción en el plazo de la reserva de la información, toda vez que doce años es a todas luces excesivo y en cierta medida, rompe con la lógica de la temporalidad de la reserva. Proponemos un plazo máximo de cinco años con una posible prórroga de hasta otro período igual, siempre y cuando subsistan las causas que originaron la clasificación. De igual forma, se establecen criterios menos subjetivos para la determinación de cual información es reservada, específicamente que se contemple como reservada cuando el daño probable, presente y específico que puede producirse con la publicidad de la información es mayor que el interés público. De esta forma se busca privilegiar el principio de máxima publicidad establecido en la Carta Magna.

Un procedimiento para la selección de los comisionados del instituto. La creación de una comisión especial que tenga un carácter plural y en la que participen instituciones de educación superior a fin de que el procedimiento sea más transparente y buscar que los aspirantes con los mejores perfiles y con un mayor conocimiento en el tema sean los comisionados, a través de entrevistas públicas y un examen de oposición.

Reducir la edad requerida para ser comisionado a fin de que los jóvenes no sean discriminados por su condición, toda vez que el nuevo procedimiento exige contar con un perfil calificado para ocupar el cargo.

La creación por ley del Servicio Profesional de Carrera en el IFAI, como herramienta necesaria para mejorar su desempeño, para dar seguridad a los trabajadores y evitar en la medida de lo posible que las plazas laborales se otorguen con base en decisiones unilaterales.

Otorgar la facultad al instituto para colaborar y firmar convenios de coordinación con instituciones de educación superior a fin de seguir avanzando en la construcción de nuevos paradigmas sobre el acceso a la información, como sucede en países como Argentina y España. La creación de programas de licenciatura y posgrado y de centros de investigación, son fundamentales para seguir en el permanente desarrollo de los sistemas de información pública y para la generación de nuevos conocimientos y teorías sobre el tema.

La posibilidad de realizar la solicitud de información de manera verbal ante la Unidad de Enlace. Esto tiene que ver con el principio de sencillez que debe imperar en todos los procedimientos, de tal forma que el campo de los posibles solicitantes sea más amplio. En este mismo sentido, proponemos eliminar el nombre como requisito para realización de la solicitud de información, pues podría inhibir el acceso a la información por parte del solicitante.

La facultad del instituto para imponer sanciones desde la amonestación verbal y el extrañamiento por escrito, hasta la separación definitiva o temporal del cargo y la inhabilitación hasta por tres años para ser funcionario público. Con esto, se busca fortalecer al Instituto y dotarlo de los mecanismos que garanticen el cumplimiento de un derecho fundamental, como es el de acceder a la información pública. Se establece además, una serie de criterios que permitan guardar una proporción de la conducta y el daño causado, con la sanción a imponerse. De igual forma, se otorga el derecho al funcionario público para presentar las pruebas y a expresar lo que a su derecho convenga ante los comisionados.

Planteamos la presente reforma con la plena convicción de que la dinámica imperante en esta materia hace necesaria la permanente deconstrucción y reedificación de sistemas que garanticen y promuevan la protección de los datos personales y el acceso a la información pública.

Es por lo anteriormente expuesto, que someto a la consideración del Pleno la siguiente iniciativa con carácter de

Decreto

Artículo Primero. Se reforman los artículos 6o., 108, 110 y 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar redactado de la siguiente manera:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Del artículo 1o. a 5o. ...

Artículo 6o.

....

Toda persona tiene derecho a la información. La sociedad es titular de la información pública, por lo que toda persona tiene el derecho de acceder a dicha información, salvo en los casos que expresamente establezcan las leyes. El Estado garantizará el ejercicio de este derecho.

Toda persona tiene derecho a la protección de sus datos personales que se encuentran en poder de los entes públicos o privados. Para proteger sus datos, toda persona tiene el derecho a acceder a información sobre sí misma o sus bienes asentada en archivos, bases de datos o registros públicos o privados y tiene el derecho a actualizar, rectificar, suprimir o mantener en reserva dicha información, en los términos de la ley.

La ley protegerá a las personas contra cualquier lesión en sus derechos, resultante del tratamiento de sus datos personales.

Para **garantizar** el ejercicio del derecho de acceso a la información y **la protección** de datos personales, la federación, los estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, **establecerán un Sistema de Información Pública que se registrá** por los siguientes principios y bases:

I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad.

II. La información relativa al origen, uso y destino de los recursos públicos que reciban los partidos políticos, las agrupaciones políticas, los entes privados y los sindicatos de cualquier ente público federal o empresa paraestatal, deberá ser publicada de oficio.

III. La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes.

IV. La información que tenga que ver con investigación de violaciones a los derechos fundamentales o a crímenes de lesa humanidad bajo ninguna circunstancia podrá ser considerada como confidencial o reservada.

V. Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno, justificar su utilización tendrá acceso gratuito a sus datos personales, a la rectificación de éstos y a la información pública. **En este último caso, no será necesario proporcionar su nombre.**

VI. Se establecerán mecanismos **sencillos para** el acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos. Estos procedimientos se sustanciarán ante órganos u organismos especializados e imparciales, y con autonomía operativa, de gestión y de decisión.

VII. Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados **conforme lo marque la ley de la materia** y publicarán a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre sus indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos.

VIII. Las leyes determinarán la manera en que los sujetos obligados deberán hacer pública la información relativa a los recursos públicos que entreguen a personas físicas o morales.

IX. La inobservancia a las disposiciones en materia de acceso a la información pública será sancionada en los términos que dispongan las leyes.

Para garantizar y hacer efectivo el adecuado y pleno ejercicio de los derechos de acceso a la información pública y protección de datos personales, se crea el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública como organismo público autónomo, con facultades normativas, operativas, de gestión, presupuestarias y de sanción; con personalidad jurídica y patrimonio propios. El instituto tendrá la facultad para realizar modificaciones al Reglamento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y para expedir el Reglamento de las leyes federales que se expidan materia de archivos y datos personales.

El instituto estará integrado por cinco comisionados propietarios, quienes tendrán cinco comisionados suplentes. Los comisionados serán nombrados por el voto de cuando menos las dos terceras partes de la Cámara de Diputados, de acuerdo al procedimiento que establezca la ley.

Los comisionados serán nombrados dos de ellos por un período de siete años, sin posibilidad de reelección y durante su encargo no podrá desempeñar ningún otro empleo, cargo o comisión, salvo en instituciones docentes, científicas.

Los comisionados elegirán de entre sus homólogos, al comisionado que fungirá como presidente del instituto por un período de tres años, sin posibilidad de reelección.

Los comisionados gozarán de las garantías para ejercer su cargo con plena independencia y sólo podrán ser removidos por las causas graves que la ley señale, con la misma votación requerida para su nombramiento, o por las causas y conforme a los procedimientos previstos en el Título Cuarto de esta Constitución.

Los comisionados designarán por mayoría, a propuesta del comisionado presidente, a los funcionarios directivos del instituto.

...

Artículo 7o. ...

...

Los medios de comunicación, así como los periodistas, no podrán ser obligados por autoridad alguna, dentro o fuera de juicio, a revelar sus fuentes de información, motivo de una publicación.

Del artículo 8o. a 107. ...

Artículo 108. Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores del Instituto Federal Electoral y del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

...

...

Artículo 109. ...

Artículo 110. Podrán ser sujetos de juicio político los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el jefe de Gobierno del Distrito Federal, el procurador general de la República, el procurador general de Justicia del Distrito Federal, los magistrados de circuito y jueces de distrito, los magistrados y jueces del fuero común del Distrito Federal, los consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el consejero presidente, los consejeros electorales y el secretario ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los magistrados del Tribunal Electoral, los comisionados del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública los directores generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

...

...

...

...

Artículo 111. Para proceder penalmente contra los diputados y senadores al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los consejeros de la Judicatura Federal, los secretarios de despacho, los diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el jefe de Gobierno del Distrito Federal, el procurador general de la República y el procurador general de Justicia del Distrito Federal los comisionados del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, 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.

...

...

...

...

Transitorios

Primero. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, con las modalidades que se establecen en el segundo artículo transitorio.

Segundo. Las entidades federativas y la federación contarán con un plazo de un año a partir de la publicación del decreto en el Diario Oficial de la Federación, para realizar las adecuaciones a su normatividad de acuerdo a lo establecido en el presente decreto.

Artículo Segundo. Se reforma el contenido de los artículos 1, 2, 3, 4, 7, 12, 15, 17, 19, 27, 28, 29, 30, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 40, 63 y 64, y se adicionan los artículos 65, 66, 67, 68 y 69, todos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, para quedar redactados de la siguiente manera

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental

Título **Primero**
Disposiciones comunes para los sujetos obligados

Capítulo **I**
Disposiciones generales

Artículo 1o. La presente ley es de orden público. Tiene como finalidad proveer lo necesario para garantizar **el acceso de toda persona a la información pública y la protección de los datos personales.**

Artículo 2o. La sociedad es titular de la información pública, por lo que toda persona tiene el derecho de acceder a dicha información, salvo en los casos que expresamente establezca la presente ley.

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

I. Comités: Los Comités de Información de cada una de las dependencias y entidades mencionados en el artículo 29 de la ley o el titular de las referidas en el artículo 31;

II. Datos personales: La información concerniente a una persona física, identificada o identificable.

III. Datos Sensibles. La información referente a preferencias sexuales, religión, origen étnico, militancia, filiación o ideología políticas, afiliación sindical, estado de salud, situación moral y familiar y otras cuestiones que afecten su privacidad o aquella que pudiera generar discriminación sobre su persona.

IV. Documentos: Los expedientes, reportes, estudios, actas, resoluciones, oficios, correspondencia, acuerdos, directivas, directrices, circulares, contratos, convenios, instructivos, notas, memorandos, estadísticas o bien, cualquier otro registro que documente el ejercicio de las facultades o la actividad de los sujetos obligados y sus servidores públicos, sin importar su fuente o fecha de elaboración. Los documentos podrán estar en cualquier medio, sea escrito, impreso, sonoro, visual, electrónico, informático u holográfico;

V. Dependencias y entidades: Las señaladas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, incluidas la Presidencia de la República, los órganos administrativos desconcentrados, así como la Procuraduría General de la República;

VI. Entes públicos:

a) El Poder Ejecutivo Federal, la Administración Pública Federal y la Procuraduría General de la República;

b) El Poder Legislativo federal, integrado por la Cámara de Diputados, la Cámara de Senadores, la Comisión Permanente y cualquiera de sus órganos;

c) El Poder Judicial de la Federación y el Consejo de la Judicatura Federal;

d) Los órganos constitucionales autónomos;

e) Los tribunales administrativos federales, y

f) Cualquier otro órgano federal.

VII. Entes privados: Las personas morales constituidas conforme a la ley correspondiente.

VIII. Hábeas Data. Derecho relativo a la tutela que tienen las personas sobre sus datos personales que se encuentran en poder de un sujeto obligado.

IX. Información: La contenida en los documentos que los sujetos obligados generen, obtengan, adquieran, transformen o conserven por cualquier título;

X. Información pública. Los archivos o documentos en poder de los sujetos obligados.

XI. Información reservada: Aquella información que se encuentra temporalmente sujeta a alguna de las excepciones previstas en los artículos 13 y 14 de esta ley;

XII. Instituto: El Instituto Federal de Acceso a la Información.

XIII. Ley: La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental;

XIV. Órganos constitucionales autónomos: El Instituto Federal Electoral, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el Banco de México, **el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública**, las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía y cualquier otro establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

XV. Reglamento de la Ley: El Reglamento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental;

XVI. Servidores públicos: Los mencionados en el párrafo primero del artículo 108 constitucional y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos públicos federales;

XVII. Seguridad nacional: Acciones destinadas a proteger la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano, la gobernabilidad democrática, la defensa exterior y la seguridad interior de la federación, orientadas al bienestar general de la sociedad que permitan el cumplimiento de los fines del Estado constitucional;

XVIII. Sindicatos: Los sindicatos de cualquier ente público federal o empresa paraestatal.

XIX. Sistema de datos personales: El conjunto ordenado de datos personales que estén en posesión de un sujeto obligado;

XX. Sistema de Información Pública: El conformado por el instituto, la información, los sujetos obligados, las unidades de enlace, los comités de información, la normatividad en la materia, las personas que solicitan información, así como la interrelación existente entre todos ellos que tiene como fin garantizar y promover el acceso a la información pública y la protección de los datos personales.

XXI. Sujetos Obligados:

- a) Los entes públicos.
- b) Los partidos o asociaciones políticas.
- c) Los sindicatos. Y
- e) Los entes privados que reciban recursos públicos.

XXII. Unidades administrativas: Las que de acuerdo con la normatividad de cada uno de los sujetos obligados tengan la información, de conformidad con las facultades que les correspondan.

Artículo 4o. Son objetivos de esta ley:
De la fracción I. a VI. ...

VII. Establecer el Sistema de Información Pública como elemento fundamental para el desarrollo.

Artículo 5o. ...

Artículo 6o. ...

Capítulo
Obligaciones de transparencia

II

Artículo 7o. Con excepción de la información reservada o confidencial prevista en esta ley, los **entes públicos** deberán, **sin que medie solicitud**, poner a disposición del público y actualizar, en los términos del Reglamento y los lineamientos que expida el instituto o la instancia equivalente a que se refiere el artículo 61, entre otra, la información siguiente:

De la fracción I. a la XVI. ...

XVII. Las declaraciones de los servidores públicos, suprimiendo en el documento que se publicará, los datos que se clasifiquen de acuerdo a lo establecido en la presente ley. Y

XVIII. Cualquier otra información que sea de utilidad o se considere relevante, además de la que con base a la información estadística, responda a las preguntas hechas con más frecuencia por el público.

La información a que se refiere este artículo deberá publicarse de tal forma que facilite su uso y comprensión por las personas, y que permita asegurar su calidad, veracidad, oportunidad y confiabilidad. Las dependencias y entidades deberán atender las recomendaciones que al respecto expida el instituto.

Artículo 8o. ...

Artículo 9o. ...

Artículo 10. ...

Artículo 11. ...

Artículo 12. Los sujetos obligados deberán hacer pública toda aquella información relativa a los montos y las personas a quienes entreguen, por cualquier motivo, recursos públicos, así como los informes que dichas personas les entreguen sobre el uso y destino de dichos recursos.

Los partidos o asociaciones políticas y los sindicatos deberán publicar de oficio, la información relativa al origen, uso y destino de los recursos públicos, así como las obligaciones establecidas en las fracciones I, III, IV, V y XIV del artículo 7o. de la presente ley.

Capítulo

III

Información reservada y confidencial

Artículo 13. ...

Artículo 14. ...

Artículo 15. La información clasificada como reservada según los artículos 13 y 14, podrá permanecer con tal carácter hasta por un período **de cinco años**. Esta información podrá ser desclasificada cuando se extingan las causas que dieron origen a su clasificación, cuando haya transcurrido el periodo de reserva **o cuando el instituto, por el voto de la mayoría de sus comisionados, así lo considere**. La disponibilidad de esa información será sin perjuicio de lo que, al respecto, establezcan otras leyes.

El instituto, de conformidad con el Reglamento, o la instancia equivalente a que se refiere el artículo 61, establecerán los criterios para la clasificación y desclasificación de la información reservada.

Excepcionalmente, los sujetos obligados podrán solicitar al instituto o a la instancia establecida de conformidad con el artículo 61, según corresponda, la ampliación del periodo de reserva, **por un plazo no mayor a cinco años**, siempre y cuando justifiquen que subsisten las causas que dieron origen a su clasificación.

Artículo 16. ...

Artículo 17. Las unidades administrativas elaborarán semestralmente y por rubros temáticos, un índice de los expedientes clasificados como reservados. Dicho índice deberá indicar la unidad administrativa que generó la información, la fecha de la clasificación, su fundamento y **motivación**, el plazo de reserva y, en su caso, las partes de los documentos que se reservan. En ningún caso el índice será considerado como información reservada.

Para la fundamentación de la reserva deberá acreditarse que:

- I. La información solicitada se encuentra en alguna de las hipótesis de excepción que establecen los artículos 13 y 14 de la presente ley.**
- II. La entrega o publicidad de la información puede amenazar efectivamente el interés público.**
- III. En caso de darse a conocer la información solicitada, el daño probable, presente y específico que puede producirse es mayor que el interés público.**

El titular de cada dependencia o entidad deberá adoptar las medidas necesarias para asegurar la custodia y conservación de los expedientes clasificados.

En todo momento, el instituto tendrá acceso a la información reservada o confidencial para determinar su debida clasificación, desclasificación o la procedencia de otorgar su acceso.

Artículo 18. ...

Artículo 19. Cuando los particulares entreguen a los sujetos obligados la información a que se refiere la fracción I del artículo anterior, deberán señalar los documentos que contengan información confidencial, reservada o comercial reservada, siempre que tengan el derecho de reservarse la información, de conformidad con las disposiciones aplicables. En el caso de que exista una solicitud de acceso que incluya información confidencial, los sujetos obligados la comunicarán siempre y cuando medie el consentimiento expreso del particular titular de la información confidencial.

Nadie puede ser obligado a proporcionar información sobre sus datos sensibles, salvo los siguientes casos:

- I. La entrega de la información sea necesaria para proteger su vida, su seguridad, su integridad física o su salud mental.**
- II. Se encuentre establecido en alguna disposición legal.**

**Capítulo
Protección de datos personales**

IV

Del artículo 20. a 26. ...

**Capítulo
Cuotas de acceso**

V

Artículo 27. La consulta de la información pública es gratuita, no obstante, en caso de la reproducción de la información podrá generarse un cobro para obtener **los documentos, el cual** no podrán ser superior de:

- I. El costo de los materiales utilizados en la reproducción de la información, y
- II. El costo de envío.

Las cuotas de los derechos aplicables deberán estar establecidas en la Ley Federal de Derechos.

Los sujetos obligados deberán esforzarse por reducir los costos de entrega de información.

**Título
Acceso a la información en el Poder Ejecutivo federal**

Segundo

**Capítulo
Unidades de enlace y comités de información**

I

Artículo 28. Los titulares de cada uno de **los sujetos obligados** designarán a la unidad de enlace que tendrá las funciones siguientes:

De la fracción I. a VIII. ...

Artículo 29. En cada dependencia, entidad o **sujeto obligado**, se integrará un Comité de Información que tendrá las funciones siguientes:

De la fracción I. a VII. ...

Artículo 30. Cada Comité estará integrado por:

- I. Una persona designada por el titular de la dependencia, entidad o sujeto obligado;
- II. El titular de la unidad de enlace, y
- III. El titular del órgano interno de control u **órgano administrativo** de cada dependencia o entidad.

El Comité adoptará sus decisiones por mayoría de votos.

Artículo 31. ...

Artículo 32. Corresponderá al Archivo General de la Nación elaborar, en coordinación con el instituto, los criterios para catalogar, clasificar y conservar los documentos administrativos, así como la organización de archivos de las dependencias y entidades.

Dichos criterios tomarán en cuenta los estándares y mejores prácticas internacionales en la materia.

Los titulares de las dependencias y entidades deberán asegurar el adecuado funcionamiento de los archivos. Asimismo, deberán elaborar y poner a disposición del público una guía simple de sus sistemas de clasificación y catalogación, así como de la organización del archivo, de acuerdo a la ley en la materia, los lineamientos que el instituto establezca y demás disposiciones aplicables.

Capítulo Instituto Federal de Acceso a la Información Pública

II

Artículo 33. El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública es un órgano dotado de autonomía operativa, presupuestaría y de decisión, con personalidad jurídica y patrimonio propios, por disposición expresa de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con facultades normativas y sancionadoras. El instituto está encargado de promover y difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información y la protección de datos personales, así como la cultura de la transparencia y la rendición de cuentas; resolver sobre la negativa a las solicitudes de acceso a la información y de la acción de hábeas data.

Artículo 34. El instituto estará integrado por cinco comisionados propietarios, quienes tendrán cinco comisionados suplentes. Los comisionados serán nombrados por el voto de cuando menos las dos terceras partes de la Cámara de Diputados, de acuerdo al siguiente procedimiento:

I. Sesenta días hábiles antes de la conclusión del encargo de los comisionados, se realizará una convocatoria pública en donde se establecerán los plazos, lugares, horarios y requisitos para los aspirantes.

II. Se integrará una comisión especial, conformada por un diputado de cada partido político representado en la Cámara de Diputados y tres representantes de instituciones de educación superior de reconocido prestigio a nivel nacional, seleccionadas previamente por el voto de las dos terceras partes de los diputados.

III. La comisión realizará un examen de oposición a los aspirantes en el que se evalúen los conocimientos sobre el tema, test psicométricos y psicotécnicos, así como la revisión de los perfiles y la realización de por lo menos, una entrevista que tendrá el carácter de pública, así como otras evaluaciones que considere adecuadas.

IV. La comisión, integrará, por consenso, una lista de veinte aspirantes, señalando los motivos por los cuales cada uno de ellos fue seleccionado y la enviará a la Junta de Coordinación Política.

V. La Junta de Coordinación Política enviará un listado con 10 aspirantes al Pleno, a fin de que éste determine quienes serán los comisionados propietarios y suplentes.

Los resultados de los exámenes y las entrevistas deberán ser publicados en la página electrónica oficial de la Cámara de Diputados.

En ningún caso habrá más del sesenta por ciento de comisionados de un mismo género.

Los comisionados serán nombrados por un periodo de siete años, sin posibilidad de reelección y durante su encargo no podrán desempeñar ningún otro empleo, cargo o comisión, salvo en instituciones docentes o científicas.

Los comisionados gozarán de las garantías para ejercer su cargo con plena independencia y sólo podrán ser removidos por las causas graves que la ley señale, con la misma votación requerida para su nombramiento, o por las causas y conforme a los procedimientos previstos en el Título Cuarto de esta Constitución.

Artículo 35. Para ser comisionado se requiere:

- I.** Ser ciudadano mexicano;
- II.** No haber sido condenado por la comisión de algún delito doloso;
- III.** Tener por lo menos, veinticinco 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, jefe de departamento administrativo, 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, en los **tres años previos** al día de su nombramiento.

Artículo 36. El instituto será presidido por un comisionado, quien tendrá la representación legal del mismo. Durará en su encargo un periodo de tres años, **sin posibilidad de reelección** y será elegido por el voto de la mayoría de los comisionados.

El presidente del instituto realizará la propuesta de los funcionarios directivos a los comisionados. La designación será realizada por el voto de la mayoría de los comisionados.

Artículo 37. El instituto tendrá las siguientes atribuciones:

De la fracción I. a XVI. ...

XVII. Elaborar el Reglamento del Servicio Profesional de Carrera;

XVIII. Designar a los servidores públicos a su cargo, quienes serán integrados a un **servicio profesional de carrera, de acuerdo a lo establecido en el reglamento respectivo;**

XIX. Preparar su proyecto de presupuesto anual, el cual será enviado a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público **para que, sin modificación alguna,** lo integre al Presupuesto de Egresos de la Federación;

XX. Proponer modificaciones al Reglamento de la presente Ley y expedir los Reglamentos a las leyes que, sobre materia de archivos y datos personales, se expidan;

XXI. Firmar convenios con instituciones de educación superior a fin de crear opciones de licenciatura, posgrados o centros de investigaciones relacionados con el tema del acceso a la información pública y la cultura de la transparencia.

XXII. Sancionar a los servidores públicos por incumplimiento de sus obligaciones, con base a lo establecido por la presente ley; y

XXIII. Las demás que le confieran esta Ley, su Reglamento y cualquier otra disposición aplicable.

Del artículo 38. a 39. ...

Capítulo

III

Del procedimiento de acceso ante la dependencia o entidad

Artículo 40. Cualquier persona o su representante, podrá presentar, ante la unidad de enlace, una solicitud de acceso a la información **de manera verbal,** mediante escrito libre o en los formatos que apruebe el instituto. La solicitud deberá contener:

I. Lugar y medio para recibir notificaciones;

De la fracción II a IV. ...

...

...

...

...

Del artículo 41 a 62. ...

Título
Responsabilidades y sanciones

Cuarto

Capítulo Único

Artículo 63. Los comisionados del instituto, por mayoría de votos, podrán determinar y aplicar las siguientes sanciones:

- I. Amonestación verbal;**
- II. Extrañamiento por escrito;**
- III. Multa equivalente de cincuenta a mil veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal;**
- IV. Separación temporal del cargo público, por un plazo de hasta doce meses;**
- V. Separación definitiva del cargo público;**
- VI. Inhabilitación para ejercer un cargo publico, por un período de hasta tres años:**

Artículo 64. La imposición de las sanciones deberá ser proporcional a:

- I. La gravedad de la infracción;**
- II. La existencia de dolo;**
- III. La afectación causada;**
- IV. Las circunstancias particulares del caso; y**
- V. La reiteración del infractor en las omisiones o violaciones a la presente ley, su reglamento o demás disposiciones aplicables.**

Artículo 65. Para la aplicación de las sanciones, el instituto deberá notificar al supuesto infractor, para que en un término de quince días hábiles presente a los comisionados los medios de prueba necesarios para su defensa o exprese lo que a su derecho convenga.

Artículo 66. Si se tratase de dirigentes, militantes o trabajadores de los partidos o agrupaciones políticas, de entes privados o sindicatos, el Instituto dará vista a las autoridades correspondientes, de acuerdo a la normatividad aplicable.

Artículo 67. A los servidores públicos a que hacen referencia los artículos 110 y 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sólo podrá aplicárseles las sanciones establecidas en las fracciones I, II y II del artículo 63 de la presente Ley.

Artículo 68. Serán causas de responsabilidad administrativa de los servidores públicos por incumplimiento de las obligaciones establecidas en esta ley las siguientes:

I. Usar, sustraer, destruir, ocultar, inutilizar, divulgar o alterar, total o parcialmente y de manera indebida información que se encuentre bajo su custodia, a la cual tengan acceso o conocimiento con motivo de su empleo, cargo o comisión;

II. Actuar con negligencia, dolo o mala fe en la sustanciación de las solicitudes de acceso a la información o en la difusión de la información a que están obligados conforme a esta Ley;

III. Denegar intencionalmente información no clasificada como reservada o no considerada confidencial conforme a esta ley;

IV. Clasificar como reservada, con dolo, información que no cumple con las características señaladas en esta Ley. La sanción sólo procederá cuando exista una resolución previa respecto del criterio de clasificación de ese tipo de información del Comité, el Instituto, o las instancias equivalentes previstas en el Artículo 61;

V. Entregar información considerada como reservada o confidencial conforme a lo dispuesto por esta ley;

VI. Entregar intencionalmente de manera incompleta información requerida en una solicitud de acceso, y

VII. No proporcionar la información cuya entrega haya sido ordenada por los órganos a que se refiere la fracción IV anterior o el Poder Judicial de la Federación.

La responsabilidad a que se refiere este Artículo o cualquiera otra derivada del incumplimiento de las obligaciones establecidas en esta Ley, será sancionada en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

La infracción prevista en la fracción VII o la reincidencia en las conductas previstas en las fracciones I a VI de este artículo, serán consideradas como graves para efectos de su sanción administrativa.

Artículo 69. Las responsabilidades administrativas que se generen por el incumplimiento de las obligaciones a que se refiere el Artículo anterior, son independientes de las del orden civil o penal que procedan.

Transitorios

Primero. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, bajo las modalidades que se establecen en los siguientes artículos.

Segundo. Los sujetos obligados a que hacen referencia las fracciones b, c y d del artículo 3 de la Ley, tendrán un término de ciento veinte días naturales a partir de la publicación del Decreto en el Diario Oficial de la Federación, para cumplir con las obligaciones establecidas en la presente ley.

Tercero. Los Comités de Información de los sujetos obligados que establecieron plazos de reserva de información, superiores a los señalados en el presente decreto deberán modificar el acuerdo, estableciendo un plazo que no exceda los cinco años e informar al instituto de los términos de la modificación, en un máximo de 30 días naturales a partir de la publicación del presente decreto en el Diario Oficial de la Federación.

Dado en el Salón de sesiones del honorable Congreso de la Unión, a 25 de octubre del año de 2007.

Diputado Rubén Aguilar Jiménez (rúbrica)

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

El que suscribe, Santiago Gustavo Pedro Cortés, en mi 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 del artículo 55, fracción II del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someto a consideración del Pleno de la honorable Cámara de Diputados, la presente iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona el artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 76 y 145 de la Ley de Amparo, bajo la siguiente

Exposición de Motivos

Proteger, tutelar, salvaguardar, el concepto "amparo" lleva implícito un estricto sentido de seguridad. En nuestro derecho positivo, el amparo es la última línea de defensa que el gobernado puede ejercer contra leyes y actos de autoridad que ataquen o vulneren sus garantías individuales.¹ El juicio de amparo es una figura jurídica señera del derecho mexicano y ha marcado un hito en el orden jurídico mundial.

Sin embargo –es preciso decirlo– el amparo mexicano se hace viejo.

No olvidemos que nació a mediados del **siglo XIX** y que la última edición de su ley reglamentaria data de 1936. Han pasado 71 años desde la última adecuación del juicio de garantías y, pese a su bondad esencial, cada día que pasa se atrofia un poco más. El juicio de amparo se oscurece y se torna obsoleto y, siendo como es, un elemento insustituible para la efectiva defensa de los derechos fundamentales, resulta un mandato impostergable para nosotros, las diputadas y los diputados de la LX Legislatura, en el sentido de inyectar nueva sangre, nueva fuerza y nuevas perspectivas a l Ley de Amparo. Ése es el hilo conductor de la presente iniciativa.

1. Concepto de amparo

El amparo es un sistema tutelar de la Constitución y de las garantías individuales, se tramita en forma de juicio ante el Poder Judicial de la Federación y tiene como último propósito, además de lograr la nulidad del acto reclamado, la restitución del agraviado en el goce de la garantía violada, con efectos retroactivos al momento de la violación.

Nadie como el doctor Ignacio Burgoa Orihuela para contextualizar el tema que nos ocupa. Eminentemente jurista, hombre de su tiempo y maestro universitario, él, junto con otros insignes

constitucionalistas, discurrieron lo que es actualmente una clara denominación de origen al proceso que nos ocupa.

En razón de las consideraciones precedentes, recordamos uno de los conceptos acuñados por el doctor Burgoa:

"El amparo es un juicio o proceso que se inicia por la acción que ejercita cualquier gobernado ante los órganos jurisdiccionales federales contra todo acto de autoridad –latu sensu– que le causa un agravio en su esfera jurídica y que considere contrario a la Constitución, teniendo por objeto invalidar dicho acto o despojarlo de su eficacia por su inconstitucionalidad o ilegalidad en el caso concreto que lo origine"²

Al estudiar el juicio de garantías –como también se conoce a ese recurso– otro jurisconsulto de excepción, don **Héctor Fix-Zamudio**, encuentra puntos de contacto entre **el amparo y el habeas corpus** sajón, y –citando a Éder Phanor, quien en 1961 pretende "desentrañar" el origen del amparo– concluye que es posible identificar coincidencias entre ambos medios de defensa.

No es extraño. Un medio de control del poder debe, forzosamente, semejarse a otros mecanismos de impugnación. Es por ello que los estudiosos encuentran semejanzas, orientaciones, corrientes. Sin que por ello nuestro tema pierda fuerza o vigor. La vinculación del juicio de amparo con la Constitución de Cádiz –en buena medida por la centralización de la norma fundamental gaditana– o con el derecho francés, se encuentran y confluyen, sí, por la defensa de los derechos de la persona o la revisión de la legalidad o constitucionalidad de las normas, como sucede con el recurso de casación, pero no podemos cerrar los ojos a la preeminencia del alcance del genio de dos abogados mexicanos de mediados del siglo XIX, don Manuel Crescencio Rejón y don Mariano Otero.

Fix-Zamudio, en sus *Ensayos sobre el Derecho de Amparo*³ distingue y considera al amparo mexicano como "una federación de instrumentos procesales", cada uno con una función tutelar específica, distinguibles sólo por los efectos que producen.

A modo de aprehender el concepto y entender por qué razón es importante adecuarlo, mencionaremos sintéticamente la clasificación propuesta por Fix-Zamudio:

Amparo como habeas corpus. En primer término, el amparo mexicano podría, en efecto, semejarse al habeas corpus sajón, con quien comparte características. El amparo funciona como habeas corpus cuando se presentan ataques a la vida, a la libertad personal –fuera de procedimiento judicial–, o existen amenazas de deportación, destierro o alguno de los actos prohibidos por el artículo 22 constitucional. En ese supuesto, cualquier persona puede interponer amparo en nombre del afectado que se encuentre en imposibilidad para hacerlo, llegando al extremo de que el promovente del medio de defensa podría ser, incluso, menor de edad.

Amparo contra resoluciones judiciales. Este supuesto presenta analogía con el recurso de casación francés, ya que su propósito es el examen de la legalidad de las resoluciones de última instancia dictadas por todos los tribunales del país.

Este "amparo-casación" distingue cuatro secciones, según se impugnen sentencias civiles, penales, agrarias o laborales.

Amparo como recurso de inconstitucionalidad. Otra vía en la que se utiliza el amparo y que se funda en el artículo 133 de la Constitución federal. Mediante esta aplicación se combate la legalidad de una resolución ordinaria, y se decide previamente si las disposiciones legislativas aplicadas por el tribunal que dictó la sentencia, son constitucionales o no.

Por lo tanto, cuando el quejoso estima que una autoridad judicial ha dictado un fallo en el cual, contrariando lo dispuesto por el precepto citado, se aplica en su perjuicio un ordenamiento legal que estima contrario a la Constitución, puede impugnar dicha sentencia en amparo.

Amparo como proceso contencioso-administrativo. Que regula la impugnación de actos y resoluciones administrativos, siendo atendible en dos tiempos: Cuando el acto que causa perjuicio no puede combatirse frente a un tribunal administrativo y cuando el fallo definitivo del procedimiento administrativo le es adverso al gobernado.

Amparo como salvaguarda agraria. Dice el doctor Fix-Zamudio que esta modalidad de amparo "surgió con motivo de las reformas a la Ley de Amparo que entraron en vigor en 1963 y tuvieron como objeto establecer un sistema especial de protección en beneficio de los campesinos sujetos al régimen de la reforma agraria", estableciendo, en opinión del constitucionalista, un procedimiento asimétrico, tendiente a equilibrar las carencias e ignorancia de los campesinos, con la voracidad de intermediarios y de igual manera, buscando dar proporcionalidad a la custodia de los intereses de la gente del campo, de forma similar a la que ya la ley proveía con un derecho del trabajo, con tribunales "protectores" de los trabajadores industriales.

Antes de recordar el procedimiento del amparo y sus calidades de "bi-instancial" o "directo", traeremos a colación los orígenes del recurso de que se trata, no sólo porque metodológicamente procede establecer el contexto de donde surge la figura en estudio, sino también porque he de demostrar la necesidad de que en la LX Legislatura, que ha logrado caminar grandes pasos, en pago de lo que la sociedad espera de nosotros, resolvamos esta inadecuación del amparo, pues no obstante su acertado origen, hoy simplemente no responde a las necesidades de los tiempos que corren.

2. Génesis del Amparo

El amparo nace en México, como producto del talento y la sensibilidad de dos juristas: Manuel Crescencio Rejón y Mariano Otero.

Cierto es que, como ya señalamos precedentemente, el amparo pudo haber recibido impulso del enciclopedismo francés, o de las prácticas judiciales sajonas, pero ¿qué creación humana carece de raíces? somos seres gregarios y, esencialmente, somos seres históricos – Octavio Paz diría: somos historia– y por ello la culminación de una obra intelectual de largo aliento rara vez es ajena al estímulo externo, sin embargo, el tema indubitable es que,

el 31 de marzo de 1841, en la Constitución del estado de Yucatán, por primera vez se instauró la revisión judicial de la constitucionalidad de las leyes.

Poco después, en el "Acta Constitutiva de Reformas", promulgada el 21 de mayo de 1847 por el Congreso constituyente y otorgada al pueblo de México como una indemnización por el aberrante imperio de las "7 Leyes" centralistas, se deja sentir la inspiración de Mariano Otero, considerado como el "segundo padre del amparo".⁴

Dos artículos del "Acta Constitutiva de Reformas de 1847" muestran la intención única del legislador, y por su relevancia –y similitud con la norma actual– los reproducimos enseguida:

"Artículo 5o. Para asegurar los derechos del hombre que la Constitución reconoce, una ley fijará las garantías de libertad, seguridad, propiedad e igualdad de que gozan todos los habitantes de la república, y establecerá los medios de hacerlas efectivas".

Por si hiciera falta, destacaremos dos frases del artículo transcrito: Los derechos del hombre son **reconocidos** por la Constitución, no otorgados por ella. Y será bueno que lo recordemos, habida cuenta de que, en ocasiones, algunos "representantes populares" creemos que entregamos "dádivas" al pueblo, cuando no son más que la materialización de su derecho. La segunda frase, del artículo 5o. a que hacemos mención, es hilo conductor de la presente iniciativa: "Una ley... establecerá los medios de hacerlas efectivas".

No hemos podido hacerlo. Las "garantías" de propiedad, de igualdad y todas las demás que nosotros, los legisladores, nos empeñamos en inscribir en la Carta Magna, para volverlas "**garantías constitucionales**", mientras no se encuentren los medios de hacerlas efectivas, seguirán siendo sólo un buen deseo.

El artículo 25 de ese cuerpo normativo –que cumplió ya 160 años– refleja fielmente lo que aún es nuestro concepto de amparo:

"Artículo 25. Los tribunales de la federación ampararán a cualquiera habitante de la república en el ejercicio y conservación de los derechos que le concedan esta Constitución y las leyes constitucionales, contra todo **ataque** de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, ya de la federación, ya de los estados; **limitándose dichos tribunales a impartir su protección en el caso particular sobre el que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o el acto que lo motivare**".

¡Cuidado! El constituyente de 1847 no dice: "ciudadano" y por ende no es sólo el ciudadano el que debe gozar del cumplimiento de sus garantías individuales, dice "habitante", cualquier habitante.

Pero también cuidado: El legislador evitó que el beneficio se extendiera erga omnes, aun si el acto de autoridad o la ley recurridos finalmente eran declarados inconstitucionales por tribunal competente.

Poco más tarde, el constituyente de 1857 plasmó en los artículos 101 y 102 el antecedente inmediato de la figura que hoy conocemos, donde se reconocen, a simple vista, los elementos fundantes del amparo actual.

El amparo siguió desarrollándose en las leyes reglamentarias de 1861, 1869 y 1882, pero la transformación más importante se dio después, cuando, luego de una serie de presiones sociales y políticas, la Suprema Corte resolvió que la incorrecta aplicación de una ley secundaria vulneraba las garantías ciudadanas y daba fundamento a la procedencia del amparo por la violación de leyes secundarias.

Ciertamente, ha habido adecuaciones formales al juicio de amparo en el transcurso de todos estos años, pero ellas fueron dirigidas básicamente hacia la estructura y organización del Poder Judicial en general y la Suprema Corte en particular, transitando de un tribunal predominantemente de casación, hasta la imbricada mixtura actual, donde concurren las variables propuestas por el doctor Fix-Zamudio.

En la actualidad el amparo es una institución compleja, un mecanismo exótico, válido sólo para especialistas y o para quienes pueden pagarlo, secuestrando así el carácter de social que le dio origen.

Reconocemos los esfuerzos concretos que las reformas de los años ochenta y noventa del siglo pasado trajeron a la institución de amparo, y los trabajos que, desde la **LVII Legislatura** se han realizado al respecto.

Estos esfuerzos nos han permitido tomar sus experiencias y revalorar sus intenciones para proyectar desde ahí esta Iniciativa, teniendo muy presentes, además, las iniciativas de ley que se han planteado en esta misma Legislatura. En consecuencia, nuestro reconocimiento para los diputados Jesús Ramírez Stabros del Partido Revolucionario Institucional, Roberto Mendoza Flores y Victorio Montalvo Rojas del Partido de la Revolución Democrática y las valiosas aportaciones de las diputadas María del Pilar Ortega Martínez y Dora Alicia Martínez Valero y el diputado Carlos Augusto Bracho González, todos ellos de Acción Nacional.

Somos conscientes de lo que el desfase entre la norma y la realidad provoca y nos queda claro que incluso la Constitución mejor escrita, si se distancia o divorcia de la realidad, estará condenada a un fracaso irremediable. Como sostenía Ferdinand Lasalle: "Los problemas constitucionales no son, primariamente, problemas de derecho, sino de **poder...**"⁵ y por lo tanto, es en función a los acomodos de los factores reales del poder, a la sana reacción contra el empuje de los poderes fácticos, que deriva la necesidad urgente, percibida por el legislador, de adecuar a Carta Magna a los tiempos que corren.

3. Jurisprudencia

Entendida en su acepción más amplia, como la interpretación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la Jurisprudencia –que, en opinión de los expertos es el derecho vivo– mucho deja ver la importancia de actualizar la institución de amparo.

Las decisiones de la corte –fundadas en derecho, porque los ministros únicamente pueden declarar lo que el legislador estatuyó– evidencian la futilidad del esfuerzo que un ciudadano cualquiera puede pretender, cuando su derecho subjetivo no está claramente escrito en ley y, si bien la razón de pedir es legítima y bastante, no tiene, en cambio, el interés jurídico preciso para hacerlo.

Una muestra de lo que manifestamos se deja ver en el criterio del Poder Judicial de la Federación que enseguida se transcribe:

"Registro número 180054

Localización:

Novena Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XX, noviembre de 2004

Página: 2031

Tesis: VIII.4o.10 K

Tesis Aislada

Materia(s): Común

Suplencia de la queja. No tiene el alcance de hacer procedente el juicio de amparo, si el quejoso no acreditó su interés jurídico.

La figura procesal de la suplencia de la queja deficiente, establecida en el artículo 76 Bis de la Ley de Amparo, sólo constrañe al juzgador federal para que subsane de oficio la insuficiencia o ausencia de los conceptos de violación y, en su caso, de los agravios expresados por el quejoso, en los supuestos previstos por las distintas fracciones contenidas en dicho precepto, pero no tiene el alcance de obligarlo a considerar procedente el juicio de garantías cuando no lo sea, porque el análisis de las causales de improcedencia es preferente al estudio de la constitucionalidad del acto reclamado, en términos del artículo 73, última parte, de la legislación reglamentaria citada; por tanto, el juez de distrito no puede estimar procedente la pretensión constitucional ejercida por el quejoso, cuando éste no acredita su interés jurídico.

Cuarto Tribunal Colegiado del Octavo Circuito

Amparo en revisión 711/2003. Sindicato Nacional de Trabajadores de la Industria de la Construcción, Demolición, Excavación, Conexos y Similares de la República Mexicana. 5 de agosto de 2004. Unanimidad de votos. Ponente: Ramón Raúl Arias Martínez. Secretario: Héctor Guillermo Maldonado Maldonado.

Ello choca con otra visión del mismo Poder Judicial, dejando manifiesto que, no obstante que el juzgador pueda querer brindar el amparo, en ocasiones la cortedad de la norma se lo impide:

"Registro número 179873

Localización:

Novena Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XX, Diciembre de 2004

Página 1221

Tesis: VI.2o.C. J/230

Jurisprudencia

Materia(s): Civil

Interés jurídico en el amparo. no tiene que estar probado plenamente al presentarse la demanda.

Es incorrecto que el juez de distrito deseche una demanda de amparo cuando no se tenga la plena certeza que los actos reclamados no afectan los intereses jurídicos de quien lo solicita, pues no es verdad que al presentarse la demanda de garantías debe estar demostrado en forma plena y directa la afectación en el interés jurídico, pues si hubiese duda al respecto de la existencia de ésta, debe admitirse la demanda propuesta, ya que la improcedencia prevista en la fracción V del artículo 73 de la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución General de la República, puede configurarse con posterioridad a la presentación de la demanda de amparo, puesto que el quejoso, desde el momento que la interpone hasta antes de finalizar la audiencia constitucional, está facultado para presentar pruebas con el objeto de demostrar que el acto combatido afecta sus intereses jurídicos y si en tal periodo no se encuentra comprobada dicha circunstancia, debe sobreseerse en el juicio al operar la causal referida.

Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Sexto Circuito

- Amparo en revisión 197/88. Gres, SA de CV, 13 de julio de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: Arnoldo Nájera Virgen. Secretario: Enrique Crispín Campos Ramírez.
- Queja 11/89. Blanca María Sierra García de Díaz. 9 de mayo de 1989. Unanimidad de votos. Ponente: Gustavo Calvillo Rangel. Secretario: Jorge Alberto González Álvarez.
- Amparo en revisión 302/89. Andreas Michaelis y Martha Bonilla de Michaelis. 26 de octubre de 1989. Unanimidad de votos. Ponente: José Galván Rojas. Secretario: Armando Cortés Galván.
- Amparo en revisión (improcedencia) 138/91. César Cruz Gutiérrez. 17 de abril de 1991. Unanimidad de votos. Ponente: José Galván Rojas. Secretario: Armando Cortés Galván.
- Amparo en revisión (improcedencia) 91/2003. Carlos Alberto Castillo Salazar y otra. 31 de marzo de 2003. Unanimidad de votos. Ponente: Raúl Armando Pallares Valdez. Secretario: Juan Carlos Cortés Salgado.

Véase: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XI, marzo de 2000, página 884, tesis XVII. 2o. J/15, de rubro: "Interés jurídico, falta de. No es motivo manifiesto e indudable de improcedencia, en términos del artículo 145 de la Ley de Amparo, para desechar de plano la demanda de garantías." y Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Número 66, junio de 1993, página 39, tesis IV. 2o. J/22, de rubro: "Demanda de amparo. La falta de interés jurídico no es motivo manifiesto e indudable de improcedencia que justifique su desechamiento."

Nota: Por instrucciones del tribunal colegiado de circuito, la tesis que aparece publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XVII, abril de 2003, página 934; se publica nuevamente con la denominación correcta del tribunal.

Como se advierte, el tribunal ha intentado refrendar la solidez y certeza del derecho en el amparo, pero no puede ir más allá de lo que la ley le permite. Es, por tanto, tarea nuestra, como legisladores, adecuar el marco normativo de forma que responda a las necesidades actuales de la población.

Ejemplo de trabajos felizmente encauzados lo tenemos en los regímenes de países hermanos por tradición, costumbre y raza. En ese tenor, no deja de llamar la atención el que prácticamente todos los países civilizados han implementado alguna forma de control respecto a los excesos del poder central. Por su importancia, a renglón seguido plantearémos la temática que nos preocupa, desde la óptica del derecho comparado.

4. Derecho comparado

En esta disciplina, el estudioso encuentra puntos de coincidencia y reflexión al confrontar semejanzas y diferencias entre diversos sistemas jurídicos vigentes en el mundo con el propósito de comprender y mejorar el sistema jurídico de un determinado país.

Con mayor precisión, la doctora Consuelo Sirvent expresa:

"El derecho comparado obedece a que el ordenamiento jurídico difiere de un país a otro. Así, su estudio es necesario para apreciar tanto las diferencias y las semejanzas como los defectos y los aciertos de ese orden, esto con el fin de perfeccionar las instituciones de un país y, por ende, su sistema jurídico"⁶, con lo que se establece con claridad meridiana la naturaleza de esa especialidad de la ciencia jurídica.

En diciembre pasado, el diputado Raúl Cervantes propuso iniciativa con proyecto de decreto para regular el procedimiento de la presentación de iniciativas por parte del Ejecutivo y si bien su planteamiento se enfocaba hacia este poder, su motivación e hilo conductor son destacables: Que todas las iniciativas, además de la exposición de motivos, el proyecto de decreto y los artículos transitorios, incluyan y consideren estudios de derecho comparado interno o externo.

Elevar el nivel del debate, como lo propone el diputado Cervantes, es loable y sólo puede abonar a la profesionalización del trabajo legislativo que impulsamos.

En ese orden de ideas y bajo esa premisa, a renglón seguido contextualizaremos nuestro tema en el campo del derecho comparado.

Estados Unidos de América. Señala Fix-Zamudio que: "La influencia externa –aludiendo a nuestro juicio de garantías– es la que proviene del derecho público de los Estados Unidos, ya que los creadores del amparo mexicano pretendieron introducir los principios esenciales de la revisión judicial de la constitucionalidad de leyes"

No le falta razón al constitucionalista. Toda vez que la corriente de derecho identificada como *common law* está basada en oralidad, precedentes y decisiones judiciales, más que en la palmaria manifestación normativa, y vistos los efectos que la figura tiene, la inclusión del "habeas corpus" en la sección 9 del artículo I de la Constitución de los Estados Unidos es indicativa de la importancia que un control constitucional contra el exceso del poder a un grado tal que vulnere las garantías ciudadanas, cuestionando, mediante este recurso, los errores de integración de jurados, aspectos probatorios, falta de asistencia legal, parcialidad y otros detalles subjetivos que podrían entorpecer la aplicación de la justicia.

Vale la precisión, que han formulado en diversas ocasiones, mentes jurídicas de importancia vital, que la mención al habeas corpus, en el artículo I de la Constitución estadounidense, se hace en forma negativa, es decir, como si se tratase de un derecho siempre vigente, lo que haría innecesario describirlo sino cuando se prevean las circunstancias de su privación. Recordemos, en traducción libre, esa disposición: "El privilegio del habeas corpus no será suspendido, a menos que casos de rebelión, invasión o amenazas a la seguridad pública lo demanden".

Esto se empata con la legislación de amparo, que inicialmente dejaba expedito el derecho del gobernado a solicitar la protección de la justicia de la Unión contra actos de autoridad que amenazaban directamente su esfera personal de derecho subjetivo.

Amén del habeas corpus, el sistema de protección constitucional anglosajón considera también otros recursos especiales que modulan la constitucionalidad de actos y leyes y que, como veremos, guardan estrecha semejanza con la regulación específica del amparo.

De explorado derecho resulta el determinar que, en el orden normativo de los Estados Unidos de América, el primer recurso extraordinario que cuestiona la constitucionalidad es el "*injunction*".

El *injunction* puede ser interpuesto ante cualquier juez y presenta las particularidades de un recurso de orden común **y uno de constitucionalidad al mismo tiempo**. El *injunction* (para algunos: interdicto) muestra características de recurso extraordinario ya que únicamente se plantea si se carece de un recurso ordinario de derecho común. Se funda en un acto o ley inconstitucional, procede en contra de actos de autoridad, una ley o incluso contra otro individuo y trae por consecuencia la suspensión de una actividad.

En forma similar a la suspensión provisional de nuestro amparo, el quejoso puede solicitar un "preliminary injunction" que es un mandamiento provisional cuyo propósito es impedir que se siga ejerciendo determinada acción hasta que se dirima la controversia.

No obstante que el interdicto sajón comparte algunas peculiaridades de nuestro amparo, sería improcedente afirmar que es su equivalente, ya que no se trata de un juicio por sí mismo ni se avoca a la salvaguarda de derechos constitucionales. Debido a esto es necesario observar otras figuras del derecho común estadounidense que sólo en su conjunto llegan a brindar una protección integral contra actos de autoridad. Para completar la protección de derechos fundamentales, al injunction, se suman los medios de impugnación identificados como "extraordinary legal remedies" ("recursos legales extraordinarios"): "mandamus" (estimula a que la autoridad realice una acción determinada); "certiorari" y "certification of questions"; "quo warranto" (tendiente a que el tribunal averigüe la legalidad del nombramiento de un funcionario público); "prohibition" (para prevenir que un tribunal incompetente se arrogue facultades) y habeas corpus.

Por lo que toca al "certiorari" y al recurso denominado "certification of questions", éstos constituyen apelaciones para que sea la Suprema Corte quien interprete la Constitución, las leyes federales o tratados internacionales.

Como es apreciable a simple vista, suponiendo –sin conceder– que el amparo mexicano hubiese podido inspirarse en algún recurso proveniente del derecho sajón, su evolución fue tal, que un solo juicio compendia todas las posibilidades y ventajas de una multitud de recursos de defensa del orden jurídico estadounidense.

España. Mitad de la dupla que dio origen a la identidad mexicana, el derecho ibérico propone antecedentes claros de nuestro amparo, pero tampoco puede reclamar la paternidad de un juicio de garantías que se concibió en México.

La casación y el habeas corpus se pueden rastrear hasta España, y parecen tener, en la figura del interdicto de *homine libero, exhibendo* un antecedente remoto. El interdicto de *homine libero exhibendo* fue recogido en el digesto y se caracterizaba por ser exhibitorio, perpetuo, atemporal y de carácter popular, ya que se ejercía en nombre de la colectividad, ordenando el pretor la inmediata y pública exhibición de aquel hombre libre que presuntamente fuera retenido con dolo malo.

Dicenta Moreno⁷ entiende que en el supuesto del interdicto de *homine libero exhibendo*, la libertad personal era el bien jurídico protegido y había que hacer una exhibición pública del hombre libre que fuera retenido con dolo malo.

Como sucede actualmente con el procedimiento de habeas corpus, el interdicto tenía una clara vocación de universalidad, y se aplicaba a cualquier hombre libre que fuera retenido (el texto de Ulpiano señalaba "omnibus competit").

La Constitución española en vigor rescata las figuras del habeas corpus –para producir la inmediata puesta a disposición judicial de toda persona detenida ilegalmente– y también del amparo –a fin de recabar la tutela de las libertades y derechos reconocidos en el artículo 14 y la Sección primera del Capítulo segundo de su Carta Fundamental– los que son procedentes ante los tribunales ordinarios sobre la base de los principios de preferencia y sumariedad.

Canadá. Canadá es una monarquía democrática constitucional y su carta fundamental está dispersa en numerosos cuerpos normativos –se encuentra contenida al menos en cuatro actas, amén de precedentes y otras ponderaciones no escritas– y tal dispersión no puede contribuir a brindar certeza jurídica al gobernado. Pese a tal circunstancia, y no obstante que su Acta Constitucional de 1982 es de mucho menor volumen que la nuestra, la Constitución canadiense también prevé un recurso similar a nuestro amparo.

En la especie, su tribunal califica la calidad de una aprehensión e incluso, por medio del habeas corpus, puede llegar a ordenar la inmediata liberación del detenido, si la privación de libertad es ilegal.

No obstante lo anterior, nuestro juicio de garantías es aún más amplio, sólido y completo que el medio de control canadiense. De ahí que, a la luz de las comparaciones con otros sistemas jurídicos, podemos apreciar que en los órdenes jurídicos analizados y en otros muchos civilizados, se cuenta con una figura que custodia los derechos fundamentales de los habitantes de un territorio. Orgullosamente, podemos asegurar que muchos de ellos han abrevado del amparo mexicano para desarrollar sus mecanismos de salvaguarda de derechos fundamentales.

En conclusión, es nuestra responsabilidad como legisladores honrar la eximia tradición forense, limpiando de trabas y actualizando nuestra máxima aportación al derecho procesal del mundo.

5. Bases de la reforma

Como ha quedado demostrado de manera inconcusa en el apartado tercero que antecede, las circunstancias que limitan al gobernado en su derecho subjetivo para acceder a la protección y amparo de la justicia federal, en razón de no poder acreditar completamente su interés jurídico, ha confundido aún a la propia Suprema Corte de Justicia, ya que alguna vez ha suplido la deficiencia de la queja en tratándose de interés jurídico y otras lo ha negado.

Los derechos de segunda y tercera generación –derechos que amparan relaciones sociales, laborales, económicas, y que suponen garantías de bienestar y prestaciones materiales o derechos colectivos, cuya pérdida o desaparición amenazan a la colectividad como un todo, y los derechos a un medio ambiente limpio, un entorno sano, al patrimonio cultural– demandan, de los legisladores, una tutela mucho más eficaz. Conservar el rigor formalista sólo puede llevar al menoscabo de nuestro propio entorno, con pérdidas difícilmente reparables. Es preciso innovar, o al menos, mantener el paso de los tiempos.

Al efecto, una diferencia sutil pero efectiva, que desbroce los presupuestos procesales permitiendo que el gobernado acredite personalidad e interés legítimo, mucho habrá de ayudar a la defensa de los derechos difusos, o de tercera generación.

Desde 1847 se diseñó que la sentencia en el juicio de amparo observara el principio de relatividad –que consiste en que sólo se protege a las personas que promueven el juicio,

limitándose a ampararlos sin efectuar ninguna declaración general de la ley o acto que motiven el proceso– y sigue aún vigente.

Podemos suponer que las razones de esa limitación atendían, sin duda, al mandato de los tiempos. En su oportunidad, se interpretaron como un acto de congruencia y respeto entre poderes. El poder judicial habría procedido única y exclusivamente a "desaplicar" subjetivamente la norma secundaria, ya que de lo contrario podría interpretarse que se ponía "en oposición contra el Poder Legislativo".

Sin embargo, la fórmula Otero ha cumplido mucho más de cien años. Ya no corresponde a los tiempos actuales.

En el México del siglo XXI, donde la concentración de la riqueza ha trazado una grieta infranqueable en la equidad, donde la posibilidad de acudir a un medio de defensa tan especializado y tan caro como lo es el amparo lo deja sólo para los poderosos, el principio de relatividad no puede mantenerse. Esta figura añeja contraría los principios generales del derecho y conculca los derechos fundamentales del hombre, desvirtuando al estado de derecho. No podemos mantener el absurdo de que una norma sea inconstitucional para un individuo y, al mismo tiempo, pese a ese vicio intrínseco, pueda seguir aplicándose a los otros.

Así vivimos hoy. Sin que importe la justicia, un tribunal puede declarar una ley o un acto inconstitucionales y ningún beneficio le depara esa decisión a la colectividad. La declaración aprovechará sólo al promovente y quedará firme para todos los demás, lo que rompe el principio de supremacía constitucional, pues en la realidad una norma secundaria tendrá un ámbito de validez derogatorio de la norma constitucional.

Ante esta aberración, la igualdad de los hombres ante la ley no es más que una falacia, porque una norma oprimirá a los muchos y exentará a los pocos.

En justicia, no podemos hablar de "tutela constitucional" ni de igualdad ante la ley si la protección y amparo benefician sólo a uno y no a la sociedad.

Es aspiración de todos vivir en un estado de derecho. Al menos, así lo proclaman numerosos actores de la vida política y social.

Pero no puede haber estado de derecho donde no existe reconocimiento y prevalencia de los derechos fundamentales del hombre, entendidos en su acepción más humanista y profunda.

No puede haber estado de derecho donde existan seres más iguales que otros, o donde no se acaten los supuestos mínimos de seguridad, propiedad y formalidades de ley.

Sin una división de poderes efectiva, sin la sujeción de todos a la norma –con los prolegómenos de legalidad y legitimidad de la ley– y sin el imperio de ésta, es impensable la existencia de un estado de derecho. Únicamente oponiendo el oponer al poder, en una ejecución fáctica de las teorías de los frenos y contrapesos, es cuando Legislativo,

Ejecutivo y Judicial pueden materializan efectivamente el supremo poder y dar justicia a la ciudadanía.

En esa lógica, si los tribunales declaran la inconstitucionalidad de una ley o un acto de autoridad, perfeccionan el equilibrio entre los tres poderes, confluyen en un círculo virtuoso y le dan seguridad jurídica al gobernado. Sólo de esta manera podremos lograr la equidad entre los ciudadanos y proveer de paz a nuestra sociedad.

Compañeras y compañeros legisladores: Para nadie es ajeno el hecho de que nuestro juicio de amparo –ejemplo de aptitud y talento jurídico, como se ha demostrado– está experimentando los efectos del transcurrir del tiempo. Asumamos la responsabilidad de actualizarlo.

Por lo antes expuesto, se somete a la consideración de esta honorable Cámara de Diputados el siguiente proyecto de

Decreto que reforma el artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 76 y 145 de la Ley de Amparo

Artículo Primero. Se reforman las fracciones primera y segunda del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 107. ...

I. El juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de persona que invoque interés legítimo.

II. La sentencia, además de ocuparse de los individuos promoventes amparándolos y protegiéndolos en el caso sobre el que verse la queja, hará una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare.

Tal declaración tendrá efectos generales respecto a las personas que se ubiquen en los supuestos de la ley o acto de autoridad recurrido, siempre y cuando sea emitida o ratificada por un tribunal colegiado o el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; en el primer caso, por unanimidad de votos y en el segundo con una mayoría de ocho votos, y en ambos, cuando se sustenten por lo mínimo en cinco sentencias ejecutorias ininterrumpidas por otra en contrario.

En el juicio de amparo deberá suplirse la deficiencia de la queja de acuerdo con lo que disponga la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución.

Artículo Segundo. Se reforma el artículo 76 de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue

Artículo 76. Las sentencias que se pronuncien en los juicios de amparo se ocuparán de los individuos particulares o de las personas morales, privadas u oficiales que lo hubiesen solicitado, **amparándolos y protegiéndolos, si procediere**, en el caso especial sobre el que verse la demanda, **haciendo una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare. Tal declaración tendrá efectos generales respecto a las personas que se ubiquen en los supuestos de la ley o acto de autoridad recurrido, siempre y cuando sea emitida o ratificada por un tribunal colegiado o el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; en el primer caso, por unanimidad de votos y en el segundo con una mayoría de ocho votos, y en ambos, cuando se sustenten por lo mínimo en cinco sentencias ejecutorias ininterrumpidas por otra en contrario o aprobada con menor cantidad de votos a favor.**

Artículo Tercero. Se reforma el artículo 145 de la Ley de Amparo, reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 145. El juez de distrito examinará ante todo, el escrito de demanda; y si encontrare motivo manifiesto e indudable de improcedencia, la desechará de plano, sin suspender el acto reclamado.

En los casos de terceros extraños a un juicio, se considerará como requisito de procedibilidad la demostración documental de que se tiene un derecho legítimamente protegido.

Transitorio

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

Notas

- 1) Paráfrasis de un concepto vertido por Ignacio L. Vallarta, citado por Burgoa, en *El Juicio de Amparo* México, 1999, Editorial Porrúa, página 894.
- 2) Téllez y García, Margarita, "*Naturaleza y efectos jurídicos del amparo indirecto o bi-instancial en contra de un auto de formal prisión*", (en línea) Tesis profesional para obtener el título de Licenciada en Derecho Universidad de las Américas Puebla/Centro Interactivo de Recursos de Información y Aprendizaje/ Cholula, Puebla, México, 13 -05- 2003/10-07-2006/[170907], formato PDF/ Disponible en internet: http://catarina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/ledi/tellez_y_m/capitulo6.pdf
- 3) Fix-Zamudio, Héctor. (2003), *Ensayos sobre el Derecho de Amparo*. (3ª ed.) México, Ed. Porrúa, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- 4) Fix- Zamudio, Óp. Cit.
- 5) Lasalle, Ferdinand. (1862), *¿Qué es una Constitución*. (Primera edición en español 1994) México, Editorial Coyoacán.
- 6) Sirvent Gutiérrez, Consuelo. La aplicación del derecho comparado en investigación legislativa. Curso-Taller, [en línea] H. Cámara de Diputados, LX Legislatura/Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias/México/15-08-2007, [citado 18-09-07], Formato PDF, Disponible en Internet:http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/006_centros_de_estudio/03_centro_de_estudios_de_derecho_e_inv_parlamentarias/c_publicaciones/d_temas_especiales
- 7) Hierrezuelo Conde, Guillermo. Calzada González, Aránzazu-Camacho de los Ríos, Fermín, *El Derecho penal: de Roma al Derecho actual*, VII Congreso internacional y X Iberoamericano de Derecho Romano (Madrid, Editorial Edisofer, 2005), 707 págs. Rev. Estud. Hist.-Juríd. [online]. 2006, número 28 (citado 1

octubre 2007), paginas 637-656. Disponible en Internet:http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0716-54552006000100025&lng=es&nrm=iso>. ISSN 0716-5455.

Dado en el Palacio Legislativo, a 25 de octubre de 2007.

Diputado Santiago Gustavo Pedro Cortés (rúbrica)

QUE REFORMA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO RAYMUNDO CÁRDENAS HERNÁNDEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

Los que suscriben, diputados Claudia Lilia Cruz Santiago, Aleida Alavez Ruíz y Mónica Fernández Balboa, Raymundo Cárdenas Hernández, José Alfonso Suárez del Real y Aguilera y Ramón Félix Pacheco Llanes, integrantes del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática de la LX Legislatura, con fundamento en los artículos 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, presentamos ante esta soberanía iniciativa con proyecto de decreto que reforma la fracción VI, del apartado B, del artículo 2; se reforma el segundo párrafo y se adiciona una fracción IV, recorriéndose las fracciones subsecuentes del artículo 3; adiciona un párrafo noveno al artículo 4; se reforma el primer párrafo y adiciona un segundo párrafo recorriéndose los subsecuentes del artículo 6; se reforma el párrafo cuarto y adiciona dos párrafos quinto y sexto recorriéndose los subsecuentes del artículo 28; se reforma la fracción X del artículo 73, y adiciona un párrafo décimo recorriéndose los subsecuentes del artículo 76, todos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente:

Exposición de motivos

"Sin dignidad humana y sin democracia no se puede realizar el ser humano, por lo que se debe abordar el problema desde la libertad de expresión".

Ministro Góngora Pimentel

Introducción

A través del siglo XX, la evolución de la legislación de los medios masivos ha respondido a las coyunturas políticas, a la expansión del capital y a los cambios tecnológicos.

En 1960 la Ley Federal de Radio y Televisión, promulgada bajo el régimen de Adolfo López Mateos, tuvo como principal beneficiario a Telesistema Mexicano, cuyos canales 2, 4 y 5 acaparaban el espectro televisivo. Momentos en los que despuntaba una importante fase de desarrollo tecnológico para los medios electrónicos.¹

Durante el periodo de Díaz Ordaz se vivió una etapa de represión, en particular hacia los medios escritos, y para 1969 los concesionarios de los medios electrónicos lograron beneficios a cambio del 12.5 de los tiempos de estado.

El gobierno echeverrista manifestó su interés por reformar la legislación vigente, lo cual el recién surgido consorcio Televisa (creado en 1972 a partir de la fusión de Televisión Independiente de México y Telesistema Mexicano) buscó frenar. Así, la reforma se produjo sólo a nivel reglamentario² y el proyecto privado siguió su curso.

Para octubre de 1977 el Congreso recibió del Ejecutivo la iniciativa de reformas y adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,³ donde se planteaba la necesidad de regular la existencia y funciones de los partidos políticos y se les abrían espacios gratuitos en los medios electrónicos, la cual se concretó en la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE).

Esta reforma es una de las más relevantes para la comunicación social del país, al contemplar la adición al artículo sexto constitucional de la obligación del estado de garantizar el derecho a la información. Y en 1979, en el marco de la reforma política, el régimen de José López Portillo planteó una reglamentación al derecho a la información.

La política del gobierno de Miguel de la Madrid apeló a la rectoría del Estado en las telecomunicaciones, aun cuando ya se enfilaba hacia una profunda modificación. En 1985 se lanzaba al espacio el primer artefacto del Sistema Morelos de Satélites, en medio de la carencia de un proyecto estatal para la incorporación de las *nuevas tecnologías*, respondiendo a las necesidades de expansión de la empresa Televisa, impulsora de un proyecto para contar con satélites domésticos.

Con el arribo de Carlos Salinas de Gortari a la presidencia de la República, se ratificó el rumbo neoliberal en el que se había insertado al país, hecho que perfiló la política para la radiodifusión y las telecomunicaciones esbozada por el régimen madridista. Bajo la consigna de la *modernización*, el gobierno impulsó un proceso de venta de las empresas estatales.

En 1989 se dio a conocer el Plan Nacional de Desarrollo (PND) para la gestión de Salinas, que consideraba la modernización de las telecomunicaciones como fundamental para apoyar todos los renglones del desarrollo nacional, al mismo tiempo señalaba que el Estado seguiría ejerciendo la rectoría en dicho sector, pero puntualizaba que estimularía su evolución a través de un marco regulador que habría de dar *certeza jurídica* a los participantes del campo de las telecomunicaciones.⁴ Asimismo se estableció la necesidad de recurrir a grandes inversiones, incluso privadas, para el impulso a las empresas de servicios de transmisión conmutada de datos, teleinformática, telefonía celular, facsímil y mensajería electrónica, entre otros rubros. Este era el preámbulo de la privatización de Telmex, el monopolio estatal de la telefonía, cuya *desincorporación* en 1989 sería una de las más relevantes del régimen.

El respaldo de la administración salinista al sector privado en esta materia, se expresó vía la *renovación automática* de las concesiones de más de 400 emisoras de radio (por entonces, equivalente a cerca de la mitad de las existentes en la industria radiofónica nacional), así como a través del otorgamiento de más concesiones a Televisa.

Mención aparte merece la *desincorporación* de Imevisión, la televisora estatal, que fue incluida en el llamado "paquete de los medios estatales", puesta a subasta y vendida en julio de 1993 por 650 millones de dólares. Con la venta de Imevisión se abandona la política que en materia de medios públicos había tenido el Estado mexicano; con esta medida, el Estado deja de considerar el carácter estratégico de los medios públicos para el desarrollo social y cultural, para permitir negocios de empresarios desde el gobierno; es posible constatar, desde entonces a nuestros días, un desarrollo de mediadas paulatinas que tienden a privilegiar los intereses privados sobre los medios públicos.

El 6 de julio de 1996, durante la celebración del *día de la libertad de prensa*, el presidente Ernesto Zedillo se pronunció por la autorregulación de los medios, dejando de lado el trabajo que se realizaba en esos momentos en la Cámara de Diputados.

A principios de 2001 el gobierno foxista anunció la reinstalación del Consejo Nacional de Radio y Televisión, creado por la Ley Federal de Radio y Televisión de 1960 y que estaba en franca parálisis. Esta representa una primera oportunidad a los concesionarios del sector para hacer sentir su influencia y medir fuerzas.

Las presiones que ejercieron sobre el gobierno los concesionarios surtieron efecto, pues el propósito de reactivar al consejo quedó en mero intento. Lo que pudo ser una primera discrepancia entre el gobierno y los industriales, comenzó a tomar la forma de una renovación del viejo pacto, aunque con redefiniciones en el peso de los dos sectores, aunque inclinando la balanza a favor de los concesionarios.

Otra evidencia de ello fue la pronta puesta en marcha, el 6 de mayo del 2001, de otro consejo: el Consejo de Autorregulación de la Cámara de la Industria de la Radio y Televisión (CIRT), a cuya instalación acudió el propio presidente Vicente Fox.

El 5 de marzo del 2001 se anunció la puesta en marcha de la *Mesa de diálogo para la reforma integral de la legislación en medios electrónicos*, misma que, según la Secretaría de Gobernación, (a instancia de la cual se había constituido), tendría como fin "lograr en el ámbito de un absoluto respeto a las libertades, y particularmente a la libertad de expresión, una relación sana, transparente y responsable entre el gobierno, los medios y la sociedad".

Los trabajos de la mesa de diálogo comenzaron a entrar en una fase de lentitud, inasistencia de algunos representantes (partidos políticos, CIRT) e ineficacia logística y operativa de la Segob.

Los representantes de las organizaciones civiles manifestaron su inconformidad ante ello y demandaron la agilización del proceso, que no obstante había avanzado en la redacción de la propuesta para iniciativa de ley. Poco después se constatarían las razones del decaimiento de los trabajos de la mesa de diálogo: la existencia de una propuesta paralela gobierno-industriales, en elaboración desde meses atrás por la CIRT de manera unilateral, con el apoyo del Ejecutivo y que tenía como meta salir a la luz al corto plazo, sin pasar por el Congreso y en una fecha establecida por los propios empresarios de la radio y la televisión.

El 10 de octubre del 2002, en el marco de la reunión anual de la CIRT, el presidente Vicente Fox anunció sorpresivamente la expedición de un acuerdo presidencial por cuyas disposiciones se disminuía sustantivamente (en un 90 por ciento) el llamado "tiempo fiscal", así como la de un nuevo Reglamento para la Ley Federal de Radio y Televisión. Fue de esta manera como se echaron por tierra los trabajos de la mesa, nulificando con ello los consensos y acuerdos que arduamente se habían logrado a lo largo de diecinueve meses, en ese espacio.

El episodio del llamado "decretazo" del 10 de octubre del 2002 vino a constituir una segunda y contundente evidencia del ascenso del sector de los industriales de radio y televisión en la cúpula del poder, como también de la subordinación gubernamental en la misma. El viejo acuerdo Estado-concesionarios había sido renovado, con amplias ventajas para las dos partes.

Las organizaciones civiles no dieron por concluida, con el *decretazo*, su participación en la reforma del marco legal y se dieron a la tarea de formular una propuesta, a partir de los acuerdos y consensos obtenidos en cada uno de los temas. El resultado fue un proyecto de iniciativa para la reforma a la Ley Federal de Radio y Televisión, primero en su género en la ya larga trayectoria de discusión sobre el tema. La "iniciativa ciudadana" fue presentada el 4 de diciembre de 2002 ante la Comisión Especial para la Reforma del Estado de la Cámara de Diputados, y el 12 del mismo mes al Pleno del Senado.

Ante la ausencia de la figura de *iniciativa ciudadana* en la normatividad legislativa, los senadores Javier Corral, del Partido Acción Nacional (PAN) y Raymundo Cárdenas, del Partido de la Revolución Democrática (PRD) la presentaron como iniciativa de ley, y 64 senadores de cuatro partidos políticos la suscribieron, haciendo así posible su discusión en el Congreso.

Comenzaba otra larga etapa para la propuesta de reforma integral en materia de medios electrónicos. Durante el 2003 y el 2004 el Senado hizo consultas a especialistas diversos y concedió audiencias sobre el tema, con el fin de perfeccionar la iniciativa. En septiembre del 2004, el documento producto de la revisión de los senadores comenzó a circular en el Congreso.

Para enero del 2005 se incorporaron recomendaciones varias, emitidas por las tres comisiones dictaminadoras y surgieron presiones para detener el proceso, pero éste, aunque con lentitud, siguió adelante. La iniciativa no avanzaría en su dictaminación definitiva, misma que le permitiría pasar a votación en el pleno de la Cámara y contar con la posibilidad de su aprobación. Nuevamente, a espaldas de los trabajos de discusión en el Senado, se preparaba una propuesta de reglamentación distinta.

En noviembre del 2005 la Cámara de Diputados aprobó, en tan sólo siete minutos, una propuesta de Ley de Radio y Televisión que fue elaborada por los despachos de abogados de Televisa y TV Azteca. Esta iniciativa fue enviada al Senado y en un proceso inaudito, el 30 de marzo de 2006, fue aprobada sin un solo cambio a pesar de los evidentes errores que mostraba el texto en su redacción. En ese contexto expresaron también su posición las organizaciones civiles, la oficina del alto comisionado de las Naciones Unidas para los

Derechos Humanos en México, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, la Comisión Federal de Competencia, la Comisión Federal de Telecomunicaciones, todos ellos pedían el veto al presidente de la república. El debate en la opinión pública y el reclamo fueron intensos; sin embargo las modificaciones a la Ley Federal de Radio y Televisión se publicaron en el Diario Oficial de la Federación el 11 de abril del 2006.

El proceso electoral había dado inicio en 2005 y el peso y poder de las empresas televisoras se hizo evidente en la aprobación *fast track* de esta ley que le quita al Estado mexicano el control y regulación de un bien público como es el espectro radioeléctrico del país, un espacio que permite el acceso a la prestación de servicios de telecomunicaciones sin retribución al Estado; se trata de una ley que apoya la concentración de los medios electrónicos al renovarse las concesiones en forma automática y propone el otorgamiento de las nuevas a partir de subastas económicas a la alza; es una ley inicua que omite las normas que debieran aplicarse respecto a los medios comunitarios y públicos y los coloca en total desventaja frente a los proveedores privados.

Se preparó una minuta paralela que fue enviada desde el Senado a la Cámara de Diputados, su misión era enmendar los visibles errores de la ley pero dicha minuta quedó en la congeladora hasta la fecha.

El manipulado proceso de aprobación de la ley Televisa y los errores en su redacción dieron origen a la acción de inconstitucionalidad que en mayo del 2006 presentaron 47 senadores ante en la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La acción de inconstitucionalidad tiene como punto central el artículo 28 de la Ley Federal de Radio y Televisión porque "contradice la rectoría económica del Estado, favorece el acaparamiento de los medios de telecomunicaciones en pocas manos, en perjuicio del interés público y de la libre ocurrencia".

La actual Ley de Radio y televisión, llamada ley Televisa, sigue vigente y representa las siguientes afectaciones:

I. No asegura la rectoría y el control del Estado sobre el espectro radioeléctrico, ni garantiza que desde el Estado se concentren las frecuencias disponibles de este bien propiedad de la nación y posibilita prácticas de concentración y competencia desleal entre los concesionarios al permitirles prestar *servicios adicionales* de telecomunicación y excluye de estas *nuevas* concesiones a otros particulares interesados en brindar esos servicios adicionales.

II. Otorga facultades a la Comisión Federal de Telecomunicaciones (Cofetel) para el otorgamiento de concesiones y permisos sobre radiodifusión, imponiendo a cinco consejeros quienes podrán durar en el cargo hasta 16 años. Además establece el procedimiento para otorgar concesiones vía licitación pública, a través de una subasta. Además, se cierran los caminos para abrir el mercado de la radiodifusión a nuevos actores interesados, pues favorece a los concesionarios actuales e impone nuevas y estrictas reglas para los interesados en invertir en el sector.

III. Deja a la voluntad de la autoridad la determinación de requisitos extralegales a los peticionarios de permisos de operación. El procedimiento para el otorgamiento de los permisos para estaciones sin fines de lucro, resulta discriminatorio y no garantiza los principios de igualdad ante la ley y seguridad jurídica.

IV. La actual Ley Federal de Radio y Televisión contraviene distintos ordenamientos internacionales en materia de derechos humanos, recomendaciones internacionales y criterios tanto de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos como de la propia Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre libertad de expresión, concesiones y permisos para medios de comunicación, la existencia de las radios comunitarias y sociales en el país, entre otros.

V. Además de que no prevé mecanismos ni económicos ni legales para garantizar la existencia y subsistencia de las radios comunitarias y sociales, restringe su operación y funcionamiento, las coloca en una situación de desigualdad ante la ley, coarta la posibilidad de que las permissionadas puedan ofrecer servicios adicionales de telecomunicaciones, y sobre todo, no les brinda la seguridad jurídica mínima que se requiere en el ejercicio de la importante labor social que desempeñan.

VI. Tampoco se establecen mecanismos, ni económicos ni legales para promover, facilitar y garantizar la existencia de los medios públicos al servicio de la sociedad mexicana quienes ejercen una función primordial de educación, difusión de la cultura y rescate de los valores nacionales. Pero no sólo no garantizan su existencia sino que además se imponen en esta nueva legislación requisitos desproporcionados para las instancias públicas que pretendan instalar y operar un medio público.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación aprobó la resolución sobre la acción de inconstitucionalidad el 7 de junio de 2007, siendo el ministro ponente Sergio Salvador Aguirre Anguiano. En sesión privada del 6 de agosto de 2007 se aprobó el engrose por unanimidad de diez votos. La resolución se publicó en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, así como en el Diario Oficial de la Federación.

El 15 de agosto de 2007, se publicó la opinión del ministro Genaro Góngora Pimentel, quien mediante su voto particular expresó su opinión en el siguiente sentido:

1. Se debe establecer un marco que permita racionalizar y hacer más equitativa la administración del espectro, de manera que en él tengan cabida la mayor cantidad de voces de las tantas que conforman nuestra nación pluricultural, y que por su medio se pueda satisfacer de la mejor manera posible la mayor cantidad de necesidades sociales.

2. Las asignaciones de radio y televisión deben considerar criterios democráticos que garanticen la igualdad de oportunidades para todos los individuos en el acceso a los mismos.

3. Sería tiránico afirmar que la autoridad legislativa está obligada a proteger los intereses mercantiles de unos cuantos empresarios de radio y televisión por encima

de los valores democráticos y de pluralismo; ello favorecería un monopolio monocromático de la información que no es propio de las democracias como la que consagra nuestra Constitución. Si aplicamos los principios del artículo 134, se asegurarán mayores ganancias al Estado, pero se propiciará un régimen de radio y televisión que privilegie al mejor postor, generando un déficit de libertad intolerable que llevará a la quiebra del sistema democrático.

4. Además del negocio original de radiodifusión los concesionarios tendrán hasta el 65 por ciento del espectro para utilizarlo en otros servicios de telecomunicaciones, gracias a los avances tecnológicos, a la decisión del Secretario de Comunicaciones y Transportes y a la actuación del legislador que acorazó el acuerdo y lo llevó a nivel legal, a través del artículo 28 que parte de la posibilidad de que los concesionarios de radiodifusión utilicen el espectro radioeléctrico sobrante para la prestación de otros servicios de telecomunicaciones. El punto no es centrarse en la tecnología con que en este momento cuenta el radiodifusor, sino en las posibilidades de administración y decisión sobre el uso del recurso.

5. Es necesario que se establezca el acceso a medios de comunicación para las comunidades indígenas, sino que además, se determinen políticas concretas para lograr que su situación de desigualdad se compense. Al no haberlo hecho así, el legislativo incumplió con la obligación que la Constitución federal le impone expresamente, lo cual constituye una vulneración a dicho texto fundamental.

6. En resumen, la aprobación de la Ley Federal de Radio y Televisión en abril de 2007, llamada ley Televisa, planteó un conflicto entre competitividad y mercado, contra pluralismo y democracia.

El marco legal que surgió de las reformas del 2006, que afecta la soberanía del Estado en materia de radio, televisión y telecomunicaciones y debilita los derechos fundamentales de los ciudadanos en la materia, conlleva serios perjuicios para el interés nacional, debido a que mantiene las bases estructurales de la concentración de los espacios de la comunicación social y margina a la ciudadanía en el desarrollo de un modelo de comunicación acorde con las condiciones y necesidades del país.

Antecedentes de la acción de inconstitucionalidad

En sesión celebrada el 22 de noviembre de 2005, el diputado Lorenzo Miguel Lucero Palma, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, presentó una iniciativa que promovía: "reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y de la Ley Federal de Radio y Televisión". En esa misma sesión, el Presidente de la Mesa Directiva de la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados turnó dicha iniciativa a las Comisiones Unidas de Comunicaciones y de Radio, Televisión y Cinematografía del mismo órgano parlamentario.

El 30 de marzo de 2006, la Cámara de Senadores sesionó, y habiendo discutido el dictamen de las Comisiones Unidas de Comunicaciones y Transportes, y de Estudios Legislativos que contenía el proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones

de la Ley Federal de Telecomunicaciones y de la Ley Federal de Radio y Televisión, lo aprobaron en lo general y en lo particular, con una votación de 78 votos a favor, 37 votos en contra y una abstención.

Mediante oficio III-2835, de 30 de marzo de 2006, se envió al secretario de Gobernación, el decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y de la Ley Federal de Radio y Televisión, suscrito por la Presidenta y la secretaria de la Cámara de Diputados, así como por el Presidente y la secretaria de la Cámara de Senadores.

Finalmente, el 11 de abril de 2006, previa promulgación por parte del Ejecutivo federal, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el "decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y de la Ley Federal de Radio y Televisión".

Contra dicho decreto, el 36 por ciento de los senadores integrantes de la LIX Legislatura del Congreso de la Unión, promovieron una acción de inconstitucionalidad.

El 4 de mayo de 2006 se presentó la acción de inconstitucionalidad 26/2006, promovida por 47 senadores integrantes de la LIX Legislatura del Congreso de la Unión, en la que solicitaron la invalidez del decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y de la Ley Federal de Radio y Televisión.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación aprobó los puntos resolutivos el 7 de junio de 2007. El ministro ponente fue Sergio Salvador Aguirre Anguiano.

En sesión privada del 6 de agosto de 2007 se aprobó el engrose de la sentencia por unanimidad de diez votos de los ministros Aguirre Anguiano, Luna Ramos, Franco González Salas, Góngora Pimentel, Gudiño Pelayo, Azuela Güitrón, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza y Presidente Ortiz Mayagoitia. La resolución se publicó en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, así como en el Diario Oficial de la Federación.

Acción de inconstitucionalidad

La acción de inconstitucionalidad se presentó en contra de los órganos Legislativo y Ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales que se impugnan:

El honorable Congreso de la Unión, a través de las Cámaras de Diputados y Senadores.

El Presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos.

Son materia de la presente acción de inconstitucionalidad, las normas generales que se precisan, mismas que fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 11 de abril de 2006:⁵

1. El artículo 1 del decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y de la Ley Federal de Radio y Televisión, expedido por el honorable Congreso de la Unión y promulgado por el presidente de la república.
2. Los artículos 3, fracciones XV y XVI, 9-A, 9-B, 9-C, 9-D, 9-E, 13, 64 y 65 de la Ley Federal de Telecomunicaciones, reformados por virtud del decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y de la Ley Federal de Radio y Televisión, expedido por el honorable Congreso de la Unión y promulgado por el presidente de la república.
3. Los artículos 2, 3, 4 y 5 transitorios de la Ley Federal de Telecomunicaciones, contenidos en el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y de la Ley Federal de Radio y Televisión, expedido por el honorable Congreso de la Unión y promulgado por el presidente de la república.
4. El artículo 2 del decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y de la Ley Federal de Radio y Televisión, expedido por el honorable Congreso de la Unión y promulgado por el presidente de la república. Los artículos 2, 3, 7-A, 9, 16, 17, 17-A, 17-B, 17-C, 17-D, 17-E, 17-F, 17-G, 17-H, 17-I, 17-J, 19, 20, 21, 21-A, 22, 23, 25, 26, 28, 28-A, 72-A y 79-A de la Ley Federal de Radio y Televisión, reformados por virtud del decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y de la Ley Federal de Radio y Televisión, expedido por el honorable Congreso de la Unión y promulgado por el presidente de la república, así como la derogación del artículo 18 del mismo ordenamiento legal.
5. Los artículos 2 y 3 transitorios de la Ley Federal de Radio y Televisión contenidos en el decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y de la Ley Federal de Radio y Televisión, expedido por el honorable Congreso de la Unión y promulgado por el presidente de la república."

Argumentos de los senadores de la LIX Legislatura ⁶

Los senadores que promovieron la acción de inconstitucionalidad señalaron como preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos infringidos el 1, 2, 3, 5, 6, 14, 16, 25, 27, 28, 31, 41, 42, 49, 70, 72, 73, 74, 76, 89, 90, 121, 133 y 134, con base en los conceptos de invalidez que a continuación se sintetizan:

Primer concepto de invalidez. Procedimiento⁷

El procedimiento legislativo del cual deriva el decreto de reformas, tanto a la Ley Federal de Telecomunicaciones como a la Ley Federal de Radio y Televisión, es violatorio de los artículos 16, 70 y 72 constitucionales, en relación con los artículos 135, 136, 137 y 140 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Segundo concepto de invalidez. Cofetel⁸

En este apartado, la actora sostiene que el primer párrafo del artículo 9-A de la Ley Federal de Telecomunicaciones, al prever la creación de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, como órgano desconcentrado de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, es violatorio de los artículos 16, 49 y 89 de la Constitución federal.

Tercer concepto de invalidez. Comisionados Cofetel⁹

La parte actora, considera que los artículos 9-C y 9-D de la Ley Federal de Telecomunicaciones reformados, son violatorios de los artículos 49, 89, 90 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como de la garantía de legalidad prevista por el artículo 16 de ese ordenamiento en relación con los artículos 11, 16, 17, 26 y 36 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Cuarto concepto de invalidez. Reglamentos y Cofetel¹⁰

Los artículos 4 y 5 transitorios de la Ley Federal de Telecomunicaciones y 2 transitorio de la Ley Federal de Radio y Televisión, resultan contrarios a los artículos 16, 49 y 89 constitucionales en tanto prevén la derogación tácita de los reglamentos expedidos con anterioridad por el Poder Ejecutivo en los que se haga referencia a las atribuciones que antes le confería a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes el artículo 9-A, entendiéndose ahora que deben entenderse otorgadas a la Comisión Federal de Telecomunicaciones; así como la derogación del reglamento interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, al establecerse igualmente, que las atribuciones que correspondían a la Dirección General de Sistemas de Radio y Televisión, serán ejercidas por la Comisión Federal de Telecomunicaciones.

Quinto concepto de invalidez. Designación escalonada de comisionados Cofetel¹¹

Afirma la actora que, el artículo segundo transitorio de la Ley Federal de Telecomunicaciones, en el cual se prevé la designación escalonada de los comisionados de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, es violatorio de los artículos 16, 40, 80, 81 y 83 de la Constitución Federal.

Sexto concepto de invalidez. Inelegibilidad consejeros Cofetel¹²

Igualmente, el artículo segundo transitorio de la Ley Federal de Telecomunicaciones, al prever la ineligibilidad de los actuales comisionados para integrar la Comisión Federal de

Telecomunicaciones, es violatorio de los artículos 1, 5, 13, 49 y 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Séptimo concepto de invalidez. Igualdad y libre concurrencia¹³

El decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y de la Ley Federal de Radio y Televisión, es violatorio de los artículos 1 y 28 de la Constitución Federal, en tanto contraviene los principios de igualdad y libre concurrencia.

Octavo concepto de invalidez. Principio de igualdad¹⁴

El artículo 9-A, fracción XI, de la Ley Federal de Telecomunicaciones adicionado en el decreto de reformas es violatorio de los artículos 1, 14, 16, 27 y 28 de la Constitución federal.

En argumentación de la parte actora, dicho artículo resulta inconstitucional en la medida en que otorga facultades a la Comisión Federal de Telecomunicaciones para registrar las tarifas de telecomunicaciones y para establecer obligaciones específicas a cargo de los concesionarios de las redes públicas de las mismas, relacionadas con dichas tarifas, calidad de servicio e información, bajo criterios sociales y estándares internacionales. Igualmente se autoriza a la comisión para definir cuáles de los concesionarios poseen *poder sustancial en el mercado*, en términos de la Ley Federal de Competencia Económica.

Noveno concepto de invalidez. Pago por aprovechamientos¹⁵

La fracción XII, del artículo 9-A de la Ley Federal de Telecomunicaciones, resulta violatoria de lo dispuesto en los artículos 14, 16 y 90 de la Constitución federal, en relación al artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal puesto que dada la regulación de la administración pública centralizada, corresponde originalmente a las secretarías de estado el trámite y resolución de los asuntos de su competencia, previéndose reglas expresas para la delegación de facultades.

Así, la fracción del artículo impugnada, al otorgar a la Comisión Federal de Telecomunicaciones la atribución de "recibir el pago por concepto de derechos, productos o aprovechamientos, que procedan en materia de telecomunicaciones, conforme a las disposiciones legales aplicables.", es violatoria del principio de legalidad, pues en términos del artículo 31, fracción XI, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la facultad para cobrar los impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, productos y aprovechamientos federales corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y, en ningún caso, puede entenderse que corresponda a un órgano desconcentrado de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, pues ni siquiera ésta tiene semejante atribución que pudiera haberle delegado a la Comisión Federal de Telecomunicaciones.

Décimo concepto de invalidez. Cofetel y asuntos internacionales¹⁶

La fracción XIV, del artículo 9-A de la Ley Federal de Telecomunicaciones, resulta violatoria de los artículos 16 y 89, fracción X, constitucionales, en relación con el artículo 28 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, al autorizar a la Comisión Federal de Telecomunicaciones para "...intervenir en asuntos internacionales en el ámbito de su competencia.", cuando es el caso que la facultad para dirigir la política exterior del Estado mexicano y celebrar tratados internacionales es exclusiva del Ejecutivo federal.

Se establece así, que el precepto impugnado contraviene el principio de legalidad, puesto que otorga facultades que corresponden constitucionalmente al presidente de la república, a un órgano desconcentrado de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, mismo que tampoco tiene facultades en materia de asuntos internacionales, pues en todo caso, los asuntos de esta naturaleza son competencia de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Undécimo concepto de invalidez. Cofetel y facultades de radio y televisión¹⁷

La fracción XVI, del artículo 9-A, de la Ley Federal de Telecomunicaciones, en la medida en que confiere facultades en materia de radio y televisión a la Comisión Federal de Telecomunicaciones. Constitución federal.

Lo anterior, en tanto que al otorgársele facultades al órgano desconcentrado dependiente de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes en materia de radio y televisión, que corresponden originariamente a dicha secretaría de estado, se contraviene la fracción I, del artículo 89 constitucional, pues es al Ejecutivo federal, en todo caso, a quien correspondía delegarlas y en ningún caso al Congreso de la Unión, lo que rompe con el principio de jerarquía de mando del presidente y le resta autoridad.

Duodécimo concepto de invalidez. El estado y el espectro radieléctrico¹⁸

El artículo 28 de la Ley Federal de Radio y Televisión, es violatorio de los artículos 25, 27 y 28 constitucionales en tanto al otorgamiento de un título de concesión para usar, aprovechar o explotar una banda de frecuencia (que debe entenderse como una fracción del espectro electromagnético), no supone el dominio, propiedad ni posesión indefinida de ésta.

En términos del artículo 28 constitucional, las leyes deben fijar las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia en la prestación de los servicios públicos y la utilización social de los bienes del dominio público de la nación, no obstante lo cual, el artículo impugnado, al prever que basta la presentación de una solicitud formulada por los concesionarios en materia de radio y televisión, para obtener una autorización para prestar servicios adicionales en materia de telecomunicaciones, está privando al Estado de su potestad soberana para otorgar o negar la concesión en esta última materia (telecomunicaciones).

Es decir, sin que se exija al solicitante que cumpla con los requisitos que establece la Ley Federal de Telecomunicaciones (artículos 16 ó 24) para obtener la concesión respectiva.

Décimotercero concepto de invalidez. Requisitos para concesiones¹⁹

Los artículos 17-E, 17- F, 17-G, 20 y 21-A de la Ley Federal de Radio y Televisión, son violatorios de lo dispuesto en los artículos 1, 6, 14, 16, 27 y 28 constitucionales, en relación con el artículo 2 de la propia Ley Federal de Radio y Televisión al establecer los requisitos que deben ser cumplidos por los interesados en obtener el permiso para la prestación del servicio de radiodifusión.

Se violentan así los principios de seguridad jurídica y legalidad, pues los preceptos impugnados contienen normas que generan incertidumbre e inseguridad jurídica al dejar un alto margen de discrecionalidad a la autoridad encargada de otorgar los permisos, quien podrá sostener entrevistas con los interesados en obtener los permisos, para que, de considerarlo necesario, aporten información adicional en relación con la solicitud presentada, sin perjuicio de la demás información que la secretaría considere necesario recabar de otras autoridades o instancias (artículo 20 de la Ley Federal de Radio y Televisión).

Decimocuarto concepto de invalidez. Pueblos indígenas y acceso a medios de comunicación²⁰

Los artículos 2, 3, 7-A, 9, 16, 17, 17-A, 17-B, 17-C, 17-D, 17- E, 17-F, 17-G, 17-H, 17-I, 17-J, 19, 20, 21, 21-A, 22, 23, 25, 26, 28, 28-A, 71-A y 79-A de la Ley Federal de Radio y Televisión, son violatorios de los artículos 1 y 2 constitucionales porque vulneran los derechos de los pueblos y comunidades indígenas reconocidos en la Constitución para adquirir, operar y administrar medios de comunicación.

Decimoquinto concepto de invalidez. Libertad de expresión²¹

El decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y de la Ley Federal de Radio y Televisión, es violatorio del artículo 133 constitucional, por contravenir lo dispuesto por la Constitución federal y los tratados internacionales que el Estado mexicano ha celebrado.

Se violenta la Convención Americana de Derechos Humanos en lo que se refiere al derecho de libertad de expresión, que supone que no se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de frecuencias radioeléctricas o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones.

Decimosexto concepto de invalidez. Libre concurrencia²²

El decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y de la Ley Federal de Radio y Televisión, es violatorio del artículo 28 constitucional que consagra el principio de libre concurrencia.

Dicha violación se genera por la concentración de las frecuencias, por lo que se vulnera el principio de competencia económica y libre concurrencia. A partir de 1992 fecha en la cual se aprobó la Ley Federal de Competencia Económica, este ordenamiento, reglamentario del

artículo 28 constitucional, constituye el instrumento jurídico mediante el cual se implementa la protección del proceso de competencia y libre concurrencia, a través de la prevención y eliminación de monopolios, prácticas monopólicas y cualquier otra restricción al funcionamiento eficiente de los mercados de bienes y servicios.

Decimoséptimo concepto de invalidez. Términos concesiones²³

El artículo 16 de la Ley Federal de Radio y Televisión es violatorio de los artículos 1 y 28 de la Constitución federal, en la medida en que, por una parte, establece un término fijo para la concesión de 20 años y, por otra, no prevé requisito alguno para que las concesiones otorgadas sean refrendadas una vez concluido el plazo por el cual fueron expedidas.

Esto es, la Ley Federal de Telecomunicaciones, para renovar el plazo de una concesión de red pública de telecomunicaciones o para el uso, aprovechamiento y explotación de bandas de frecuencia, requiere, conforme a sus artículos 19 y 27, que el concesionario hubiere cumplido con las condiciones previstas en la propia concesión, que lo solicite antes de que inicie la última quinta parte del plazo de ésta y que acepte las nuevas condiciones que establezca la autoridad competente.

Decimoctavo concepto de invalidez. Solicitudes y jurisdicción de la comisión federal de competencia²⁴

El artículo 17-E de la Ley Federal de Radio y Televisión es violatorio del artículo 28 constitucional al establecer, en su fracción V, como requisito para participar en las licitaciones públicas para una concesión de radiodifusión, la mera "solicitud de opinión favorable presentada a la Comisión Federal de Competencia".

Esto es, el requisito que se exige pretende lograr un control para evitar los monopolios y las prácticas desleales de competencia, pero en realidad este control es aparente, puesto que no se requiere la opinión favorable de la Comisión Federal de Competencia, sino basta acreditar que se solicitó; con lo cual, evidentemente el requisito de la ley constituye una mera simulación del mandato contenido en el artículo 28 constitucional.

Decimonoveno concepto de invalidez. Otra clase de servicios e inversión extranjera²⁵

El decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y de la Ley Federal de Radio y Televisión es violatorio del artículo 16 constitucional, en la medida en que contraviene lo dispuesto por la Ley de Inversión Extranjera, específicamente sus artículos 6, fracción III, 7, fracción III, inciso X y 8.

Es decir, los servicios de radiodifusión y otros de radio y televisión, distintos a los de televisión por cable, están reservados de manera exclusiva a mexicanos o sociedades mexicanas con exclusión de extranjeros, aunque se autoriza la inversión extranjera neutra.

Vigésimo concepto de invalidez. Pago de contraprestación al estado

El artículo 28 de la Ley Federal de Radio y Televisión es violatorio de los artículos 1, 27, 28 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En efecto, en términos del artículo 27 constitucional, el espectro radioeléctrico es un bien del dominio público de la nación y las bandas de frecuencia son una porción de éste. Es así que el uso, aprovechamiento y explotación de éstas mediante una concesión, supone el derecho, para el Estado, de recibir una contraprestación económica en términos de lo dispuesto, a su vez, por el artículo 134 constitucional, que prevé la necesidad de asegurarle al Estado las mejores condiciones para la enajenación, arrendamiento y adquisición de bienes.

Vigésimo primer concepto de invalidez. Propaganda electoral²⁶

El artículo 79-A de la Ley Federal de Radio y Televisión es violatorio del artículo 41, fracción II de la Constitución Federal en lo que se refiere a la regulación de la propaganda electoral en medios.

Resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación²⁷

Del 23 de mayo al 7 de junio de 2007, el pleno de la SCJN sesionó para analizar la acción de inconstitucionalidad presentada por los senadores de la LIX Legislatura. Después de dos semanas de deliberación, consultas y discusión, la resolución se dio en el siguiente sentido:

- I. Se desestima la acción de inconstitucionalidad respecto de los artículos segundo transitorio, primer párrafo, de la Ley Federal de Telecomunicaciones, que prevé la designación escalonada de los integrantes de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, y 17-E, 17-F, 17-G, 20 y 21 de la Ley Federal de Radio y Televisión, en cuanto establecen un trato diferenciado a concesionarios y permisionarios en el régimen para el otorgamiento de concesiones y permisos en materia de radiodifusión.
- II. Se reconoce la validez de los artículos 9-A, fracciones XI, XII y XIV; y transitorios cuarto y quinto de la Ley Federal de Telecomunicaciones; 79-A y transitorio segundo de la Ley Federal de Radio y Televisión.
- III. Se reconoce la validez de los artículos 9-A, primer párrafo, de la Ley Federal de Telecomunicaciones; y 21-A de la Ley Federal de Radio y Televisión.
- IV. Se reconoce la validez del artículo 9-A, fracción XVI, de la Ley Federal de Telecomunicaciones, de conformidad con lo expuesto en el considerando noveno.
- V. Asimismo se reconoce la validez del artículo 16 de la Ley Federal de Radio y Televisión, en cuanto otorga a los concesionarios derechos a refrendo y preferencia sobre terceros.

VI. Se reconoce la validez de los artículos 9-D de la Ley Federal de Telecomunicaciones, y 20, fracción II, segunda parte, de la Ley Federal de Radio y Televisión.

VII. Se declara la invalidez de los artículos transitorio segundo, tercer párrafo, de la Ley Federal de Telecomunicaciones; y 17-G, porción normativa que dice: "... a través de subasta pública.". Asimismo se declara invalidez de los artículos 28 y 28-A de la Ley Federal de Radio y Televisión.

VIII. Se declara la invalidez de los artículos 9-C, último párrafo, de la Ley Federal de Telecomunicaciones; y de la Ley Federal de Radio y Televisión: 16, en cuanto al término "de 20 años" de las concesiones y porción normativa que establece: "El refrendo de las concesiones, salvo el caso de renuncia, no estará sujeto al procedimiento del artículo 17 de esta ley."; 17-E, fracción V, porción normativa que dice "...solicitud de...presentada a..."; 20, fracción I, porción normativa que dice "...cuando menos..."; fracción II, primera parte, y fracción III, porción normativa que dice "...a su juicio...".

IX. Es improcedente la acción de inconstitucionalidad respecto a la omisión legislativa denunciada.

Fundamentos generales para la propuesta constitucional en materia de telecomunicaciones y radio y televisión

Preceptos constitucionales

En concordancia con los argumentos de los senadores promoventes, y con los argumentos del ministro Genaro Góngora Pimentel, consideramos que se requiere una reforma integral en materia de medios de comunicación fundamentada en reformas constitucionales y en los tratados internacionales, que promuevan la defensa de los derechos fundamentales.

En este tenor, tomamos como base los preceptos constitucionales citados por la SCJN que establecen los siguientes derechos fundamentales:

I. El principio de igualdad de los hombres ante la ley, que no puede ser absoluto dadas las diferencias propias que caracterizan la individualidad del ser humano, su debida conceptualización actualiza el principio aristotélico de dar trato igual a los iguales y desigual a los desiguales, con el deber de aminorar las diferencias sociales y económicas. La igualdad ante la ley se concibe también como el principio de no discriminación, es decir, la imposibilidad jurídica de que la ley realice distinciones entre personas concediéndoles diferentes derechos o privilegios, o bien que otorgue trato desigual por razón de sexo, raza, religión, origen social, etcétera.

II. Por su parte, el artículo 2, apartado B, de la Constitución federal establece también una garantía de igualdad a favor de los pueblos indígenas, en la medida en que impone a la federación, los estados y municipios, la obligación de promover la

igualdad de oportunidades, así como la de eliminar cualquier práctica discriminatoria, debiendo, entre otras cosas, establecer las condiciones para que los pueblos y las comunidades indígenas puedan adquirir, operar y administrar medios de comunicación, en los términos que las leyes de la materia determinen.

III. El derecho a la educación que, entendido como una garantía de libertad, implica que los gobernados tendrán el derecho a recibirla, con la obligación correlativa del Estado de impartir gratuitamente la que se considera como básica, la que será además laica y sin restricción a la libertad de quienes la imparten, que únicamente estarán sujetos a proporcionarla conforme a las bases previstas en el propio artículo 3 constitucional a saber, siguiendo un criterio democrático y nacional que contribuya a la mejor convivencia humana. En esta función social educativa concurrirán la federación, entidades federativas y municipios.

IV. La libertad de expresión y el derecho a la información consagrados en el artículo 6 constitucional. La libertad de expresión ha sido definida por este tribunal pleno como la garantía individual "consistente en el derecho de todo individuo a exteriorizar sus ideas por cualquier medio, no sólo verbal o escrito, sino por todo aquel que la ciencia y la tecnología proporcionan, con la única limitante de que quien emita su opinión no provoque situaciones antijurídicas como el ataque a la moral, a los derechos de terceros, cometa un delito o perturbe el orden público"²⁸

El derecho a la información constituye, en realidad, un complemento a la libertad de expresión al ser necesario que las personas se encuentren bien informadas para poder expresarse y opinar correctamente. La Suprema Corte de Justicia al fallar el amparo en revisión 3137/98, en sesión de 2 de diciembre de 1999, analizó los alcances y límites de este derecho.

V. En el artículo 26 constitucional, se establece, como instrumento fundamental del sistema político, la planeación, que tendrá como objetivos imprimir solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía, para lograr la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación, dicha planeación deberá ser democrática, pues en ella participan diversos sectores sociales que reflejan las aspiraciones y demandas de la sociedad para su incorporación al plan nacional de desarrollo.

VI. Por su parte, el artículo 27 constitucional establece que corresponde a la nación el dominio directo, entre otros bienes, del espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fije el derecho internacional; que la comunicación vía satélite es un área prioritaria para el desarrollo nacional en la que el Estado debe ejercer su rectoría, protegiendo la seguridad y la soberanía nacionales y cuidando, al otorgar concesiones o permisos, que se mantenga el dominio de las respectivas vías de comunicación.

El dominio que ejerce la nación en el espacio situado sobre el territorio nacional es inalienable e imprescriptible y su explotación, uso o aprovechamiento por los particulares no podrá realizarse sino mediante concesiones otorgadas por el Ejecutivo federal conforme a las reglas y condiciones que establezcan las leyes; que el Estado podrá concesionar, en

casos de interés general y sujetándose en todo momento a las leyes respectivas, la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes del dominio de la federación, fijando las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia de la prestación de los servicios y la utilización social de los bienes y eviten fenómenos de concentración que contraríen el interés público.

VII. El artículo 28 constitucional, por una parte, establece la prohibición general de la existencia de monopolios, prácticas monopólicas, estancos, exenciones de impuestos y las prohibiciones que se establezcan a título de protección a la industria, con las excepciones que el propio precepto establece en torno a áreas estratégicas, cuyas funciones ejerce el Estado de manera exclusiva; y, por otra, reitera la obligación del Estado, como rector del desarrollo económico nacional, de regular el fenómeno económico protegiendo el interés social y el de los consumidores en general. Asimismo, se impone la obligación a cargo del Congreso de la Unión de dictar leyes que fijen las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia de la prestación de los servicios y la utilización social de los bienes, evitando fenómenos de concentración que contraríen el interés público.

Votos particulares y concurrentes del ministro Genaro Góngora Pimentel

El 9 de agosto de 2007 se publicó el engrose de la sentencia resolutoria sobre la acción de inconstitucionalidad aprobada el 6 de agosto por el tribunal pleno.

La discusión sobre los medios de comunicación y su legislación atrajo a un sinnúmero de especialistas, académicos, comunicadores, legisladores y organizaciones sociales.

El proceso fue bastante complejo: desde la ausencia de dos de los ministros por conflicto de intereses, la transmisión pública de las sesiones como un acto de transparencia ante la negativa inicial por mantener el debate cerrado. Asimismo, dentro y fuera de la SCJN el tema de la radio, la televisión y las telecomunicaciones, causó polémica tanto en las televisoras como en los actores interesados.

Una característica de este proceso fue la pluralidad de opiniones y la exposición de visiones entre la forma jurídica y el fondo del tema. En este tenor, el ministro Genaro Góngora Pimentel basó sus diferencias de opinión en el marco jurídico internacional y recurrió a los derechos fundamentales como columna vertebral de la materia, en concreto a la libertad de expresión y el derecho a la información.

Derecho de acceso a los medios de comunicación

De acuerdo con la Corte Interamericana de Derechos Humanos:

"...el derecho fundamental de acceso a los medios de comunicación participa de la doble vertiente del derecho a la información, por lo que comprende una dimensión individual, que impone que los medios de comunicación estén abiertos a todos sin discriminación, así como una dimensión colectiva o social que exige ciertas condiciones respecto de éstos, a fin de que sean verdaderos instrumentos de esa libertad y no el vehículo para restringirla, para lo cual resulta indispensable una

regulación acorde con la naturaleza de cada medio, destacando como un aspecto esencial, que exista una pluralidad de medios"²⁹.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos señala:

"34. Si en principio la libertad de expresión requiere que los medios de comunicación social estén virtualmente abiertos a todos sin discriminación, o, más exactamente, que no haya individuos o grupos que, *a priori*, estén excluidos del acceso a tales medios, exige igualmente ciertas condiciones respecto de éstos, de manera que, en la práctica, sean verdaderos instrumentos de esa libertad y no vehículos para restringirla".³⁰

Son los medios de comunicación social los que sirven para materializar el ejercicio de la libertad de expresión, de tal modo que sus condiciones de funcionamiento deben adecuarse a los requerimientos de esa libertad. Para ello es indispensable la pluralidad de medios, la prohibición de todo monopolio respecto a ellos, cualquiera sea la forma que pretenda adoptar, y la garantía de protección a la libertad e independencia de los periodistas."³¹

Para definir el alcance de este derecho fundamental, en el aspecto concreto de la televisión, el punto de partida debe ser la realidad de este medio de comunicación. No podemos dejar de lado su enorme poder persuasivo y su particular capacidad de sugestión. Lo anterior se traduce en que la televisión no puede dejarse al libre juego de las fuerzas del mercado, en virtud de los enormes efectos que produce y de las posibilidades que ofrece, así como del peligro que supone su abuso con el fin de influir de forma parcial en la opinión pública.

El derecho de acceso a los medios de comunicación, en el caso de la televisión constituye, en las condiciones de la moderna comunicación de masas, un complemento y un refuerzo para la libertad en el proceso de formación de la opinión; sirve para garantizar la formación libre y plural de la opinión a través de la televisión.

Este derecho debe ser interpretado bajo estas condiciones y no desde el punto de vista del derecho subjetivo en lo referente a la libertad de expresión de los radiodifusores, ni desde el punto de vista de la protección al desarrollo de actividades económicas lucrativas de las empresas televisivas. La escasez del espectro radioeléctrico implica que sólo un número reducido de ciudadanos tengan acceso a operar canales de radio y televisión, por lo que los poderes públicos no sólo están obligados a no limitar el derecho a crear medios de comunicación, sino a adoptar las medidas necesarias para remover los obstáculos que el libre juego de las fuerzas sociales podrían oponerle, asegurando el fortalecimiento del régimen democrático.

En la medida en que la radio y la televisión, en su modalidad de radiodifusión, utiliza el espectro radioeléctrico, debe vincularse con el artículo 28 constitucional y su uso deberá realizarse en beneficio general, asegurando su utilización social, que en el caso resulta más relevante al estar vinculada con el derecho fundamental de libertad de expresión, el cual exige que exista una pluralidad de medios que contribuyan a la formación de una opinión pública libre; requisito indispensable para el funcionamiento del Estado democrático, para que pueda realizarse uno de los fines esenciales del Estado consagrados en el artículo 25 constitucional: permitir el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales.

Para el magistrado Genaro Góngora Pimentel, a través de los servicios de radio y televisión regidos por la Ley Federal de Telecomunicaciones no sólo es posible prestar servicios de televisión y radio restringidos, sino emisiones gratuitas y abiertas susceptibles de llegar a un público indeterminado y discrecional, teniendo ambas la posibilidad de trascender a la opinión pública en similar medida que la radiodifusión, lo que hace indispensable que tanto los contenidos de la televisión restringida, como de la televisión abierta, a través de redes públicas de telecomunicaciones, estén regulados por la Ley Federal de Radio y Televisión.

Si bien existe un reglamento del servicio de televisión y audio restringidos, que somete los contenidos de la televisión restringida al marco de la ley; dicho reglamento no comprende a la televisión abierta a través de redes públicas de telecomunicaciones, además de que la aplicabilidad de la Ley Federal de Radio y Televisión a los contenidos no puede depender de lo que diga un reglamento, sino que es una exigencia de las libertades de expresión e información.

Libertad de expresión

Para el ministro Góngora Pimentel este asunto es paradigmático desde diversos puntos de vista, tales como la transparencia, la utilización de conocimientos científicos y técnicos, superando concepciones como que para resolver sólo se necesita la Constitución y la ley, así como plantear algunos conceptos claves relacionados con la libertad de expresión.

Para el ministro otra herramienta fundamental es el conocimiento jurídico que nos revela la jurisprudencia internacional. No es posible que al día de hoy la jurisprudencia, tanto de cortes internacionales o regionales como de otros países del mundo libre, nos siga siendo ajena o aparezca apenas como un pequeño atolón en nuestras resoluciones. Además de que algunas jurisdicciones han sido aceptadas por el estado mexicano, como la de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, además de que la esencia de los derechos fundamentales es universal.

Un ejemplo de ello es la utilización social de los bienes regulada por el artículo 28, en relación con los valores democráticos y de pluralismo que inspiran a la Constitución.

El tema prioritario a estudiar son los derechos fundamentales involucrados, tales como las libertades de expresión, información y prensa consagradas en los artículos 6 y 7 de la Constitución federal, pues estudiar este asunto en su dimensión económica, a la luz únicamente de los artículos 28 y 134 constitucionales, soslayaría que aquellos derechos poseen un valor superior o predominante en nuestro orden constitucional, en la medida en que son un presupuesto esencial para el buen funcionamiento del sistema democrático.

A propósito de una sentencia de la Corte Constitucional Italiana y de la Ley Gasparri, ambas en relación con la concentración de medios en manos del ex premier italiano, Luigi Ferrajoli, critica la prevalencia que se dio a la libre competencia sobre el pluralismo informativo de la siguiente manera:

"Para enfrentar este acto vergonzoso se apela únicamente a la ley del mercado (del mercado de la información y del consenso político, que a su vez, es gobernado por

el mercado de la publicidad): como si la libertad de información sólo fuera un corolario de la ley del mercado y del principio de la libre competencia... ¿Se trata únicamente de antitrust o también y en primer lugar (de) un problema autónomo de libertad y de democracia?". La respuesta a la pregunta de Ferrajoli es sencilla: Como lo ordena la Constitución, la libertad de expresión es la brújula que debe guiar nuestros pasos.³²

Las libertades de expresión, información y prensa consagradas en los artículos 6 y 7 constitucionales incluyen necesariamente la libre utilización de todos los medios de expresión que puedan difundir ideas, especialmente los medios masivos de comunicación, como son la radio y la televisión, por lo que existe un derecho constitucional de acceso equitativo a estos medios.

Tales derechos no se limitan a un deber de abstención del Estado, sino que necesariamente llevan implícitos un deber de promoción, que hoy en día es incluso más relevante, pues las fuerzas económicas están en mayor aptitud de violentarlos que el propio Estado. Así, la garantía del libre ejercicio del derecho a difundir y recibir información exige de los poderes públicos la emisión de las normas necesarias para impedir que otras fuerzas sociales obstruyan su ejercicio.

No podemos ignorar que la televisión es el medio masivo de comunicación que tiene mayor influencia sobre los ciudadanos, y que ocupa por ello una posición especial en el proceso de formación de la opinión pública, pues no se limita a transmitir noticias, opiniones, programas musicales, culturales, lúdicos u otros.

La televisión afecta en términos sustantivos la vida diaria del individuo, lo que implica que quienes tengan acceso al uso del espectro radioeléctrico para prestar el servicio de radiodifusión, tendrán la posibilidad de permear el tejido social y de encauzar el derrotero del grupo o comunidad que toman como *objeto*, afectando y determinando sus patrones y modos de vida.

Esta realidad evidencia la vulnerabilidad de las audiencias frente a los emisores y pone de manifiesto la necesidad de darle mayor peso a los derechos de expresión, información y prensa desde el punto de vista de los receptores; es decir, desde la perspectiva de la dimensión social de este derecho.

Tratándose de medios de comunicación que requieren del uso de un bien público restringido, como es el espectro radioeléctrico, los legisladores están obligados a regularlo de manera tal que garanticen la igualdad de oportunidades para su acceso, y propicien un pluralismo que asegure a la sociedad la permanente apertura de un proceso de comunicación que vivifique la democracia y la cultura.

Un sistema que establece prórrogas como la descrita, que privilegia a quienes actualmente explotan el espectro radioeléctrico, sin permitir el acceso equitativo a los espacios para un nuevo período de adjudicación, necesariamente restringe las oportunidades de quienes no cuentan con una concesión, y desvirtúa la naturaleza de las concesiones de radiodifusión, las cuales no constituyen un derecho de propiedad sino un privilegio temporal concedido a determinadas personas con exclusión de otras.

Es claro que la Constitución no exige que al término de una concesión necesariamente deba desplazarse a su titular, sino que éste compita nuevamente en igualdad de circunstancias con otros interesados. El equilibrio y el pluralismo demandan que haya *de todo un poco*: no se trata de borrar del mapa a ningún sector de la radiodifusión, porque eso sería pasar de un extremo a otro.

De acuerdo con el ministro Góngora Pimentel, se debe establecer un marco que permita racionalizar y hacer más equitativa la administración del espectro radioeléctrico, de manera que en él tengan cabida la mayor cantidad de voces de las tantas que conforman nuestra nación pluricultural, y que por su medio se pueda satisfacer de la mejor manera posible la mayor cantidad de necesidades sociales.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos sostuvo que:

"34. (...) Son los medios de comunicación social los que sirven para materializar el ejercicio de la libertad de expresión, de tal modo que sus condiciones de funcionamiento deben adecuarse a los requerimientos de esa libertad. Para ello es indispensable, *inter alia*, la pluralidad de medios, la prohibición de todo monopolio respecto a ellos, cualquiera sea la forma que pretenda adoptar (...)"³³

OC-5/85. En el mismo sentido la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos señala:

"12. Los monopolios u oligopolios en la propiedad y control de los medios de comunicación deben estar sujetos a leyes antimonopólicas, por cuanto conspiran contra la democracia al restringir la pluralidad y diversidad que asegura el pleno ejercicio del derecho a la información de los ciudadanos. En ningún caso esas leyes deben ser exclusivas para los medios de comunicación"³⁴

En el marco de los artículos 6 y 7 de la Constitución las premisas son las siguientes:

1. Los artículos 6 y 7 constitucionales deben consagrar un derecho fundamental de acceso a los medios de comunicación.
2. Este derecho fundamental tiene una doble vertiente: En su dimensión individual se traduce en la obligación del Estado de garantizar el acceso equitativo al espectro radioeléctrico; mientras que en su dimensión social impone un deber de promoción del pluralismo.
3. El derecho de acceso a los medios de comunicación constituye un presupuesto para la realización del principio democrático, por lo que tiene una posición preferente en el orden constitucional, que exige otorgarle un valor preponderante frente a otras garantías.

El fundamento no sólo se encuentra en la naturaleza de derecho fundamental y en la posición preferente de la libertad de acceso a los medios de comunicación, sino también en la Opinión Consultiva 5/85 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en la que se afirma que las restricciones a la libertad de expresión deben estar orientadas a satisfacer un interés público imperativo, de manera que entre varias opciones para alcanzar ese objetivo, el legislador debe escoger aquélla que restrinja en menor escala el derecho protegido, sin que sea suficiente que se demuestre que la ley cumple un propósito útil u oportuno.

Para abundar en la argumentación se apela a la interpretación autorizada de la Convención Americana sobre Derechos Humanos que resulta obligatoria para nuestro país, en términos del punto 1 de la Declaración para el Reconocimiento de la Competencia Contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 8 de diciembre de 1998 y dice:

"1. Los Estados Unidos Mexicanos reconocen como obligatoria de pleno derecho, la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, sobre los casos relativos a la interpretación o aplicación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, de conformidad con el artículo 62.1 de la misma, a excepción de los casos derivados de la aplicación del artículo 33 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos".³⁵

Para el magistrado Góngora Pimentel debe existir un orden de preceptos a partir de la dignidad humana, que en términos del primer párrafo del artículo 25 constitucional es la finalidad del Estado; es decir, debemos dar prioridad a los argumentos relacionados con derechos fundamentales, sobre todo de aquellos que por el interesado para utilizar la frecuencia para prestar el servicio de radiodifusión, así como el resultado de la licitación a través de subasta pública".

De acuerdo a los artículos 6 y 7, el ministro Góngora Pimentel considera que el legislador está obligado a regular un sistema de otorgamiento de concesiones que garantice un pluralismo efectivo y de equilibrio en el ámbito de la radiodifusión, pues la realización del derecho fundamental a la información implica que cualquier interferencia en el proceso de formación de la opinión pública, bien sea que provenga del poder político, del poder económico, o de los mismos medios de comunicación, atenta contra las bases y fundamentos del Estado democrático.

La Constitución obliga a los legisladores en un nuevo proyecto de legislación en la materia de telecomunicaciones, a dictar disposiciones que hagan posible que la radio y la televisión reflejen la pluralidad de opiniones existente en la sociedad, así como las que eviten la influencia desproporcionada de un determinado emisor en el mercado audiovisual, la tendencia a la concentración de medios de comunicación, y cualesquiera otras distorsiones que puedan producirse en el ámbito de la radiodifusión.

El pluralismo político consiste en la necesidad de que toda una gama de opiniones y puntos de vista políticos se expresen a través de los medios de comunicación; mientras que el pluralismo cultural consiste en la necesidad de que una variedad de culturas encuentre su expresión en estos medios. La diversidad y la cohesión social pueden verse en riesgo si las culturas y valores de todos los grupos de la sociedad no se reflejan en los medios de comunicación.

El magistrado Góngora Pimentel afirma que el espectro radioeléctrico es un bien escaso y el espectro utilizado para las actividades de radiodifusión lo es más, por lo que al constituir los medios masivos de comunicación es una actividad de interés público, el Congreso y las autoridades administrativas deben vigilarla y protegerla con miras a que haya los máximos elementos posibles de difusión de ideas por esos medios, lo cual redundará en beneficio de los fines que se persiguen garantizando la libertad de expresión. Una vida democrática más

plena, y más rica en los terrenos artísticos, filosóficos o de simple esparcimiento, es decir, en aquellos elementos definidores de la opinión pública.

A la luz de lo anterior es indudable que el factor económico como criterio preponderante para el otorgamiento de las concesiones atenta contra las libertades de expresión, información y prensa y, en esencia, contra el valor del pluralismo, puesto que a través de la asignación al mejor postor se asegura el acceso a los medios de comunicación sólo a los grupos más poderosos, que incluso ya tienen posiciones relevantes en el mercado y se excluye la participación de otras personas, con lo que se impide una visión auténticamente pluralista, que responda a la realidad compleja de México y a la composición pluricultural de la nación.

Al establecerse como criterio de asignación de concesiones y no abordar estos factores, se puede conducir no sólo "al acaparamiento de los medios de comunicación en los grandes grupos del poder económicos", sino, mucho más grave aún, a que los medios masivos de comunicación dejen de ser recursos comunitarios al servicio de los intereses genuinos de la libertad, para convertirse en instrumentos del dominio de los grandes capitales sobre la sociedad, en su cultura y en el desarrollo de su vida política.

En este aspecto, Luigi Ferrajoli, indica:

"...Los dos derechos –libertad de información y derecho a la información– pueden ser suspendidos o suprimidos de dos formas: Mediante la represión; o bien, apropiándose de los medios de información. El primero es el método de los regímenes abiertamente autoritarios. El segundo es el método que actualmente experimentamos y que consiste en la concentración económica..."³⁷

La necesidad de que no exista una concentración empresarial en los medios de comunicación, ha sido recogida en diversas declaraciones y documentos de cuerpos internacionales europeos e interamericanos.

El espectro radioeléctrico es un bien escaso y es un vehículo para la concreción de los derechos fundamentales de expresión e información. El legislador no puede optar por un esquema en donde los concesionarios originales maximicen sus ganancias, sino que debe optar por un esquema que permita el acceso efectivo de los diversos grupos sociales a los medios de comunicación, es decir, por un esquema de pluralismo.

Además del negocio original de radiodifusión tendrán hasta el 65 por ciento del espectro para utilizarlo en otros servicios de telecomunicaciones, gracias a los avances tecnológicos, a la decisión del Secretario de Comunicaciones y Transportes y a la actuación del legislador que acorazó el acuerdo y lo llevó a nivel legal, a través del artículo 28 impugnado que parte de la posibilidad de que los concesionarios de radiodifusión utilicen el espectro radioeléctrico sobrante para la prestación de otros servicios de telecomunicaciones.

Esta decisión es contraria a la Constitución federal. Hasta que punto es válido que en una nación pluricultural con 103 millones de habitantes el legislador decida que es preferible ver televisión con mejor calidad, durante el 20 por ciento del tiempo prohibiendo los negocios de los concesionarios de radio y televisión para que dispongan hasta de un 65 por

ciento del canal que tienen asignado para otros usos, por encima de una asignación pluralista de las bandas de frecuencias que permita la participación de más voces en el diálogo haciendo posible una democracia efectiva.

La Constitución en el artículo 25 consagra la rectoría del Estado, pero no la deja a libre navegación, esta rectoría tiene una brújula que se plasma en sus fines: el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege, porque gira en torno a la persona humana y no existe un bien jurídico superior que los derechos fundamentales que están en la cúspide del ordenamiento jurídico mexicano; los derechos de información y expresión son básicos para la formación de la opinión pública.

Por las características del espectro radioeléctrico, el número de canales utilizables es limitado, dado que aquél es un bien escaso, al constituir los medios masivos de comunicación una actividad de interés público, el Congreso debe vigilarla y proteger el debido cumplimiento de su función social con miras a que haya los máximos elementos posibles de difusión de ideas por esos medios, lo cual debe prevalecer sobre la conveniencia mercantil de los concesionarios.³⁸

En el caso, es evidente que se actualiza una omisión legislativa relativa consistente en la falta de legislación que en forma específica establezca las condiciones necesarias para que los pueblos y comunidades indígenas puedan acceder a los medios de comunicación, concretando el mandato del artículo 2o. de la norma fundamental.

La Constitución es el texto fundamental cuyo contenido establece obligaciones y fija límites a la discrecionalidad de actuación de los poderes. La Constitución es un texto jurídico que establece obligaciones para los poderes, por lo que no puede afirmarse que los derechos sociales son normas programáticas que pueden o no ser desarrolladas por el Legislativo, de manera voluntaria.

Los derechos sociales no son normas programáticas entendidas como conceptos de contenido esencialmente político, pues al encontrarse en la Constitución generan obligaciones efectivas para el Estado.

Facultad del Congreso para crear administraciones independientes³⁹

Existen en el sistema jurídico ciertos órganos aislados del poder político, semejantes a las administraciones independientes que, han eclosionado a nivel internacional. Lo anterior ha sido producto tanto de la democratización de la sociedad, la desconcentración del poder, la desconfianza en la conducción política, la preferencia por decisiones técnicas, e inclusive también de la globalización, pues las obligaciones que el país suscribe conllevan en muchos casos la creación de órganos con determinadas características, que sean ajenos al control político directo.

Para lograr la neutralización política estos órganos comparten todas o algunas de las siguientes medidas:

- I. Sistema de nombramiento mediante un mecanismo de colaboración de poderes,
- II. Imposibilidad de remover libremente a sus integrantes durante el período de designación que la propia ley establece,
- III. Plazos de designación que no coincidan con el plazo del mandato presidencial,
- IV. Obligación de rendir informes ante el Congreso, y
- V. Prever requisitos de idoneidad de sus integrantes.

Siguiendo este esquema, el Congreso debe crear administraciones independientes cuando así lo estime conveniente. Sin embargo, tratándose del órgano técnico regulador de la radiodifusión, más allá de una cuestión de conveniencia, existe una exigencia constitucional y debe tenerse como referencia el marco constitucional e internacional que rige a las libertades de expresión, información y prensa.

Exigencia constitucional de independencia de los órganos reguladores en materia de radiodifusión

Dentro del esquema del derecho a la libertad de expresión, dada la especial posición de la radiodifusión, el derecho de acceso a los medios de comunicación requiere de autonomía por parte del órgano técnico regulador en la materia, a efecto de que este ámbito no sea controlado por ningún grupo político o económico y, por el contrario, se conserve siempre como un bien social, de modo que su inmenso poder sea el instrumento, sustrato y soporte de las libertades públicas, la democracia, el pluralismo y las culturas.

El sentido de dicha autonomía es la de sustraer la dirección y el manejo de la radiodifusión del control de las mayorías políticas y de los grupos económicos dominantes. La libertad de acceso y el pluralismo que deben caracterizar a la radio y la televisión pueden resquebrajarse cuando los medios de comunicación se convierten en canales propagandísticos de la mayoría política o de los grupos económicos dominantes, de modo que la autonomía del órgano regulador en materia de radiodifusión se erige en una garantía funcional e institucional del derecho de acceso a los medios de comunicación, a fin de que aquél no sea un ejecutor de la política discrecional del Estado, sino únicamente de las directrices de la política de radiodifusión adoptadas por el legislador.

La necesidad de que los órganos técnicos reguladores en materia de radio y televisión encargados de dictaminar y decidir sobre el otorgamiento de concesiones estén exentos de interferencia política y comercial, en particular por el gobierno, ha sido recogida en diversas declaraciones y documentos de cuerpos internacionales y tribunales nacionales, tales como:

- 1) Las observaciones finales del Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas a los informes de Líbano, Kyrgyztán, Sudán, y Mauricio son las siguientes:

"El Comité por lo tanto recomienda que el partido Estatal examine y enmiende La Ley de Medios de noviembre de 1994, así como su reglamento, con miras a adecuarlos al artículo 19 del Pacto. recomienda que el partido Estatal establezca una autoridad reguladora de radiodifusión independiente, con el poder de examinar solicitudes de radiodifusión y conceder licencias de acuerdo con criterios razonables y objetivos."⁴⁰

2) El informe anual del relator especial de la Comisión de Derechos Humanos sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, del 29 de enero de 1999.

3) La Carta africana sobre radiodifusión de 2001/18.

4) La recomendación del Consejo de Europa sobre el pluralismo en los medios de comunicación, de 20 de noviembre de 2000.

5) La cuestión 8/1 de la Unión Internacional de Telecomunicaciones.

"El Comité ve con preocupación el régimen de autorización de la prensa y de otros medios de comunicación, así como la exigencia de consignar en un registro los nombres y las señas de los directores de periódico, periodistas e impresores. El comité abriga dudas acerca de la independencia del Consejo Nacional de la Prensa y las Comunicaciones.

En consecuencia: se deben modificar las leyes y los decretos en vigor para eliminar todas las medidas que limiten sin justificación el funcionamiento de los medios de comunicación y pongan en peligro la libertad de expresión."⁴¹

"El comité expresa la esperanza de que se establezca lo antes posible la Junta Independiente de Radio y Televisión y sugiere la creación de un mecanismo que permita la elaboración de un Código deontológico para la prensa"⁴².

"Cualquier mecanismo regulatorio, ya sea para medios electrónicos o impresos, debe ser independiente de todos los partidos políticos y así como en su relación con el Gobierno."⁴³

"Todos los poderes formales en las áreas de regulación de radiodifusión y telecomunicaciones deben ser ejercidos por autoridades públicas, protegidas contra interferencias, particularmente de naturaleza política o económica, por, entre otras cosas, un proceso de nombramiento de sus miembros que sea abierto, transparente, e implique la participación de la sociedad civil y no sea controlado por ningún partido político."

"Los Estados miembro tendrían que establecer autoridades de regulación del sector de la radiodifusión. Los reglamentos y procedimientos que regulen su funcionamiento tendrían que establecer con claridad su independencia y protegerla. La ley tiene que definir claramente las obligaciones y las competencias de las autoridades de regulación, así como los medios para su funcionamiento, los procedimientos de nombramiento de sus miembros y las modalidades de su funcionamiento.

Las reglas que rijan estas autoridades, en particular su composición, son un elemento clave de su independencia. Así pues, se tendrían que definir las reglas de manera que protejan las autoridades de toda injerencia externa, especialmente por parte de las fuerzas políticas o de intereses económicos⁴⁴.

"Si existe un ente regulador, es importante que tenga i) claridad sobre su jurisdicción y mecanismos de resolución definidos, ii) competencia organizativa adecuada, iii) financiación adecuada, y iv) aislamiento político. La independencia dimana en mayor medida de este último factor que de cualquier definición formal, y se manifiesta en la facultad de disensión del ente regulador."

El Plan estratégico de la Unión Internacional de Telecomunicaciones, 2004-2007. El documento de referencia de la Organización Mundial de Comercio sobre Telecomunicaciones Básicas.

Este plan hace referencia a la independencia del órgano respecto de los participantes en el mercado, cuando señala que: "El órgano de reglamentación será independiente de todo proveedor de servicios de telecomunicaciones básicas y no responderá ante él. Las decisiones del órgano de reglamentación y los procedimientos aplicados serán imparciales con respecto a todos los participantes en el mercado."

Estas declaraciones internacionales han sido retomadas en sus sentencias por varios tribunales nacionales, como los de Alemania, Italia, Colombia, Sri Lanka y Ghana, los cuales han hecho énfasis en la necesidad de que los órganos técnicos rectores de la radiodifusión gocen de autonomía.

"Reconociendo (...) d) que, en muchos Estados miembros de la UIT, se han creado órganos reguladores independientes que se ocupan de cuestiones relativas a la reglamentación tales como la interconexión, la determinación de las tarifas y la elaboración de normas en materia de interconexión;"

El mantenimiento de la separación de las funciones de explotación y reglamentación, y creación de numerosos órganos independientes de reglamentación de las telecomunicaciones;"

I. Los tribunales constitucionales tanto de Alemania como de Italia han enfatizado la necesidad de que los reguladores sean independientes del gobierno. Hasta 1974, el tribunal constitucional italiano sostuvo que la radio y la televisión debían estar bajo control parlamentario, no del Ejecutivo, para asegurar la independencia.

II. Del mismo modo, el tribunal constitucional alemán declaró inconstitucional el establecimiento de un radiodifusor nacional controlado por el gobierno, ya que la garantía de libertad de expresión prohíbe el control gubernamental directo o indirecto.

La Corte Suprema de Sri Lanka, en el caso Athukorale sostuvo que la ley de radiodifusión era inconstitucional, entre otras cosas, porque las autoridades reguladoras eran insuficientemente independientes, declarando: "Si bien las autoridades reguladoras son, por los motivos explicados, necesarias, es imperativo que tales autoridades sean independientes. Como hemos visto, las frecuencias electromagnéticas son universalmente consideradas como propiedad pública. En esta área, el gobierno es un fideicomisario para el público: su derecho y deber son proporcionar autoridades reguladoras independientes para salvaguardar los intereses de las personas en el ejercicio de sus derechos fundamentales: No más y no menos. De otra forma las libertades de pensamiento y discurso, incluso el derecho a la información, serían colocados en peligro⁴⁵."

La Corte Suprema de Ghana hizo notar el papel de los reguladores independientes de radio y televisión "para respirar el aire de independencia en los medios estatales que asegure que estén aislados del control gubernamental".

En opinión del ministro Genaro Góngora Pimentel, al haber transmitido a la Cofetel las facultades en materia de radio y televisión, el Congreso de la Unión estaba obligado a asegurar la autonomía del órgano respecto de los poderes políticos y económicos, para lo cual era indispensable que su creación se hubiera realizado fuera de la administración pública centralizada, previendo requisitos de idoneidad en el sistema de integración del órgano, de tal manera que se asegurara la independencia de los comisionados respecto de los órganos del poder político, así como respecto de los entes a los cuales se pretende regular. En la Ley Federal de Telecomunicaciones no se advierte el establecimiento de ningún requisito que garantice la independencia respecto del poder político o el económico.

Para el magistrado Góngora Pimentel la configuración de la Cofetel, como un órgano de la administración pública centralizada, con vínculos indisolubles de jerarquía con el Ejecutivo, atenta gravemente contra el derecho de acceso a los medios de comunicación.

Marco jurídico internacional y precedentes de los tribunales regionales de derechos humanos en materia de libertad de expresión.

I. El artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, proclama el derecho a la libertad de expresión. Las obligaciones internacionales de México respecto de la libertad de expresión, también están especificadas en el artículo 19 del Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos.

II. México signó y ratificó la Convención Americana de Derechos Humanos, cuyo artículo 133 regula las libertades de pensamiento y de todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión.

III. Los otros instrumentos regionales de protección de los derechos humanos, el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales y la Carta Africana sobre Derechos Humanos y de los Pueblos también tutelan la libertad de expresión.

La importancia relevante de la libertad de la expresión –dentro de la que se encuentra incluido el derecho a la información– como un derecho humano ha sido extensamente reconocida, tanto por su propio mérito como bajo la consideración de que constituye un apuntalamiento esencial de la democracia y un medio de salvaguardar otros derechos humanos.

IV. En su primera sesión en 1946 la Asamblea General de Naciones Unidas declaró:

"La libertad de la información es un derecho humano fundamental y... la piedra de toque de todas las libertades a las cuales las Naciones Unidas están consagradas.⁴⁶"

V. Este punto de vista ha sido reiterado por tres cuerpos judiciales regionales con jurisdicción sobre derechos humanos: La Comisión Africana sobre Derechos Humanos y de los Pueblos, la Corte Europea de Derechos Humanos y, la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

VI. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos al emitir la opinión consultiva OC-5/85, sentó los dos aspectos básicos del derecho a la libertad de expresión y a la información: el aspecto individual y el aspecto social.

VII. "31. En su dimensión individual, la libertad de expresión no se agota en el reconocimiento teórico del derecho a hablar o escribir, sino que comprende además, inseparablemente, el derecho a utilizar cualquier medio apropiado para difundir el pensamiento y hacerlo llegar al mayor número de destinatarios".

Cuando la Convención proclama que la libertad de pensamiento y expresión comprende el derecho de difundir informaciones e ideas "por cualquier... procedimiento", está subrayando que la expresión y la difusión del pensamiento y de la información son indivisibles, de modo que una restricción de las posibilidades de divulgación representa directamente, y en la misma medida, un límite al derecho de expresarse libremente...

VIII. "32. En su dimensión social la libertad de expresión es un medio para el intercambio de ideas e informaciones y para la comunicación masiva entre los seres humanos. Así como comprende el derecho de cada uno a tratar de comunicar a los otros sus propios puntos de vista implica también el derecho de todos a conocer opiniones y noticias.

Para el ciudadano común tiene tanta importancia el conocimiento de la opinión ajena o de la información de que disponen otros como el derecho a difundir la propia."

IX. Estos puntos de vista han sido reiterados por cortes de diversos países. Tales son las demandas del pluralismo, la tolerancia y el espíritu de apertura, sin las cuales no existe una "sociedad democrática". Esto significa especialmente que toda

formalidad, condición, restricción o sanción impuesta en la materia debe ser proporcionada al fin legítimo que se persigue.

El ministro Genaro Góngora Pimentel considera que las libertades de expresión, información y prensa consagradas en los artículos 6o. y 7o. constitucionales, son básicas para que pueda pensarse siquiera en la existencia de un sistema democrático. Estos derechos incluyen necesariamente la libre utilización de todos los medios de expresión, indispensables en la difusión de las ideas, definición que comprende especialmente a los medios masivos de difusión como son la radio y la televisión, pues sería absurdo, en la sociedad contemporánea, que sólo la palabra hablada o escrita estuviera constitucionalmente protegida.

En efecto, las libertades de expresión y prensa se traducen en el derecho de todo individuo de exteriorizar sus ideas por cualquier medio, no sólo verbal o escrito, sino por todo aquel que la ciencia y la tecnología proporcionan.

El derecho a la información contenido en el artículo 6o. incluye el derecho a comunicar y el derecho a recibir libremente información, pues está claro que no existe la comunicación cuando el mensaje no tiene receptor posible. Por tal motivo, el derecho a la libre expresión se vincula con el derecho a la información.

En opinión del ministro Genaro Góngora Pimentel se trata de la afirmación del derecho colectivo a recibir cualquier información y a conocer la expresión del pensamiento ajeno. Si los medios de comunicación son el soporte material necesario para difundir el pensamiento o para comunicar o recibir información, debe concluirse que las libertades de expresión e información conllevan el derecho a constituir los medios de comunicación indispensables para el ejercicio de estas libertades.

Precedentes de Tribunales Internacionales y Nacionales. Pluralismo en medios de comunicación

A) La Corte Interamericana de Derechos Humanos, al emitir la opinión consultiva 5/85, en doctrina obligatoria para México, sostuvo que:

"33. (...) tampoco sería admisible que, sobre la base del derecho a difundir informaciones e ideas, se constituyeran monopolios públicos o privados sobre los medios de comunicación para intentar moldear la opinión pública según un solo punto de vista⁴⁷.

B) La recomendación del 19 de enero de 1999 (99) 1 sobre las medidas para promover el pluralismo en los medios de comunicación del Consejo de Europa en la que se solicitó a los Estados miembros examinar la posibilidad de definir las bases para limitar la influencia que una compañía o un grupo de compañías pueden tener en uno o en mas sectores de los medios de comunicación.

C) La Resolución de 20 de noviembre de 2002 del Parlamento Europeo sobre la concentración de los medios de comunicación, en donde se pide a los Estados miembros

que salvaguarden el pluralismo en los medios de comunicación y garanticen la libertad y la diversidad de los mismos

D) La resolución de 22 de abril de 2004 del Parlamento Europeo sobre el peligro que corre en la Unión Europea, y particularmente en Italia, la libertad de expresión y de información, en donde se hace hincapié en la diversidad de métodos existentes para determinar el grado de implantación (horizontal) de un medio de comunicación (cuota de audiencia, cuota de licencias, relación entre beneficios y frecuencias asignadas y relación entre capital de empresa y esfuerzo de radiodifusión), así como el grado de integración vertical y el de integración "diagonal o transversal" de los medios de comunicación, para garantizar unos medios de comunicación libres, independientes y pluralistas en todos los Estados miembros.

E) La Declaración de principios sobre la libertad de expresión, de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en donde se delinearán dos importantes cuestiones:

1) Los monopolios u oligopolios en la propiedad y control de los medios de comunicación deben estar sujetos a leyes antimonopólicas por cuanto conspiran contra la democracia al restringir la pluralidad y diversidad que asegura el pleno ejercicio del derecho a la información de los ciudadanos, y

2) Las asignaciones de radio y televisión deben considerar criterios democráticos que garanticen una igualdad de oportunidades para todos los individuos en el acceso a los mismos.

F) El Informe de 2004, de la Relatoría para la libertad de expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, que concluyó que ante las continuas denuncias de prácticas monopólicas y oligopólicas en la región y en virtud de la seria afectación que las mismas conllevan, se recomienda a los Estados miembros las impidan.

34. (...) Son los medios de comunicación social los que sirven para materializar el ejercicio de la libertad de expresión, de tal modo que sus condiciones de funcionamiento deben adecuarse a los requerimientos de esa libertad. Para ello es indispensable, inter alia, la pluralidad de medios, la prohibición de todo monopolio respecto de ellos, cualquiera sea la forma que pretenda adoptar...."

La visión de la Corte Interamericana no es considerar al monopolio a partir de la concentración económica, sino en relación con sus graves efectos hacia la libertad de expresión. Son las condiciones de funcionamiento de los medios los que tienen que adaptarse a los requerimientos de esta libertad y no éstos a las leyes del mercado.

G) El tribunal constitucional alemán, en la denominada "cuarta sentencia sobre la televisión", sostuvo que la libertad de expresión requiere de medidas en contra de un poder predominante que pueda influir sobre la opinión pública, lo que puede ocurrir con una combinación de influencias entre la propiedad de la radiodifusión y la prensa.

H) La corte constitucional de Italia en la sentencia 420/94, sentó que el derecho a la información implica indefectiblemente el pluralismo de los medios de comunicación, lo

cual vincula al legislador a impedir la formación de posiciones dominantes y a favorecer el acceso del máximo número de voces diversas al sistema de radio y televisión.

Asimismo, la corte sostuvo que la libertad de configuración del legislador no es obstáculo para controlar la constitucionalidad de las reglas antimonopolio adoptadas, las que deben evaluarse a la luz del contexto de las condiciones económicas y culturales contingentes, a fin de verificar si la norma se ha movido con eficacia a la realización del pluralismo o si solamente se dio un reconocimiento legal a la situación monopólica preexistente, como sucedió en el caso, pues la legislación legitimó un mercado previamente concentrado acorazando una situación fáctica, al establecer como límite que un solo sujeto poseyera tres de las doce redes de televisión.⁴⁸

I) El Consejo constitucional francés ha resuelto, a partir la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, que la libre comunicación de pensamientos y opiniones no resultaría efectiva si el público al que se dirigen los medios de comunicación no dispusiese de un número suficiente de publicaciones o emisiones de tendencias diferentes. Su objetivo, sostuvo el Consejo, es que los telespectadores que son destinatarios del derecho a la información, estén en condiciones de ejercer una libre elección, sin que los intereses privados ni los públicos puedan sustituirse en sus propias decisiones, haciendo de ellos un objeto de mercado.

A raíz de la resolución anterior se expidió la ley de 30 de diciembre de 1986, de la que el Consejo constitucional volvió a conocer, Sentencia del Consejo Constitucional Francés del 10 y 11 de octubre de 1984, sobre la ley número 84-937, del 23 de octubre de 1984. Sentencia del Consejo constitucional francés de 18 de septiembre de 1986, Decisión 86-217.

La resolución del Consejo constitucional francés estableció que las nuevas medidas anticoncentración resultaban inadecuadas porque:

- 1) No se limitaba el número de sociedades titulares de una autorización para servicios de cobertura nacional, en los que un individuo podía tener hasta el 25 por ciento del capital de las empresas concesionarias.
- 2) No se establecía ninguna regla respecto de la participación de una misma persona en el capital de una sociedad titular de una autorización relativa a un servicio regional.
- 3) No se limitaba la titularidad de autorizaciones en materia de radiodifusión por cable.
- 4) No existían prescripciones sobre las concentraciones multimedia en radio, televisión y otros medios.

Por otra parte, el consenso mayoritario derivado de valores ampliamente compartidos sobre la dignidad humana, es constitutivo el derecho internacional consuetudinario. Entre los

diversos instrumentos internacionales relativos a los derechos de los pueblos indios a que atiende esta propuesta de reforma constitucional mencionaremos:

- El Pacto Internacional de Derechos Humanos.
- El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos 1966.
- El Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales 1950.
- El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales 1966.
- El Convenio sobre poblaciones Indígenas y Tribales de 1957.
- El Convenio (número 169) sobre Pueblos Indígenas y tribales en países independientes 1989.
- La Declaración de los principios sobre Derechos Indígenas de 1984.
- El Proyecto de declaración de principios para la Defensa de las Naciones y los Pueblos Indígenas del hemisferio occidental 1977.
- La Declaración de San José sobre el Etnocidio y el Etnodesarrollo 1981.
- El Convenio Constitutivo del Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe 1992.
- El Proyecto de Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas 1994.
- La resolución del Parlamento Europeo sobre las medidas internacionales necesarias para una protección efectiva de los pueblos indígenas 1994.
- El proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas 1997.

El comité para la eliminación de la discriminación racial. Recomendación general XXIII, relativa a los derechos de los pueblos indígenas, de 1997.

Consideraciones generales de la propuesta de reforma constitucional

La reforma política del Estado, representa la oportunidad de integrar orgánicamente el conjunto de garantías sociales en un nuevo corpus de derechos fundamentales. El compromiso del Estado en el ejercicio pleno de los derechos humanos genera la necesidad de construir y consolidar un orden democrático, fortalecido por una nueva organización institucional fundada en el equilibrio de poderes, en la diversidad de afirmaciones e intereses sociales, pluralidad cultural y libertad de expresión.

Entendemos así que parte de la consolidación democrática, consiste en las condiciones materiales y jurídicas que garanticen el ejercicio de los derechos fundamentales por parte de las instituciones del Estado.⁴⁹

La construcción de un Estado social y de derecho democrático tiene como principio el respeto de los derechos humanos y su traducción en derechos fundamentales.⁵⁰

Resulta necesario, en la tarea del Poder Legislativo establecer tanto las definiciones conceptuales de los derechos humanos, como las condiciones materiales que permitan su ejercicio pleno. En este sentido, resulta primordial que se consideren el cúmulo de tratados, convenciones, actas, declaraciones y demás instrumentos internacionales que protegen y definen el horizonte de los derechos humanos.

Por tal motivo para México ha de considerarse esta transición a un estado social y de derecho democrático como una prioridad, ya que está claro que la comunidad internacional se define cada vez más, como el concierto de Estados democráticos y de derecho.

Es sobre esta vinculación internacional de un Estado democrático –en consolidación como es el caso del Estado mexicano–, que se asumen un conjunto de principios y compromisos, cuya observancia permite conocer el grado de desarrollo y calidad de democracia que prevalece; además de asumir un cierto consenso en torno a los estándares mínimos que deben regir en el ejercicio de los derechos humanos, así como su tratamiento y tutela por parte del Estado.

La comunicación y la información no son una mercancía, son más bien, derechos constitucionales que definen nuestra vida cultural y educativa e impactan en nuestra propia identidad. Esto significa que en las relaciones de intercambio deben constituir una "excepción cultural", figura que en los tratados comerciales protege bienes y servicios: que posibilitan la identidad cultural y política de las naciones; que resultan indispensables en afirmación de la vida y existencia espiritual de los individuos; esenciales en el desarrollo de las comunidades, Todo esto queda impedido al adoptar el Estado políticas que privilegian o definen exclusivamente a la comunicación y a la información como mercancías.

La "excepción cultural" es una cláusula que se utiliza en la OMC y permite que bienes relacionados con la producción cultural y la propiedad intelectual eviten ser considerados como mercancías en el mercado mundial, y que se subordinen a la letra de los tratados comerciales.

En América Latina sólo Brasil tiene propuestas de protección de su industria cultural. Para nuestro país, aún no está claro que la "excepción cultural" incluya a la comunicación y la información.

El intercambio comunicacional con otros países es desventajoso para México y América Latina, condición apenas matizada con el esfuerzo de la sociedad en la construcción de redes alternativas. Según los países hegemónicos la información debe circular como mercancía, no como instrumento para enriquecer la formación y el conocimiento de las personas.

La selección y tratamiento de contenidos, producción y difusión a escala mundial, está en manos de unos pocos mega-grupos de multimedia que simplifican los acontecimientos y los presentan como espectáculos de alto impacto sensorial, sin rigor, descontextualizados,

fraccionadamente, sin análisis. Los medios locales reproducen funcionalmente el mismo esquema.

México está desprotegido, aun en el ámbito de tratados comerciales, porque esta materia, al igual que la producción cultural, no ha sido de la preocupación de sus gobiernos. La actual administración considera que los productos de las industrias culturales son de esparcimiento y comercio, en tanto sobre la cuestión comunicacional carece de posición.

Este enfoque requiere de políticas articuladas con el resto de América Latina para fortalecer posiciones al momento de negociar con los países hegemónicos y de revisar los apartados correspondientes del TLCAN y de todos los tratados comerciales presentes y futuros.

La construcción de una comunicación democrática debe tener como objetivo ampliar a todos los habitantes el acceso a la tecnología de la información, cambiar las condiciones para el desarrollo y operación de los medios de comunicación y buscar un mayor equilibrio en los intercambios con los países desarrollados, en particular de los productos vinculados a la cultura y la educación.

La tecnología de la información debe ser una de las herramientas principales para la inclusión social y el desarrollo, en función de lo cual debe conseguirse que todos los ciudadanos tengan acceso a los bienes o medios y a la obtención de capacidades; es decir, extender el conocimiento y la utilización de la tecnología de la información a todas las actividades, en todo el territorio, en los distintos niveles de gobierno y con todos los habitantes.

Una ciudadanía bien informada y crítica requiere de espacios mediáticos diversos, plurales y abiertos, alineados con el interés público no con el éxito en el mercado, sea político o comercial. La diversidad cultural y étnica, son parte indisoluble de nuestra identidad nacional, deben tener expresión plena a través de los distintos medios de comunicación y en el intercambio informativo. Consecuentemente deben ser parte de una política de Estado.

Es necesario rescatar el carácter de interés público de los medios de comunicación, hacerlos accesibles a distintos sectores de la sociedad, diversificar concesiones y permisos, establecer acuerdos sobre el desarrollo de contenidos en función de necesidades culturales y educativas e instrumentar mecanismos de vigilancia y control.

Los medios, en tanto concesiones, deben atender a necesidades de las políticas de Estado, no de gobierno, y estas, a su vez, establecerse desde las necesidades del conjunto de los habitantes. Los medios que son permisionados deben definirse claramente como medios públicos, de Estado, con el marco legal correspondiente y claras políticas de financiamiento. Los medios comunitarios o surgidos de iniciativa social deben tener protección legal y facilidades operativas.

Se requiere apoyar y ampliar las experiencias alternativas, fortalecer el sistema radiofónico indígena, impulsar la radio y televisión comunitarias, recuperar la presencia oficial a través de medios locales, estatales y federales y transformar integralmente la legislación existente desde los planteamientos efectuados por la sociedad.

Otros rezagos normativos urgentes tienen que ver con transparencia publicitaria, derecho de réplica, código de ética periodística, cláusula de conciencia, y secreto profesional. Asimismo, debe legislarse sobre gastos de campañas electorales y precampañas, prohibición de venta de espacios publicitarios a los partidos políticos y creación de un consejo ciudadano de regulación y control.

El derecho a la información y la democratización de la comunicación, es todavía un objetivo a conseguir. En la médula de la cuestión se encuentra una legislación obsoleta y un gobierno que no le interesa un cambio de fondo y está subordinado al poder mediático.

En noviembre de 2004 se anunció la presentación pública, para su discusión, de un anteproyecto de nueva Ley de Radio y Televisión, elaborado por la subcomisión respectiva del Senado de la República, pero en el 2006, el resultado fue una norma legal que no respondió a las necesidades de la sociedad mexicana en este campo.

Los medios electrónicos de comunicación constituyen hoy un serio problema para el desarrollo de la democracia. Su control está sumamente concentrado y vinculado con intereses ligados históricamente a los gobiernos de turno: las cinco redes nacionales de televisión están en manos de dos personas que, en última instancia, son las que deciden qué ven, oyen y piensan más de cien millones de mexicanos.

En la radiofonía la cosa no es tan diferente, ya que la mayor parte de las concesiones se encuentra en manos de diez grandes grupos. Aunque hay mayor apertura y pluralidad, sobre todo en el ámbito estatal y local, su control en el ámbito nacional está muy concentrado.

Como si lo anterior no fuera suficiente, en el año 2002, la administración foxista regresó por decreto a los medios electrónicos, en octubre de 2002, el 12.5 por ciento de tiempo aire de que disponía el Estado. Desde entonces estos medios se han venido constituyendo en un verdadero poder político, distorsionando severamente su función y alterando la relación entre instituciones y sociedad.

Los medios que controla el gobierno no son suficientes y carecen de recursos adecuados para establecer algún equilibrio. Las iniciativas independientes carecen de marco legal y son combatidas por el interés privado. Por su parte, Internet, el más abierto de los medios y el de mayor capacidad revulsiva es, al mismo tiempo, el de acceso más limitado para la mayoría.

Se requiere de una comunicación democrática que extienda el conocimiento y la utilización de la tecnología de la información a todas las actividades, en todo el territorio, en los distintos ámbitos de gobierno y a todos los habitantes; que se desarrolle para que fluya información abierta y veraz a través de espacios mediáticos diversos y plurales, alineados con el interés público y accesibles a todos los mexicanos; que difunda la cultura y la identidad nacionales, impulse la solidaridad de los pueblos, promueva la participación ciudadana y sea un instrumento de la educación y el desarrollo humano y social.

Con las recientes modificaciones a la Ley de Radio y Televisión en 2006, se atentó contra los derechos económicos, sociales y culturales de la sociedad mexicana. En principio se

abría una brecha casi insalvable para los medios de comunicación culturales y comunitarios en relación con los medios privados.

Mientras que la ley anterior establecía a la radiodifusión con carácter de interés público; varios de los artículos sustantivos de ley que la Suprema Corte de Justicia de la nación resolvió como inconstitucionales, dejaban de lado esta definición del interés público, con lo que el Estado abandonaba finalmente la función social de los medios de comunicación, fundamento de los medios públicos, culturales, educativos y comunitarios.

Sin duda, entre los múltiples problemas que debe atender el poder legislativo, es la constitucionalidad de una nueva iniciativa de ley, como es el caso de la Ley Federal de Radio y Televisión y la Ley Federal de Telecomunicaciones, que deben fundarse, como decíamos, en el respeto irrestricto de las garantías constitucionales de pluralidad, autodeterminación y ejercicio pleno de los derechos fundamentales. A estas motivaciones responde nuestra iniciativa de ley.

Proponemos un principio de equidad. No es posible que mientras se exenta a los medios concesionados a pagar al Estado la contraprestación correspondiente por un bien de la nación, con la justificación de que se apoyaría financieramente a tales empresas por los costos de inversión de las nuevas tecnologías, se impida la inversión del Estado en los medios comunitarios y culturales.

El efecto que tendría la exención a los particulares representa una reducción en ingresos para el Estado en varios miles de millones de dólares.

El Estado mexicano asume así compromisos con las empresas privadas y desconoce sus obligaciones constitucionales e internacionales para con los medios públicos, culturales, educativos y comunitarios.

Las legislaciones más avanzadas a nivel internacional reconocen el reto de adaptarse al desarrollo de las nuevas tecnologías de la información, que han transformado la escala de la difusión de ideas y opiniones. Los espacios de radio y televisión deberán ser sin duda los vectores y garantes de la libre circulación de información e ideas en el advenimiento de las tecnologías de la información.

Al ser protagonistas esenciales en el desarrollo de auténticas sociedades del conocimiento, sus responsabilidades especiales les impone el deber de contribuir en la difusión de contenidos de calidad que fomenten en las personas un espíritu de apertura cultural, promoción de derechos humanos y tolerancia entre las naciones.

La definición de sociedad de la información se caracteriza por el uso de herramientas tecnológicas encaminadas a la generación de información y se organizan en una compleja cadena de instrumentos para la propagación de mensajes, como son la televisión y la radio, redes de comunicación e Internet.

Por lo que el concepto de sociedad del conocimiento, asociado a las características de la sociedad de la información, debe acompañarse de la promoción de derechos humanos, eliminación de brechas cognitivas, libertad de información y diversidad cultural y lingüística y, conceptos como equidad de género y seguridad social.

Las sociedades del conocimiento tienen la capacidad para identificar, producir, transformar, difundir y utilizar la información con vista a crear y aplicar los conocimientos necesarios para el desarrollo humano. Estas sociedades se basan en una visión que propicia la autonomía y engloba las nociones de pluralidad integración, solidaridad y participación.

La noción de sociedad del conocimiento promueve más la autonomía que los conceptos de tecnología y capacidad de conexión que a menudo constituyen un elemento central en los debates sobre la sociedad de la información. Las cuestiones relativas a la tecnología y la capacidad de conexión hacen hincapié en las infraestructuras y el gobierno del universo de las redes. Aunque revisten una importancia fundamental evidente, no deberían considerarse como un fin en sí mismas.

La sociedad mundial de la información sólo cobra sentido si propicia el desarrollo de las sociedades del conocimiento y se asigna como finalidad del desarrollo del ser humano basado en los derechos de éste. En este sentido cobra suma importancia introducir reformas constitucionales que permitan acceder a los conocimientos locales, al intercambio universal y equitativo mediante las tecnologías de la información; a la preservación de las lenguas como medios de transmisión, conservación y transformación de los conocimientos de las naciones indias; con la finalidad de promover la incorporación de México a las sociedades del conocimiento.

Es importante señalar que los artículos 6 y 7 constitucionales consagran las libertades de expresión, de información y de prensa, esto implica la libre utilización de todos los medios –que puedan difundir ideas, en lo particular los medios masivos de comunicación, como son la radio y la televisión.

Tratándose de medios de comunicación que requieren del uso de un bien público restringido como es el espectro radioeléctrico, se debe garantizar la igualdad de oportunidades para su acceso y propicie un pluralismo que asegure a la sociedad la permanente apertura de un proceso de comunicación que vivifique la democracia y la cultura.

El equilibrio y el pluralismo demandan que haya un principio distributivo, por lo que debe establecerse un marco que permita racionalizar y hacer más equitativa la administración del espectro, de manera que en él tengan cabida la mayor cantidad de voces de las tantas que conforman a nuestra nación pluricultural, y que por su medio se pueda satisfacer de la mejor manera posible la mayor cantidad de necesidades sociales.

Ejes de la propuesta constitucional

El debate en la SCJN arrojó los siguientes principios rectores para una adecuada legislación en la materia:

Reformular una nueva legislación basada en los artículos 6o. y 7o. constitucionales, ya que consagran el derecho fundamental de acceso a la información. En su dimensión individual se traduce en la obligación del Estado de garantizar el acceso equitativo a medios de comunicación; mientras que en su dimensión social impone un deber de promoción de pluralismo y democracia.

La obligación del Estado es regular un sistema de otorgamiento de concesiones y garantizar el pluralismo y equilibrio en el ámbito de las telecomunicaciones y la radiodifusión. Asimismo, debe responder a la composición pluricultural de la nación.

El derecho de acceso a los medios de comunicación constituye un principio fundamental para la democracia, por lo que es necesario proteger su acceso equitativo.

Al constituir los medios masivos de comunicación una actividad de interés público, los Poderes de la Unión deben vigilarla y protegerla para garantizar la libertad de expresión.

Consideraciones sobre artículos específicos

Artículo 2

En relación a los medios comunitarios y el derecho de las comunidades indígenas para operar y poseer redes de telecomunicaciones, hemos de considerar su importancia estratégica tanto para el desarrollo de los pueblos indígenas como para la consolidación del sistema de medios intergubernamentales e internacionales.

Para el desarrollo de los pueblos indios existen criterios producto de las demandas históricas, dicho conjunto de denuncias y exigencias constituyen un cúmulo de acuerdos y consensos establecidos por las naciones en diversos instrumentos internacionales como son: tratados, convenciones, acuerdos, actas, etcétera.

De esta organización de las demandas, se determinan además los estándares y criterios sobre el cumplimiento o no de los instrumentos internacionales, además de la valoración del estado que guardan el respeto de los derechos humanos de las comunidades indígenas en cada nación.

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se encuentra contenida gran parte de la labor legislativa de las últimas décadas, fundamentalmente en el artículo 2o. se establece la pluralidad cultural de la nación mexicana, además de que en el apartado A se reconoce la garantía de la libre determinación y autonomía de las comunidades indígenas.

La tarea que debe asumir el poder legislativo en esta fase de la transformación del Estado Mexicano, es buscar la armonización de la legislación con el derecho internacional, así como de una nueva organización de los derechos humanos, y una redefinición de las condiciones materiales que otorga el Estado para el ejercicio de los derechos fundamentales.

La presente iniciativa plantea que en el artículo 2o. constitucional en su apartado B se plasme la obligación de la federación, los estados y municipios en promover y resguardar la vigencia y ejercicio de los derechos de las comunidades indígenas, para su desarrollo en condiciones equitativas, no discriminatorias, así como el orden institucional y las políticas en que se funda esta garantía. Es dentro de este conjunto de definiciones como se establece que el Estado preservará los medios comunitarios indígenas y garantizará los medios fundamentales para su subsistencia y desarrollo, ante los cambios innovaciones tecnológicas, que les pudieran poner en riesgo.

Con relación con el derecho de las comunidades indígenas para operar y poseer redes de telecomunicaciones, hemos de considerar su importancia estratégica tanto para el desarrollo de los pueblos indígenas como para la consolidación del sistema de medios intergubernamentales e internacionales.

Una previsión que asumimos desde el poder legislativo, se refieren al peso que se les confieren a las garantías contenidas en el artículo 2o. constitucional. Es necesario que se cambie el derecho abstracto de las diferentes comunidades, agrupaciones y colectivos que componen la sociedad pluricultural de nuestro país, por las garantías concretas que debe otorgar el Estado para que se establezca un derecho objetivo: para formar, poseer y operar medios comunitarios, colectivos y culturales, esto es, atendiendo las condiciones materiales, así como las previsiones presupuestales consecuentes.

Este principio es armónico con los compromisos que nuestro país adoptó al ratificar tratados internacionales, como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y con diversas convenciones como el Convenio (número 169) Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en países independientes de 1989 y el Proyecto de Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas del 26 de agosto de 1994, el cual establece claramente en la parte VIII, en el artículo 38:

"Los pueblos indígenas tienen derecho a una asistencia financiera y técnica adecuada de los Estados y por conducto de la cooperación internacional para perseguir libremente su desarrollo político, económico, social, cultural y espiritual y para el disfrute de los derechos y libertades reconocidos en la presente Declaración."⁵¹

La presente iniciativa plantea que en el artículo 2o. constitucional en su apartado B, en la fracción VI, se plasme la obligación de la federación, los estados y municipios en promover y resguardar la vigencia y ejercicio de los derechos de las comunidades indígenas, para lograr tal fin. Es necesario el apoyo técnico y financiero, que puede otorgarse de manera complementaria, usando los conductos de cooperación internacional, y de esta manera salvaguardar su desarrollo en condiciones equitativas, no discriminatorias, así como la implementación del orden institucional y de las políticas consecuentes con estas garantías.

Artículo 3

El arribo de las tecnologías de la información en la conformación económica mundial, ha afectado de manera significativa a la base material de las economías internacionales, y Latinoamérica, como mercado de consumo potencial no ha quedado excluida; en particular

México. está influido por su relación geopolítica con Estados Unidos, país en el cual se están generando las transformaciones culturales económicas más influyentes a nivel planetario.

Mientras que en los años sesenta y principios de los setenta, los marcos referenciales de las discusiones teóricas y políticas de los actores sociales eran la obtención de los medios de producción, ahora se trata de las finalidades de las producciones culturales como: educación, bienes culturales y medios de comunicación que obedecen a la reestructuración económica, marcada por un proceso de "flexibilización" del capitalismo tardío, reflejo del "agotamiento del modelo de industrialización".⁵²

Sin duda, bajo este punto de vista los medios de comunicación se han convertido en el epicentro cultural de nuestras sociedades por su capacidad de asimilación sensorial y de simulación de la realidad y fácil comunicabilidad y menor esfuerzo psicológico.

El patrón de conducta de las sociedades humanas parece establecer que el consumo de los medios de comunicación es la segunda categoría de mayor actividad después del trabajo y sin duda la actividad predominante y de interacción social en casa.

Al respecto, escribía McLuhan que "vivimos con los medios y para los medios",⁵³ aceptando sin conceder una reducción tan arbitraria de la sociedad humana; es importante no desdeñar la forma significativa del entorno audiovisual con el que nos relacionamos cotidianamente y que ocupa un espacio-tiempo importante en la organización de códigos culturales de nuestra sociedad, especialmente en generaciones de jóvenes que se encuentran en proceso de construcción de identidad.

Sin duda el tejido simbólico de nuestra realidad social, se encuentra incidido por los medios de comunicación; porque a ellos se han incorporado actividades primarias como comer, prácticas sexuales e interacción familiar, entre otras, además de las funciones de entretenimiento ampliamente reconocidas. Indudablemente los medios y las tecnologías de la información están cumpliendo y supliendo una función "educadora" en la sociedad mexicana.

Expresado en otro sentido, los medios de comunicación son un espejo de nuestra sociedad. Así, la información, entretenimiento y educación se mezclan en el lenguaje televisivo y sistemas informáticos.

Por esa razón, proponemos la integración de un marco jurídico que genere soluciones en la tensión de los "saberes" aprendidos en la escuela y los "saberes" adquiridos por los medios de comunicación masiva y que fomenten la inserción de políticas públicas que regulen el impacto tecnológico de los medios de comunicación sobre la educación nacional y que logren terminar con el rezago educativo de nuestro país, introduciéndonos hacia las sociedades del conocimiento a la cual aspiramos los pueblos del mundo.

Artículo 4

En el artículo 2o. constitucional se establece el derecho de las comunidades indígenas de poseer, formar y operar redes de comunicación. Asimismo, se plantea en este artículo que los medios de comunicación son una vía de afirmación de sus lenguas y cultura, pero en el texto constitucional no se encuentra consignado el horizonte de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (Desca).

Se debe plasmar el derecho expreso de las diferentes comunidades, agrupaciones y colectivos que componen la sociedad pluricultural de nuestro país, para formar, poseer y operar medios comunitarios, colectivos y culturales.

Existen diferentes generaciones de derechos humanos: los de primera generación y los de segunda generación; los primeros exigen una auto alimentación y la no injerencia de los poderes públicos, la tutela del Estado se constituye más en una vigilancia administrativa, mientras que los segundos, se establecen como derechos de participación y requieren una política activa de los poderes públicos.

Esta participación activa del Estado tiene como finalidad garantizar el acceso de los servicios y prestaciones de las instituciones públicas y la de crear el marco jurídico desde el cual se garantice el ejercicio de los Desca. Es necesario aclarar que ningún catálogo de derechos es excluyente ni sustitutivo de otro.

El ejercicio y cumplimiento de los Desca no puede desvincularse de los ordenamientos jurídicos nacionales: constitucional y de legislación secundaria; en legislaciones estatales y municipales; ya que su ejercicio pleno debe considerar los ámbitos de acción y salvaguarda del Estado con el fin de prevenir o sancionar las posibles limitaciones o agresiones.

Aún cuando el artículo 133 constitucional establece que "...todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la ley suprema de toda la Unión.", esto no obsta para que en la praxis social, difícilmente se ejerzan acciones judiciales que permitan a toda persona disfrutar -o exigir-, el respeto de estos derechos.

En el año 2003, el Alto Comisionado para los Derechos Humanos, elaboró un Diagnóstico sobre la situación de los derechos culturales en México, una de las observaciones más importantes es que en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no se establecen aspectos fundamentales para el ejercicio y reconocimiento de los derechos culturales:

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

Nos encontramos en la gestación de una tercera generación de derechos humanos, los cuales se refieren a la denominada "comunicación de libertades, por lo que muchos juristas opinan que la definición y precisión de los derechos, es producto del desarrollo del estado

democrático en su ampliación del horizonte de las libertades. El catálogo de las libertades nunca será una obra cerrada".

Por tales motivos, consideramos fundamental que se consigne el derecho de las comunidades, colectivos, organizaciones sociales de diversa índole y a toda persona el acceso a los medios de comunicación, en los términos que las leyes de la materia determinen. Asimismo, el Estado debe garantizar y favorecer las condiciones para el cumplimiento de estos derechos y fomentar el desarrollo de los medios de comunicación públicos, comunitarios y culturales, bajo la figura de medios de Estado.

Artículo 6

La libertad de expresión e información es garantía fundamental, por lo que nadie podrá ser molestado a causa de sus opiniones. La libertad de expresión no puede estar sujeta a censura.

El ejercicio de la libertad de expresión entraña deberes y responsabilidades especiales. Por consiguiente, puede estar sujeto a ciertas restricciones, que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas en la ley y ser necesarias para

- 1) Asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás; y
- 2) La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud.

Toda persona tiene derecho a buscar, recibir y difundir información por cualquier medio, sin discriminación alguna. Ese derecho comprende la responsabilidad del Estado de garantizar el derecho a la información de todos los individuos sin censura previa o restricción para la difusión de información.

Artículo 28

Las características que los órganos constitucionales autónomos deben tener como condición para ser considerados como tales son establecerse en la Constitución con clara competencia y no estar adscrito orgánicamente a ninguno de los poderes constitucionales.

Para elaborar cualquier modificación constitucional que prevea la incorporación de un órgano constitucional autónomo, se deben considerar los siguientes criterios:

- 1) Competencia en funciones esenciales;
- 2) Su jurisdicción abarca a los tres poderes y es de ámbito general;
- 3) Argumentar la dificultad de la materia y la necesidad de su especificidad técnica;
- 4) Garantizar su necesario alejamiento del ejercicio político de intereses; y
- 5) Su existencia descargaría de responsabilidades a las autoridades.

En muchas materias, como en el caso del manejo del dinero, los procesos electorales y los derechos humanos, no es suficiente la división de poderes establecida en la Constitución

mexicana. Para atender los aspectos que vinculan y a los que deben responder por igual los tres poderes, es necesario el equilibrio que garantice la libertad de los individuos. Hay funciones de Estado que no pueden depender de alguno de los tres poderes; y éste es el caso de las garantías individuales, entre las que se encuentran claramente la libertad de expresión e información y el derecho a la información.

Los órganos autónomos constitucionales tienen su sustento en Autonomía Universitaria, artículo 3 (VII); Tribunal Agrario, artículo 27 (XIX); Banco de México, artículo 28; Instituto Federal Electoral, artículo 41 (III); Comisión Nacional de los Derechos Humanos, artículo 102 (B).

De acuerdo con el artículo 28 constitucional y los tratados internacionales, cuyo ámbito de competencia es normar el sector a escala internacional, la reforma constitucional en materia de telecomunicaciones como área prioritaria del Estado pretende que el aprovechamiento de un bien público nacional y limitado como el espectro radioeléctrico no privilegie sólo el beneficio económico sino el beneficio social de la población, revocando el monopolio del Ejecutivo y estableciendo un sistema transparente en el otorgamiento de las concesiones.

El Diagnóstico de Derechos Humanos en México, publicado por la ONU en 2003, plantea en su recomendación general número 14 que se debe

"Crear un órgano público y autónomo que dictamine la procedencia de las concesiones y permisos para operar estaciones de radio y televisión, mediante un procedimiento transparente; establecer condiciones de equidad para que las radios comunitarias y ciudadanas accedan a las frecuencias para cumplir su función social; desarrollar un sistema autónomo de radio y televisión públicas; y establecer en las leyes federales de competencia económica y de telecomunicaciones un capítulo específico sobre radiodifusoras y señales de televisión."

En concordancia, se propone un órgano constitucional autónomo, entendido como una entidad establecida en la Constitución y que no se adscribe con precisión a ninguno de los poderes tradicionales del Estado, con carácter técnico, el cual puede ser un óptimo instrumento de control de los intereses y grupos de presión contemporáneos: medios de comunicación, intereses económicos, transnacionales, etcétera.

La autonomía necesaria en este campo no sólo se da por las características que debe cumplir un servicio para garantizar derechos fundamentales sino porque es una obligación del Estado, en sus tres poderes, por lo que ninguno en lo particular podría ejercer de manera plena la fundamental responsabilidad de seguimiento y garantía a los derechos ciudadanos.

Es necesaria una reflexión respecto a la estrategia jurídica y política que nos permita promover la creación de un órgano autónomo que tenga entre sus principales atribuciones la garantía a los derechos fundamentales de libertad de expresión y derecho a la información. La autonomía necesaria en este campo no se da únicamente por las características que debe cumplir un servicio para garantizar derechos fundamentales sino porque es una obligación del Estado, en sus tres poderes, por lo que ninguno en lo particular podría ejercer de manera plena la fundamental responsabilidad de seguimiento y garantía a los derechos ciudadanos.

Se propone la creación del consejo nacional de telecomunicaciones, que es un organismo público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en los términos que ordene la ley. En el ejercicio de su función, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán sus principios rectores. Su integración estará a cargo del Senado de la República, en los términos que señalen esta Constitución y la ley en la materia.

Se constituye como un organismo regulador autónomo que vigila de forma transparente e imparcial el cumplimiento de la Ley de Radio y Televisión y de Telecomunicaciones, realiza labores de arbitraje y asegura que los prestadores del servicio cumplan su función social en estas materias, otorgando certeza jurídica a los titulares de concesiones y permisos.

La propuesta de creación del Consejo Nacional de Telecomunicaciones, visto como organismo autónomo, surge por la necesidad de enfrentar las omisiones en el cumplimiento de funciones que no deben estar sujetas a la coyuntura política pero que son parte de las atribuciones naturales del Estado.

Artículo 73

Una de las reformas fundamentales en el marco de la reforma integral en materia de telecomunicaciones es la relativa al artículo 73 constitucional, en el que se plantea la facultad expresa del Congreso de la Unión para legislar en esta materia.

El Congreso de la Unión es el órgano del Estado mexicano a que compete legislar en materias de propiedad exclusiva de la nación. La facultad de legislar en materia de telecomunicaciones no se encuentra prevista actualmente de manera expresa, por lo que resulta necesario incluirla en el artículo 73 constitucional.

Esta iniciativa propone otorgar la facultad expresa al Congreso para expedir leyes que tengan por objeto regular el uso, el aprovechamiento y la explotación del espectro radioeléctrico, de las redes de telecomunicaciones y de la comunicación vía satélite.

Esta facultad exclusiva del Congreso permitirá la unificación y homologación de criterios en las materias referidas en la fracción propuesta, que sean el referente y marco jurídico obligado para las entidades del Estado, cuando se trate de regular estas materias.

Al ser un área prioritaria del Estado, las comunicaciones deben ser materia exclusiva de regulación por parte del Poder Legislativo federal, en virtud de la importancia de establecer con criterios generales las normas respectivas, obligando a que cualquier política pública relacionada con las materias de telecomunicaciones se sujeten a dicho criterio.

Artículo 76

Se reforma el artículo 76 constitucional para integrar a las facultades exclusivas del Senado de la República la designación de los integrantes del Consejo Nacional de Telecomunicaciones, en los términos que señale la ley en la materia.

Al ser un área prioritaria del Estado, las comunicaciones deben ser materia exclusiva de regulación por parte del Poder Legislativo federal, en virtud de la importancia de establecer con criterios generales las normas respectivas, obligando a que cualquier política pública relacionada con las materias de telecomunicaciones se sujeten a dicho criterio.

Conclusiones

Igual que el agua y el subsuelo, el espacio aéreo es propiedad de la nación, de todos los mexicanos. Asimismo, las telecomunicaciones y las actividades de la radio y la televisión son de servicio público, y deben por tanto atender a las necesidades sociales, promover el desarrollo educativo y cultural, el mejoramiento de la salud y la preservación del ambiente, contribuir a un mayor respeto a la pluralidad y la diversidad social, étnica y de género, de los mexicanos y al desarrollo de una amplia cultura cívica y de integración nacional.

Legislar en la materia y replantear las relaciones entre el Estado, la sociedad y los medios es un compromiso que México tiene pendiente, por el papel que los medios deben tener en la consolidación de la democracia. Este proceso constituye el pilar de la reforma del Estado.

Por lo expuesto, proponemos una reforma constitucional fundada en los siguientes principios:

- 1) Fortalecer la rectoría del Estado en telecomunicaciones y en las disposiciones correspondientes sobre un bien nacional, en concordancia con el artículo 27 constitucional, en el que se establece que el Estado debe tener la rectoría del espectro radioeléctrico.
- 2) Evitar la concentración monopólica de las frecuencias. Los estudios elaborados por la Comisión Federal de Competencia, el Instituto Federal Electoral, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y la Comisión Federal de Telecomunicaciones, provocaron diversos pronunciamientos en el sentido de que las recientes modificaciones a la Ley Federal de Radio y Televisión y la Ley Federal de Telecomunicaciones, fomentan el monopolio en las concesiones del espectro radioeléctrico, y sobre el peligro que representa el que un área prioritaria del país esté dominada por los intereses de dos empresas. Sin embargo, aún no se adoptan las medidas jurídicas y políticas necesarias para salvaguardar la red de medios públicos, culturales, educativos y comunitarios.
- 3) Establecer la obligación del Estado para otorgar las facilidades y condiciones materiales que salvaguarden las redes de medios no comerciales. Garantizar la existencia de los medios públicos, comunitarios y culturales, y que el Estado financie las diferentes transformaciones tecnológicas que pudieran poner en riesgo su existencia.

4) Garantizar el acceso equitativo y universal de los mexicanos a las tecnologías de la información y comunicación, mediante políticas públicas que permitan a nuestro país insertarse en las sociedades del conocimiento.

5) Crear un órgano público y autónomo en materia de telecomunicaciones que regule el espacio radioeléctrico y dictamine sobre la procedencia de las concesiones y los permisos para operar estaciones de radio y televisión, mediante un procedimiento transparente que establezca condiciones de equidad para la sociedad mexicana.

6) Garantizar la libertad de expresión, por constituir uno de los pilares esenciales de una sociedad democrática y una condición fundamental para su progreso y para el desarrollo personal de cada individuo. Dicha libertad no sólo debe garantizarse en lo que respecta a la difusión de información o ideas que son recibidas favorablemente o consideradas como inofensivas o indiferentes, sino también en lo que toca a las que ofenden, resultan ingratas o perturban al Estado o a cualquier sector de la población. Tales son las demandas del pluralismo, la tolerancia y el espíritu de apertura, sin las cuales no existe una sociedad democrática.

7) Establecer en la Constitución a los medios de Estado, no lucrativos a fin de salvaguardar las funciones culturales, sociales e informativas de estos medios con diferentes grupos sociales, comunidades y colectividades.

En materia constitucional se propone reformar los artículos 2o., 3o., 4o., 6o., 28, 73 y 76.

Proyecto de decreto que reforma la fracción VI del apartado B del artículo 2o.; reforma el segundo párrafo y adiciona una fracción IV, recorriéndose las fracciones subsecuentes del artículo 3o.; adiciona un párrafo noveno al artículo 4o.; reforma el primer párrafo y adiciona un segundo párrafo, recorriéndose los subsecuentes del artículo 6o.; reforma el párrafo cuarto y adiciona dos párrafos quinto y sexto, recorriéndose los subsecuentes del artículo 28; reforma la fracción X del artículo 73; adiciona un párrafo décimo, recorriéndose los subsecuentes del artículo 76, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Se reforman los artículos 2o., 3o., 4o., 6o., 28, 73 y 76 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Primero. Se reforma la fracción VI del apartado B del artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 2o. ...

...

...

...

...

A. ...

I. a VIII. ...

B. ...

...

I. a V. ...

VI. Extender la red de comunicaciones que permita la integración de las comunidades, mediante la construcción y ampliación de vías de comunicación y telecomunicación. **Garantizar** las condiciones **técnicas y materiales** para que los pueblos y las comunidades indígenas puedan adquirir, operar y administrar medios de comunicación, **así como establecer procedimientos simplificados**, en los términos que las leyes de la materia determinen.

VII. a IX. ...

...

...

Artículo Segundo. Se reforma el segundo párrafo y se adiciona una fracción IV recorriéndose las fracciones subsecuentes del artículo 3o., de la Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 3o. ...

La educación que imparta el Estado tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la patria y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia; **asimismo, garantizará un acceso equitativo, libre y universal a los contenidos y tecnologías de la información para promover el conocimiento científico y cultural que permita insertar la nación en las sociedades del conocimiento.**

II. y III. ...

IV. El Estado generará políticas públicas para el acceso a las tecnologías de la información que garanticen el dominio público del conocimiento y la protección de la diversidad de culturas cognitivas.

V. a IX. ...

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

Artículo 4o. ...

...

...

...

...

...

...

...

El Estado garantizará el derecho de toda persona para adquirir, operar y administrar medios de comunicación de interés social y sin fines de lucro. Asimismo, favorecerá sus condiciones técnicas y materiales en los términos que las leyes de la materia determinen.

Artículo Cuarto. Se reforma el primer párrafo y se adiciona un segundo párrafo recorriéndose los subsecuentes del artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 6o. La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa. **Toda persona tiene derecho a buscar y difundir información; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección. El ejercicio de este derecho no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades que deben asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, a la protección de la seguridad nacional, el orden público y la salud.**

No se puede restringir el derecho de información por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de cualquier índole, otorgamiento de concesiones y permisos de frecuencias radioeléctricas y tecnologías utilizadas en la difusión de información, o por cualquier otra modalidad encaminada a impedir o a coartar la comunicación y circulación de ideas y opiniones; el derecho a la información será garantizado por el Estado.

...

I. a VII. ...

Artículo Quinto. Se reforma el párrafo cuarto y se adicionan dos párrafos quinto y sexto, recorriéndose los subsecuentes del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 28. ...

...

...

No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas: correos, telégrafos, radiotelegrafía y; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión. La comunicación vía satélite, **las telecomunicaciones** y los ferrocarriles son áreas prioritarias para el desarrollo nacional en los términos del artículo 25 de esta Constitución; el Estado al ejercer en ellas su rectoría, protegerá la seguridad y la soberanía de la nación, y al otorgar concesiones o permisos mantendrá o establecerá el dominio de las respectivas vías de comunicación de acuerdo con las leyes de la materia.

El Estado contará con un organismo público autónomo denominado Consejo Nacional de Telecomunicaciones, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Sus integrantes serán designados por el Senado de la República en los términos que la ley en la materia determine.

El Consejo tendrá a su cargo de manera integral y directa el otorgamiento de concesiones y permisos para la utilización de sistemas de telecomunicaciones, regulación de contenidos y espacios para la difusión de programas y producción de los mismos, además de aquellas obligaciones y facultades que por mandato de la ley le sean designadas.

...

...

...

...

...

...

...

Artículo Sexto. Se reforma la fracción X del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 73. ...

I. a IX. ...

X. Para legislar en toda la república sobre hidrocarburos, minería, **uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, de las redes de telecomunicaciones y de la comunicación vía satélite**, 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.

XI. a XXX. ...

Artículo Séptimo. Se adiciona un párrafo décimo, recorriéndose los subsecuentes del artículo 76 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 76. ...

I. a IX. ...

X. Designar a los integrantes del Consejo Nacional de Telecomunicaciones, la ley reglamentará el ejercicio de esta facultad.

...

Transitorio

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

Notas

1. Resumen de Alma Rosa Alva de la Selva, "Los ciudadanos en los medios...", capítulo 1, Indesol, 2007.
2. Con la promulgación del Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión y de la Ley de la Industria Cinematográfica, Relativo al Contenido de las Transmisiones de Radio y Televisión, Diario Oficial de la Federación, 4 de abril de 1973.
3. Los artículos constitucionales con reformas y adiciones fueron los siguientes: 6o., 41, 51, 52, 53, 54, 55, 60, 61, 65, 70, 73, 74, 76, 93, 97 y 115.
4. Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, México, Secretaría de Programación y Presupuesto, 1989, página 143.
- 5 a 27. Acción de inconstitucionalidad en materia de radio y televisión 26/2006, presentada ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
28. Resolutivos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 7 de junio de 2007.
29. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. novena época, tomo XI, junio de 2000, página 29, tesis P. LXXXVII/2000.
30. Engrose de la resolución dictada el 7 de junio de 2007 sobre la acción de inconstitucionalidad 26/2006,

votos particulares, formulados por el ministro Genaro David Góngora Pimentel, sobre la Ley Federal de Telecomunicaciones y Ley Federal de Radio y Televisión.

31. Ver la opinión consultiva OC-5/85 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.
32. Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, tomo XI, junio de 2000, tesis P. LXXXVII/2000, página 29. Así lo sostuvo el Tribunal Pleno al fallar el amparo en revisión 3137/98.
33. Engrose de la resolución dictada el 7 de junio de 2007 sobre la acción de inconstitucionalidad 26/2006; votos particulares, formulados por el ministro Genaro David Góngora Pimentel, sobre la Ley Federal de Telecomunicaciones y Ley Federal de Radio y Televisión.
34. Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos OC-5/85.
35. Ídem.
36. Véanse votos particulares, formulados por el ministro Genaro David Góngora Pimentel, sobre la Ley Federal de Telecomunicaciones y Ley Federal de Radio y Televisión.
37. "Libertad de información y propiedad privada", en Carbonell, Miguel (compilador), *Problemas contemporáneos de la libertad de expresión*, Porrúa-CNDH, México, 2004, página 131.
38. Engrose de la resolución dictada el 7 de junio de 2007 sobre la acción de inconstitucionalidad 26/2006, votos particulares, formulados por el ministro Genaro David Góngora Pimentel, sobre la Ley Federal de Telecomunicaciones y Ley Federal de Radio y Televisión.
39. Engrose de la resolución dictada el 7 de junio de 2007 sobre la acción de inconstitucionalidad 26/2006, votos particulares, formulados por el ministro Genaro David Góngora Pimentel, sobre la Ley Federal de Telecomunicaciones y Ley Federal de Radio y Televisión.
40. Informe anual del Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, 21 de septiembre de 1997, documento de Naciones Unidas A/52/40.
41. Documento 8/1 de la Unión Nacional de Telecomunicación.
42. Ídem.
43. Ídem.
44. Recomendación REC (2000) 23, del 20 de diciembre de 2000.
45. Véase el sentido de los votos particulares del ministro Genaro David Góngora Pimentel en el engrose emitido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en agosto de 2007.
46. Para una consulta sobre los procedimientos internacionales en el tema, consúltese S. James Anaya, *Los pueblos indígenas en el derecho internacional*, Trotta, Madrid, 2005, páginas 243-371.
47. Véase votos particulares formulados por el ministro Genaro David Góngora Pimentel sobre la Ley Federal de Telecomunicaciones y Ley Federal de Radio y Televisión.
48. Sentencia BVerfGE 73, 118, del 4 de noviembre de 1986.
49. Dieter Grimm, *Constitucionalismo y derechos fundamentales*, Trotta, Madrid, 2006, página 161.
50. Véase José Manuel Pureza, *El patrimonio común de la humanidad*, Trotta, Madrid, 2002, páginas 99-131.
51. Proyecto de Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas del 26 de agosto de 1994.
52. Touraine Alain, *Crítica de la modernidad*, Fondo de Cultura Económica, México, 2000.
53. McLuhan, Marshall, *Comprender los medios de comunicación; las extensiones del ser humano*, Paidós, España, 1964.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 25 de octubre de 2007.

Diputados: Claudia Lilia Cruz Santiago, Aleida Alavez Ruiz, Mónica Fernández Balboa, Raymundo Cárdenas Hernández, José Alfonso Suárez del Real y Aguilera, Ramón Pacheco Llanes (rúbricas).

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 97 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO PABLO LEOPOLDO ARREOLA ORTEGA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PT

Los suscritos, diputados federales de la LX Legislatura del Congreso de la Unión, integrantes del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por los artículos 55, fracción II, 56 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 asamblea, la presente iniciativa de reformas al segundo párrafo del artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, bajo la siguiente

Exposición de Motivos

El artículo 97 del texto original de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, estableció en su párrafo tercero la facultad de investigación de algún hecho o hechos que constituyan la violación de alguna garantía individual, o la violación del voto público o algún otro delito castigado por la ley federal.

Esta facultad de investigación otorgada al Poder Judicial de la federación ha sido motivo de gran debate en la doctrina constitucional mexicana. No obstante esta afirmación, la facultad de investigación de la Corte está otorgada por la misma norma suprema de nuestro país y, en consecuencia, su ejercicio debe realizarse en tanto que lo soliciten los sujetos o poderes legitimados para tal efecto.

Es pertinente destacar que el ejercicio de esta facultad se realiza de manera excepcional y únicamente cuando el sistema de procuración e impartición de justicia ha mostrado su ineficiencia.

La propia norma fundamental establece de los artículos 1 al 29 el capítulo de las garantías individuales. En el mismo artículo 1o. se establece a la letra que: "en los Estados Unidos Mexicanos todos los individuos gozarán de las garantías individuales que otorgan esta Constitución, las cuales no pueden restringirse ni suspenderse sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece".

El mecanismo de control constitucional creado para restituir al quejoso en el goce de la garantía individual violada, es el juicio de amparo, previsto en los artículos 103 y 107 de nuestra Constitución. En tal virtud el procedimiento normal de interposición del juicio de garantías se da por actos de molestia que causen perjuicio al quejoso o por actos de privación. En cualquiera de estos dos casos el particular inicia ante el juez de distrito competente o ante la misma autoridad responsable en el caso de sentencias definitivas el procedimiento de amparo indirecto o directo, según sea el caso.

Lo señalado en el párrafo anterior constituye el procedimiento normal de restituir al gobernado en el goce de sus garantías individuales violadas, en tanto que obtenga el amparo y protección de la justicia de la Unión.

Sin embargo, han existido en la historia del país muchos casos en donde las violaciones de garantías individuales no son susceptibles de ser reparadas a través del juicio de amparo, en virtud de que quienes han sido víctimas de estos actos, han sido privados de la vida y consecuentemente por haber sido asesinados para el efecto del juicio de garantías no pueden ser quejosos y nadie puede promover en su nombre y representación.

Tampoco pueden estas víctimas interponer denuncias ante el Ministerio Público y mucho menos acudir a los tribunales del fuero común o federal demandar a las autoridades responsables de la violación de sus garantías individuales.

Por esta razón el constituyente originario y el constituyente permanente, han establecido, en el caso del primero; y mantenido, en el caso del segundo, la facultad de investigación a favor del Poder Judicial de la federación.

El artículo 97 se ha modificado en la parte que nos ocupa en dos ocasiones; la primera mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de agosto de 1987, en donde además la facultad investigadora pasa del tercer al segundo párrafo de dicho artículo; la segunda, mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1994.

Si en estas dos reformas mencionadas, el constituyente permanente decidió mantener la facultad de investigación de hechos que constituyen violaciones de garantías individuales, es por la sencilla razón que reconoce que estas situaciones desafortunadamente surgen y aunque de manera excepcional no necesariamente se logra su reparación a través del juicio de garantías, porque en sí misma, estas violaciones de garantías individuales se constituyen de imposible reparación y son hechos consumados.

Ahora bien, surge la pregunta de que si el pleno de la Corte acepta integrar una comisión investigadora de oficio o a petición de alguno de los sujetos legitimados para tal fin, ¿Qué efectos produce el informe que sea el resultado de la investigación de esta comisión?

Hasta el momento no existe un criterio claro ni en la Constitución ni en la ley secundaria de cuales deban ser los efectos del informe en cuestión.

La propuesta específica que el Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo somete a su consideración, es en el sentido de que dicho informe, cuando se acredite la existencia de violaciones a las garantías individuales de los gobernados, se presente ante el Ministerio Público de la federación o del fuero común como una denuncia de hechos presuntamente constitutivos de delitos, para que la representación social inicie la averiguación previa correspondiente y, en su caso, consigne al juez competente.

Mucho se ha hablado de que el resultado final del informe presentado por la comisión no sirve para nada. Sin embargo, es necesario reconocer que sí tiene un peso moral específico que debe ser traducido en efectos legales para que él o los responsables de estas violaciones de garantías, sean sancionados en los términos que prevengan las leyes aplicables.

No podemos pasar por alto el hecho de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación decidió ejercer esta facultad de investigación en casos de que se ha estremecido la conciencia nacional. En la solicitud 3/96 con motivo de la matanza de Aguas Blancas en el estado de Guerrero, que fueron ampliamente conocidas cuando a nivel nacional se difundieron estas imágenes, se comprobó que no hubo enfrentamiento entre los campesinos o provocación de su parte hacia los cuerpos policíacos. Lo que existió fue una matanza de campesinos inermes que no ofrecieron, ni podían hacerlo, ninguna resistencia.

En el informe presentado por la comisión al pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la consideración única establecieron: "Con el informe que produjeron los ministros comisionados para investigar, en términos del artículo 97 párrafo segundo de la Constitución federal, los hechos ocurridos el 28 de junio de 1995, en el lugar conocido como El Vado de Aguas Blancas, municipio de Coyuca de Benítez, estado de Guerrero, en los que 17 personas perdieron la vida y 21 resultaron heridos y con el material probatorio en que se sustenta dicho informe, quedó justificado para este tribunal pleno que los más altos funcionarios del Poder Ejecutivo del estado de Guerrero que desempeñaban sus cargos en esa fecha y en los días subsecuentes incurrieron en violación grave generalizada de las garantías individuales que instituyen los artículos 6, 11, 14, 16 y 22 de la Constitución federal de conformidad con los hechos comprobados y por las razones que expresan los comisionados las cuales se acogen en su integridad...".

Los funcionarios del estado de Guerrero que resultaron responsables de estas violaciones son desde el ex gobernador Rubén Figueroa hasta el ex director general de Gobernación, cuyos nombres se establecen con claridad en el punto de acuerdo tercero. Todos gozaron de total impunidad.

En el caso de la solicitud de investigación 2/2006, la sociedad mexicana se enteró a través de los medios de comunicación de la confabulación que desde los más altos niveles del gobierno estado de Puebla, pasando por el gobernador, la procuraduría general del estado de Puebla y el Poder Judicial de dicho estado, se orquestó un campaña para detener y desprestigiar a la periodista Lidia Cacho. Las grabaciones de la conversación ente el gobernador Mario Marín y el empresario Kamel Nacif, así lo acreditan.

En el caso de la periodista Lidia Cacho, resulta grave la violación de sus garantías individuales, pero no podemos soslayar el hecho de que todo esto se originó por la publicación del libro *Los demonios del edén*, en donde se hace una condena a la pederastia que en el estado de Quintana Roo se practicaba y en donde se demuestran los abusos sexuales de los que son víctimas menores de edad y en donde los adultos responsables de estos hechos gozaban de impunidad.

En el caso de la solicitud de investigación 3/2006, en relación con los hechos ocurridos el 3 y 4 de mayo de 2006, en los poblados de Texcoco y San Salvador Atenco, estado de

México, los habitantes de San Salvador Atenco fueron agredidos por elementos policíacos de manera desproporcionada lo que derivó la solicitud a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para que se investigaran estos hechos.

En los casos de las solicitudes 2/2006 y 3/2006, no existe aún un informe final.

En el caso de los hechos ocurridos en San Salvador Atenco, los mismos fueron del conocimiento de la Comisión Nacional de Derechos Humanos siendo radicados en la queja 2006/2109/2/Q, como resultado de las violaciones de derechos humanos la comisión nacional envió el 26 de septiembre de 2006 la recomendación 38/06 dirigida al secretario de Seguridad Pública del gobierno federal, al gobernador del estado de México y al comisionado del Instituto Nacional de Migración.

Es pertinente destacar que el licenciado Eduardo Medina Mora, en ese entonces secretario de Seguridad Pública y a la fecha, en esta administración, procurador general de la república determinó no aceptar dicha recomendación que se le dirigió, en razón de que se refirió que los elementos de la Policía Federal Preventiva que participaron en los operativos en el municipio de San Salvador Atento, estado de México, los días 3 y 4 de mayo de 2006, actuaron conforme a los principios constitucionales de legalidad, eficacia, profesionalismo y honradez, con pleno respeto a los derechos humanos de los manifestantes y de las personas que fueron detenidas en comisión flagrante de delito, actuando con sentido de oportunidad y prudencia, sin haberse excedido de la fuerza, al haber utilizado sólo la estrictamente necesaria para detener in fraganti a quienes se sorprendió cometiendo conductas probablemente delictivas ...".

Como se puede advertir en la lectura de la cita anterior, el cumplimiento de las recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, queda a merced de la aceptación o no de la autoridad a la cual se dirige, ya que dichas recomendaciones, conforme a lo que se establece en el artículo 102, apartado B párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no tienen carácter vinculante y en consecuencia no obligan a la autoridad.

De igual forma, la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión del 19 y 21 de junio de este año, acordó el ejercicio de su facultad de investigación en relación con los sucesos acontecidos de mayo de 2006 a enero de 2007 en la ciudad de Oaxaca, del mismo estado.

Dicha solicitud ha sido radicada con el número de investigación 1/2007.

En el estado de Oaxaca, como es ampliamente conocido se vive una situación de inestabilidad política en virtud de que amplios sectores de la sociedad exigen la separación del cargo del gobernador Ulises Ruiz.

El resultado de este conflicto es la represión a los grupos inconformes y el encarcelamiento de los dirigentes más visibles de la Asamblea Popular de los Pueblos de Oaxaca.

Por esta razón la iniciativa que sometemos a su consideración establece con claridad y sin lugar a dudas que los informes que produzcan las comisiones de investigación creadas en términos del segundo párrafo del artículo 97 constitucional sirvan como base en la denuncia penal de hechos presuntamente constitutivos de delitos que el Ministerio Público debe investigar para que se deslinden las responsabilidades penales que correspondan.

Por las consideraciones antes expuestas 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, someto a la consideración del pleno la presente iniciativa de reformas al segundo párrafo del artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo único. Se reforma el segundo párrafo 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 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 algún estado, únicamente para que averigüe algún hecho o hechos que constituyan una grave violación de alguna garantía individual. El informe que resulte de dicha averiguación servirá de base para la denuncia ante el Ministerio Público que corresponda por hechos presuntamente constitutivos de delito. También podrá solicitar al Consejo de la Judicatura Federal que averigüe la conducta de algún juez o magistrado federal.

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

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 25 de octubre de 2007.

Por el Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo

Diputados: Ricardo Cantú Garza, coordinador; Jaime Cervantes Rivera, vicecoordinador: Rubén Aguilar Jiménez, Rodolfo Solís Parga, Abundio Peregrino García, María Mercedes Maciel Ortiz, Pablo Leopoldo Arreola Ortega (rúbrica), Joaquín Humberto Vela González, Anuario Luis Herrera Solís (rúbrica), Rosa Elia Romero Guzmán, Silvano Garay Ulloa.

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 93 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO CARLOS ALBERTO PUENTE SALAS, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PVEM

Carlos Alberto Puente Salas, diputado a la LX Legislatura del H. Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, con fundamento en los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 116 y 122 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; y 55, fracción II, 56 y 60 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, solicito se turne a las Comisiones correspondientes para su dictamen y posterior discusión en el Pleno de la Cámara que corresponda de la LX Legislatura del Honorable Congreso de la Unión, la siguiente iniciativa.

Exposición de Motivos

Nuestro sistema y régimen interno, sustentado en los principios señalados en los artículos 39, 40 y 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en donde se pretende mantener un equilibrio entre los órganos del Poder Público.

El Constituyente originario al llevar a cabo la redacción de nuestro máximo ordenamiento, determinó el deber de los Secretarios de Despacho, para dar cuenta al Congreso del estado que guarden sus respectivos ramos. En aquellos años, no se consideró facultar de manera explícita al Congreso para que, a través de sus Comisiones, sostuvieran comunicación directa con el Ejecutivo de la Unión y sus dependencias.

Se creía en términos generales, que nuestra nación no se encontraba lista para sostener un sistema parlamentario que permitiera una rendición de cuentas eficiente. Se buscaba tener un "Poder Ejecutivo fuerte". Sin embargo, a noventa años de expedirse la Constitución del 5 de febrero de 1917, los tiempos han cambiado. La voluntad soberana del pueblo exige que exista un verdadero equilibrio entre los poderes.

Por ello, es necesario el dotar de facultades de comunicación directa al Congreso y a sus Comisiones para poder llevar a buen recaudo, los proyectos de la nación.

México, es un país maduro, es una nación de mujeres y hombres capaces de entender las nuevas épocas y las necesidades que requerimos para avanzar en la toma de acuerdos que nos permitan ser una verdadera República.

Es necesario que el Congreso, como reflejo de la conformación social, reivindique sus facultades, competencias y función dentro de la vida gubernativa del país. Por ello, es necesario establecer expresamente la obligación de comparecer ante el Pleno y las Comisiones a los encargados de despacho y la sanción, ya prevista en el propio ordenamiento, para dichas negativas.

Pudiera parecer que nos encontramos trastocando el equilibrio de poderes, sin embargo, no lo consideramos así en virtud de que quienes conforman o representan los poderes, son el C. Presidente de la República, los 628 legisladores y los 11 ministros de la Corte. Los Secretarios de Despacho coadyuvan para el buen funcionamiento de la administración pública federal. Es necesario sin embargo, entender que el llamado "gabinete" no conforma el Poder Ejecutivo, pues como lo prevé la propia Constitución el Poder Ejecutivo se depositará en el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. De aquí, que la administración pública federal se conforma por los secretarios de despacho y los directores de empresas paraestatales, órganos desconcentrados y descentralizados. Por tanto, ellos, son los que la teoría denomina "empleados de la unión". De ahí, que sostenemos que nuestra propuesta no trastocaría la división y equilibrio entre los poderes.

En cuanto a la sanción, más allá de inventar un sistema o un conjunto de procedimientos, remitimos nuestra propuesta a lo previsto en el artículo 110 de la Constitución a fin de que, de manera oficiosa, se inicie el proceso descrito en dicho numeral.

No pretendemos dotar de mecanismos revanchistas o de falsa actuación parlamentaria. Sino reivindicar de manera racional y real, al Congreso como un verdadero Poder.

Por lo anterior, el Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, somete a la consideración de este H. Congreso de la Unión, la siguiente

Iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona un párrafo al artículo 93 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo Único. Se adiciona un tercer párrafo recorriéndose el actual, del artículo 93 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

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

Cualquiera de las Cámaras podrá citar a los Secretarios de Estado, al Procurador General de la República, 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.

Para el caso de las citaciones o comparecencias señaladas en los párrafos que anteceden, la inasistencia injustificada a dichas comparecencias, será suficiente para que se inicie de oficio el proceso señalado en el artículo 110 de esta Constitución.

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.

Transitorios

Artículo Único. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, sede de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos, a los veinticinco días del mes de octubre del año dos mil siete.

Diputado Carlos Alberto Puente Salas (rúbrica)

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 71, 122 Y 135 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO OBDULIO ÁVILA MAYO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

El que suscribe, diputado federal de la LX Legislatura del honorable Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, integrante 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 por los artículos 55 fracción II y 62 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someto a la consideración del Pleno de esta honorable Cámara de Diputados, la presente iniciativa de decreto por el que se reforman los artículos 71, 122 y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a efecto de incorporar a la honorable Asamblea Legislativa del Distrito Federal en el denominado Constituyente Permanente, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

Para los efectos de la presente iniciativa, es preciso realizar una serie de precisiones preliminares respecto de la naturaleza de nuestra Ley suprema para, posteriormente, adentrarnos en el estudio serio y profundo del caso en concreto que planteamos como propuesta de reforma constitucional.

Una Constitución es un complejo normativo. Es un conjunto de normas dispuestas sistemáticamente con el propósito de organizar, en nuestro caso, al Estado mexicano. Dichas normas son de jerarquía superior, permanentes, escritas, generales y reformables.

La Constitución es general. Lo anterior significa que la carta fundamental de los mexicanos rige para todos y para todo, dentro del territorio nacional; nadie ni nada queda al margen de su función normativa. Todo deriva de ella y todos le debemos acatamiento.

Dada su característica de ser general, cualquier modificación que se le introduzca obliga a los estados miembros del pacto federal a adecuar sus constituciones a ésta, en forma perentoria.

Todas las constituciones que han estado en vigor han previsto la posibilidad de ser reformadas; no ha habido un caso de Constitución inmodificable en términos absolutos. La de 1824 prohibió sus reformas en forma temporal; no pudo darse curso a iniciativas en este sentido durante seis años. Lo mismo sucedió con la de 1836.

Algunas constituciones han prohibido la reforma de ciertas partes de su texto. La de 1824 disponía en su artículo 171 lo siguiente:

"Artículo 171. Jamás se podrán reformar los artículos de esta Constitución y de la acta constitutiva que establecen la libertad e independencia de la nación mexicana,

su religión, forma de gobierno, libertad de imprenta, y división de los supremos poderes de la federación y de los estados".

Una limitación parecida se plasmó en el acta constitutiva de 1847.

Otra peculiaridad que reviste interés apuntar es la clasificación que se da a las constituciones en rígidas y flexibles.

En el caso concreto de la Constitución de 1917 se le ha clasificado dentro de las de tipo rígido, ya que el proceso para modificarla es distinto del que se sigue para modificar las leyes ordinarias; además, existe el principio de supremacía que deriva del artículo 133, que dicta:

"Artículo 133. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el presidente de la república, con aprobación del Senado, serán la Ley suprema de toda la Unión. Los jueces de cada estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o leyes de los estados".

Respecto de esta última característica, es decir, que es una Constitución de tipo rígido, permite identificar a nuestra Constitución política como el documento supremo, de tipo solemne, que contiene un conjunto de normas jurídicas que sólo pueden ser cambiadas mediante el cumplimiento de prescripciones especiales, cuyo objeto es establecer mecanismos de modificación diversos y más complejos a los de las leyes ordinarias.

De lo anterior resulta que la Constitución prevé la posibilidad de ser reformada, y para ese efecto reconoce dos opciones. Una teórica, apuntada en el artículo 39 constitucional que establece que "el pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar su forma de gobierno".

La otra posibilidad advertida, la que se lleva en la praxis parlamentaria, es la prevista en el artículo 135, que es la que ha servido de fundamento a la crecida acción reformadora por la que se ha alterado el texto original de 1917. Al estar regulada únicamente una de las dos alternativas comentadas, ambas se manifiestan por la última vía.

El comentado artículo 135 dispone textualmente lo siguiente:

"Título octavo

De las Reformas de la Constitución

Artículo 135. La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los estados. El Congreso de la Unión o la Comisión

Permanente, en su caso, harán el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas".

Visto lo anterior, el artículo 135 establece un procedimiento para hacer reformas y determina cuáles son los órganos competentes para realizarlas.

En efecto, la Constitución no es un documento inalterable; pero, a la vez, al requerir de la intervención de diferentes cuerpos legislativos, se vislumbra el ánimo del constituyente de 1917 para que la Constitución no tuviera la flexibilidad de cambio concedida a las leyes ordinarias.

Respecto del comentado procedimiento, existieron dos posibilidades: una, establecer que las reformas las verificara un ente diverso de los establecidos, el cual normalmente reformaría, pero no gobernaría; la segunda, recurrir a los órganos constituidos, tanto en el nivel federal como en el local y, que en virtud de su acción sucesiva e independiente, se lograra el mismo efecto. El constituyente de 1917 optó por esta última posibilidad, y por ello designó como revisor a una combinación de órganos del Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados.

Efectivamente, para que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos pueda ser adicionada o reformada se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes (diputados y senadores), acuerde las reformas o adiciones y que éstas, a su vez, sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los estados.

Justamente, el Constituyente Permanente permite las adiciones y reformas a la carta fundamental de los mexicanos mediante una instancia constituida por el Congreso de la Unión y por las Legislaturas de los estados.

En el particular, las legislaturas locales tienen en el proceso de reforma a la Constitución una doble intervención: una, potestativa; la otra, obligatoria. La primera es el derecho de provocar la acción reformadora mediante una iniciativa; la segunda, la de aprobar o no aprobar un proyecto de modificación que les envía el Congreso de la Unión.

El derecho de iniciar puede ser o no ejercido. Para los casos en que es practicado, las legislaturas en su iniciativa tienen que apegarse a lo que sobre el particular establecen tanto la Constitución, la Ley Orgánica del Congreso General, el Reglamento para el Gobierno Interior del mismo, y la práctica parlamentaria. Es pertinente resaltar que la iniciativa debe presentarse en la forma en que se pretende se agregue a la Constitución.

Las legislaturas también intervienen una vez que el Congreso de la Unión ha aprobado un proyecto de reformas. Entonces su papel es mínimo: sólo pueden aprobar o no aprobar. No pueden hacer nada para cambiar el proyecto que les es enviado. Lo aprueban o lo rechazan como a un todo.

Por lo que respecta al caso particular de los habitantes del Distrito Federal, igual que en otras materias, en lo relativo a la Constitución, sólo tienen una menguada intervención: la

Asamblea Legislativa del Distrito Federal puede iniciar leyes o decretos relativos al Distrito Federal, lo anterior con fundamento en el artículo 122, base primera, fracción V, inciso ñ).

La facultad de iniciativa que ostenta esa autonomía no tiene una amplitud paralela a la que es atribuida a las legislaturas de los estados. Por otra parte, la Asamblea Legislativa no cuenta con una intervención parecida a la que corresponde a las legislaturas de los estados respecto de aprobar o no aprobar una reforma constitucional, ni aún en materias relativas al Distrito Federal.

Sirve de fundamento el contenido literal del artículo 135 al describir que la Constitución puede ser adicionada o reformada, pero para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los estados.

En otras palabras, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal no tiene facultad de iniciativa ante el Congreso de la Unión en materias de competencia federal, como la tienen las legislaturas de los estados. Tampoco puede intervenir con su voto en el proceso de reformas a la Constitución general de la república.

En esencia, los motivos de la presente iniciativa versan respecto de reconocerle a la honorable Asamblea Legislativa del Distrito Federal, intervención en el análisis de las reformas constitucionales, ya que actualmente, únicamente ostenta el derecho de presentar iniciativas de leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal, ante el Congreso de la Unión.

Resulta digno destacar la posibilidad de que se reconozca el derecho de voz y voto a la legislatura local de la Ciudad de México con respecto de iniciativas de reforma constitucional, por cuanto se entra en la búsqueda de que en los hechos tenga una participación más activa en el comentado procedimiento de revisión y actualización de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En este sentido, resulta lógico y natural, que los diputados locales a la Asamblea Legislativa tengan a su favor esta facultad, toda vez que son ellos los responsables del ejercicio de la función legislativa en el Distrito Federal. Además, por ser representantes populares y ser electos bajo principios democráticos, merecen la calidad constitucional de integrantes del constituyente permanente, pues resulta inadmisibles que con esas características se les prive, actualmente, de ese derecho.

Bajo un sistema jurídico político de estructura federalista como el nuestro, resulta un imperativo que la Asamblea Legislativa intervenga en las reformas y adiciones de carácter constitucional y, por extensión, otorgar la facultad de iniciativa tratándose de leyes federales, suprimiendo la limitación de que sólo pueda hacerlo en tratándose de leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal.

En efecto, se busca el reconocimiento del derecho de voz y de voto con respecto de las iniciativas de reforma constitucional, por cuanto que se generaría en la praxis parlamentaria una participación más activa de los representantes populares del Distrito Federal en el comentado procedimiento legislativo de vital importancia: el poder revisor de la Ley suprema.

No existen argumentos sólidos, ni históricos, ni jurídicos que se opongan para restituir a los capitalinos sus derechos políticos y qué mejor oportunidad que avanzar democráticamente al poder tener un Congreso local para el Distrito Federal, que mengue esta discriminación que a la fecha ha existido.

En este orden de ideas, y en virtud de que tal potestad no se comprende dentro del régimen de facultades expresas que rige a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, someto a consideración de esta honorable Cámara de Diputados la presente

Iniciativa de decreto por el que se reforman los artículos 71, 122 y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a efecto de incorporar a la honorable Asamblea Legislativa del Distrito Federal en el denominado constituyente permanente.

"Artículo único. Se reforman los artículos 71, 122 y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como siguen:

Artículo 71. ...

I a II ...

III. A las legislaturas de los estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Artículo 122. ...

...

...

...

...

...

A. a C. ...

Base primera. ...

I. a IV. ...

V. ...

a) a n) ...

ñ) Presentar iniciativas de leyes o decretos ante el Congreso de la Unión, y

o) ...

Base segunda. a base quinta. ...

Artículo 135. La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso, harán el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.

...

Transitorios

Primero. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación.

Segundo. Publíquese en el Diario Oficial de la Federación.

Presentada en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 30 de octubre de 2007.

Diputado Obdulio Ávila Mayo (rúbrica)

QUE REFORMA DIVERSAS DISPOSICIONES 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 en los artículos 71 fracción II, 72 y 135 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, me permito someter a consideración de esta honorable asamblea la presente iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 70, 72, 74 y 135, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

Sin lugar a dudas, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente, promulgada en el año de 1917, es la cristalización de la voluntad del pueblo para garantizarse libertad, igualdad y seguridad jurídica mediante instituciones estables, organizadas y responsables, contribuyendo de esta forma al presupuesto y ejercicio efectivo del estado de derecho que consagra la propia Constitución.

La Carta Magna se fundamenta en principios básicos, uno de los cuales es la división de poderes, pues en éste se finca y radica el ejercicio del Supremo Poder de la federación, tal como su artículo 49 lo dispone:

El Supremo Poder de la federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo en el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.

De lo anterior, el doctor Jorge Carpizo hace la siguiente interpretación: "...la tesis mexicana, y que han seguido casi todas las Constituciones de este país, es que no hay división de poderes, sino que existe un solo poder, el Supremo Poder de la federación, que se divide para su ejercicio; así, lo que está dividido es el ejercicio del poder. Cada rama del poder -los poderes constituidos Legislativo, Ejecutivo y Judicial- es creada por la propia Constitución, la que les señala expresamente sus facultades, su competencia; lo que no se les atribuye no lo podrán ejercer. Pero la propia Constitución construye la colaboración entre las ramas del poder, o sea que dos o las tres ramas del poder realizan parte de una facultad o función. Como ejemplo podemos señalar en el procedimiento legislativo, el presidente tiene iniciativa de ley, la facultad de veto y la publicación de la ley.... Una

cuestión es la colaboración entre las ramas u órganos del poder, y otra muy diferente es la confusión de las facultades de los órganos o la delegación de las facultades de un órgano en otro".¹

Es claro pues, que la división de poderes es un principio fundamental y necesario ya que su ejercicio permite a los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, colaboración y coordinación que propicia el equilibrio y la armonía necesaria entre dichos poderes constituidos, así como los contrapesos necesarios para preservar la libertad y evitar el abuso del poder.

En este mismo orden de ideas, debe reiterarse que el Ejecutivo federal participa en el procedimiento legislativo a través de la iniciación de leyes, la facultad de observarlas y la publicación de las leyes o decretos enviados por el Congreso de la Unión. Esto ha dado lugar en la práctica jurídica a interpretar la facultad de observación como sinónimo de veto, término éste que alude a impedir, prohibir o rechazar; en tanto que el término observar, el cual corresponde plenamente al espíritu del texto constitucional, significa advertir, reparar e informar. Por lo que es menester que, de una vez por todas, se reitere y precise que el concepto válido, único y consecuente con la letra y espíritu de la Constitución es el de observar. Al respecto, vale señalar que los antecedentes constitucionales de nuestra Carta Magna vigente, en ningún caso utilizaron literal ni en esencia el concepto de veto; y sí en cambio, en espíritu y letra ha prevalecido el concepto de observar.

Por estas razones, y en virtud de que las observaciones que emite el presidente de la república al trabajo legislativo del Congreso de la Unión, y conforme al marco constitucional vigente ,a través del artículo 72 constitucional, es equivalente de colaboración y coordinación entre poderes constituidos y no de veto. Por lo que es necesario efectuar en el artículo 70 constitucional la corrección correspondiente para que la Constitución sea uniforme en sus términos y conceptos y para consolidar la certeza de la misma.

Debo subrayar, que la precisión y certeza que esta iniciativa propone, en ningún momento atenta contra la importante figura jurídica que representan las observaciones del Ejecutivo en nuestro sistema constitucional, puesto que significa una colaboración de razón por parte del presidente de la república en el procedimiento legislativo, y contrapeso entre ambos poderes.

Por otra parte, es fundamental y necesario reconocer y promover, permanentemente, las atribuciones y facultades exclusivas de cada uno de los poderes constituidos en el ejercicio del Poder Supremo de la federación; y de igual forma, el apego y respeto a la Constitución y sus reformas constitucionales, para que así se tenga una efectiva y responsable participación en la construcción del estado de derecho, teniendo como principio esencial, el no sobrepasar sus competencias.

Por ello, también es propósito de esta iniciativa reiterar el respeto que debe imperar hacia las facultades y atribuciones exclusivas de la Cámara de Diputados, que en ningún momento pueden ser sujetas de observaciones por parte de otras instancias de poder. Al

respecto el maestro Elisur Arteaga asevera: "Cuando se trata de facultades exclusivas de las Cámaras, si el proceso legislativo concluye en cada una de éstas, no se está frente a un proyecto de decreto, se está frente a un acto concluido y perfecto, porque no existe la posibilidad jurídica de que el presidente haga observaciones".²

La Constitución es categórica al otorgar facultades exclusivas a la Cámara de Diputados, entre otros, por lo tanto, los órganos del poder público como son la propia Cámara de Diputados y el Ejecutivo federal, sólo están facultados para ejercer y hacer lo que les confiere expresamente la Constitución y las leyes que de ella emanen.

En este sentido, el presidente de la república debe ser el primero en respetar el principio de legalidad, ya que con ello garantiza el derecho constitucional de seguridad jurídica, pues conlleva el respeto y colaboración con las facultades generales y exclusivas de los otros órganos de poder, que especifica y legalmente la Constitución les concede, pues de no hacerlo, se contravienen flagrantemente algunas de las prevenciones generales, y lo dispuesto por el artículo 128 constitucional, el cual consigna:

"Todo funcionario público, sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su encargo, prestará la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen".

Así pues, la Constitución política establece las facultades y obligaciones a cada uno de los poderes del Supremo Poder de la federación, y con ello el sistema de pesos y contrapesos queda plenamente fundamentado.

Por tanto, no es jurídicamente procedente que las facultades exclusivas que otorga expresamente nuestra Constitución, sean vulneradas y sobrepasadas; de ahí pues, que las observaciones que pueda hacer el presidente de la república al quehacer legislativo tienen límites que debe respetar, ya que de no hacerlo, incumpliría los preceptos constitucionales y, por ende, violaría el principio de legalidad.

Otro tópico relevante que esta iniciativa pretende eliminar, es el referido a la posibilidad que el Ejecutivo federal observe las reformas constitucionales, pues debe precisarse que las reformas constitucionales son el trabajo del poder revisor de la Constitución o poder constituyente, que como está establecido, se integra por el Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados, el cual se rige por un específico y rígido procedimiento legislativo, según lo estipula el artículo 135 constitucional. Por tanto, no puede ser objeto de observaciones por parte del Poder Ejecutivo, ya que éste es uno más de los poderes constituidos, es decir, órgano de poder público que la propia Constitución le da vida, por lo que su investidura y sus facultades provienen de una fuente superior a ellos que es la Constitución.

Debe anotarse que el argumento esgrimido hasta hoy para observar, indebidamente, las atribuciones y facultades exclusivas de las Cámaras y potencialmente las reformas constitucionales, se debe a que la propia Constitución no lo impide expresamente, dando lugar a utilizar el criterio contrario sensu, que dependiendo de su interpretación, puede terminar con un vacío legal, o también puede generarlo.

Si se logra atender el vacío constitucional en estos temas fundamentales, la división de poderes, las atribuciones y responsabilidades de cada uno de los poderes constituidos quedarán a salvo, y permitirán en consecuencia la legalidad que el estado de derecho demanda; permitiendo de esta manera la convivencia y desarrollo social de una forma igualitaria, certera y con seguridad.

Por lo anteriormente motivado y expuesto, someto a consideración de esta honorable Cámara de Diputados, la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 70, 72, 74 y 135, todos, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Único. Se reforma el cuarto párrafo del artículo 70; se reforma el inciso J del artículo 72; se reforma la fracción IV; y se adiciona un párrafo cuarto a la misma fracción, del artículo 74, recorriéndose los subsecuentes; y se adiciona un segundo párrafo al artículo 135, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Título Tercero

Capítulo II Del Poder Legislativo

Sección I De la elección e instalación del Congreso

Artículo 70. ...

...

...

Esta ley no podrá ser observada ni necesitará de promulgación del Ejecutivo federal para tener vigencia.

Título Tercero

Capítulo II Del Poder Legislativo

Sección II De la iniciativa y formación de las leyes

Artículo 72. ...

A a I...

J. El Ejecutivo de la Unión no puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso o de alguna de las Cámaras, en cuanto a sus facultades exclusivas, y 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.

...

Sección III
De las facultades del Congreso

Artículo 74. ...

I a III...

IV. Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del proyecto enviado por el Ejecutivo federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la cuenta pública del año anterior. Dicho Presupuesto de Egresos aprobado, no podrá ser observado por el Poder Ejecutivo.

...

...

De acuerdo con los dos párrafos anteriores, una vez aprobado el Presupuesto de Egresos de la Federación por la Cámara de Diputados, ésta de inmediato, lo enviará al Ejecutivo federal para que el mismo cumpla con sus facultades y obligaciones expresas establecidas en el artículo 89 fracción I de esta Constitución.

...

...

...

...

...

Título Octavo
De las reformas a la Constitución

Artículo 135. ...

Las mismas no podrán ser observadas por el Poder Ejecutivo, en tanto que éstas son atribuciones exclusivas y superiores del poder revisor de la Constitución.

Transitorios

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

Notas:

1. Carpizo, Jorge; *Derecho Constitucional*; Porrúa; México 2003; Pág. 31.
2. Cámara de Diputados; Servicio de Investigación y Análisis; 2003.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 26 de septiembre de 2007.

Diputado Efraín Morales Sánchez (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 3o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SUSCRITA POR LOS DIPUTADOS GLORIA LAVARA MEJÍA Y FRANCISCO ELIZONDO GARRIDO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PVEM

Francisco Elizondo Garrido y Gloria Lavara Mejía diputados de la LX Legislatura del honorable Congreso de la Unión, integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, con fundamento en los artículos 71 fracción II, 72 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 26 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; y 55 fracción II, 56, 60 y 64 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, solicitamos se turne a la comisión correspondiente, para su dictamen y posterior discusión en el Pleno de la Cámara de Diputados de la LX Legislatura del honorable Congreso de la Unión, la siguiente iniciativa con proyecto de decreto, con base en la siguiente

Exposición de Motivos

El deporte así como todas las actividades relacionadas con la cultura física que la sustentan representa una transformación en los últimos años para los mexicanos, por lo que su estudio e importancia en la legislación debe ser más precisa y clara.

La lógica de la rutina en la vida moderna acelera los tiempos pero, al mismo tiempo, inmoviliza a las personas y es por ello que el deporte y la educación física constituyen una de las estrategias básicas de un país para promocionar los valores educativos, culturales, de la salud y un sin fin de ellos, la misma sociedad ha ido modificando su interpretación del papel del deporte en la política de los Estados, una vertiente se ha decantado hacia la necesidad del desarrollo del deporte como cultura social, o sea, de un medio a fomentar en los ciudadanos, en cuanto que su ejercicio favorece su desarrollo físico y psicológico y en la medida en que las personas ocupan su espacio de ocio en una actividad que le ayuda a su desarrollo, el objetivo de la política cultural se ve cumplido.

No obstante la existencia de la práctica del deporte conlleva problemas con la necesidad de resolverlos no únicamente desde el lente de la legislación ordinaria sino de los principios y preceptos de la Constitución Política como la máxima ley rectora.

Desde esta perspectiva y mediante la inclusión de estas dos figuras en la Constitución formalizaremos y articularemos una base legal que ponga en práctica las acciones de dimensión social, educativa y cultural con la práctica del deporte y sus distintas variantes, así como de la educación física como la base principal de la salud y la cultura del deporte.

El deporte en cualquiera de sus categorías y niveles se manifiesta cada vez con mayor fuerza y por lo tanto requiere del respaldo a este fenómeno social, es decir, al deporte ya no podemos analizarlo únicamente desde el punto de vista biológico, sino que debemos asumir

la repercusión que la misma posee sobre todas las dimensiones del ser humano y por consiguiente en la sociedad, y por otro lado la educación física es el cimiento donde se fortalecen los conocimientos para una buena salud física y mental, la lucha contra la obesidad y el adecuado esparcimiento del ocio.

En el plano del individuo, la educación física y el deporte contribuyen a preservar y mejorar la salud, a proporcionar una sana ocupación del tiempo libre y a resistir mejor los inconvenientes de la vida moderna. En el plano de la comunidad, enriquecen las relaciones sociales y desarrollan el espíritu deportivo que, más allá del propio deporte, es indispensable para la vida en sociedad.

La sociedad ha conferido hoy, al ejercicio y al deporte, en sus manifestaciones recreativas, educativas o competitivas, una función trascendente para la preservación y desarrollo de la salud del ser humano, por esta razón el deporte debe manifestarse como una forma de cultura, de educación y de promoción de salud, en sus máximos objetivos, podemos señalar que el deporte conlleva en primer lugar, beneficios al propio cuerpo, a su relación con el medio físico y como medio para la relación social ya que es a través del deporte que se pueden adquirir valores como el trabajo en equipo.

Asimismo no debemos olvidar que la preservación y el desarrollo de las aptitudes físicas, intelectuales y morales del ser humano mejoran la calidad de la vida en los planos nacional e internacional.

La Constitución no impone una actuación específica en estas dos materias ni su obligación por parte de los poderes públicos para su fomento y aplicación, por lo que deja abierto el campo de aplicación y de actuación, por otro lado al contemplarse ambas materias en la Carta Magna, brindan al ciudadano el derecho de exigirle al Estado los elementos necesarios para su consecución. El deporte ha estado inmóvil en la Constitución pero ha crecido de manera extraordinaria y el Estado tiene que apoyarlo, ya que el deporte es una de las condiciones esenciales del ejercicio efectivo de los derechos humanos, depende de la posibilidad brindada a todos y a cada uno de desarrollar y preservar libremente sus facultades físicas, intelectuales y morales y que en consecuencia se debería dar y garantizar a todos la posibilidad de acceder a la educación física y al deporte.

Es importante que la Constitución considere el tema de la educación física como un elemento primordial en la formación de niños y adolescentes, asegurándoles una adecuada calidad de vida deportiva al tratarla como prioritaria para el desarrollo del país, la educación física debe entenderse como el conocimiento teórico sobre el cuerpo y el ambiente en el que se desarrolla permitiendo una vida sana y el deporte como ejercicio físico del cuerpo guiado por la inteligencia y conocimiento complementado por la educación física permitiendo a las personas tener las destrezas psicofísicas adecuadamente trabajadas mediante el ejercicio para enfrentarse a los retos de la vida en sus diferentes actividades y edades.

De lo anterior podemos comprobar que estas materias son parte esencial e incuestionable en la formación de los individuos y que si el acceso a la educación es una garantía de los

derechos fundamentales, también lo es por las mismas razones la práctica de la educación física y el deporte, estos se encuentran unidos, van de la mano, ya que es una integridad que debe ser impulsada y reconocida por el Estado, teniendo repercusiones positivas que dan como resultado, el que la juventud evite el consumo de drogas, enfermedades provocadas por la obesidad como la diabetes e hipertensión, ya que la obesidad es una enfermedad consecuente del desequilibrio entre la ingestión y el gasto energético, es decir, la obesidad esta directamente relacionada con la falta de actividad física, y la sobreingestión de alimentos con alta densidad energética y bajos en fibra dando como resultado que el Estado tenga fuertes erogaciones debido a la atención de dichas enfermedades.

Esta medida de prevención se basa en el hecho de que el impacto para reducir la tasa de incidencia y prevalencia de enfermedades ocasionadas por la obesidad es mejor cuando se identifica y se manejan los factores de riesgo. Además, se aumentaría la calidad de vida de la población, la producción económica de las personas y disminuirían los costos para la atención médica de las instituciones del sector salud.

A efecto de lograr que esta reforma cumpla con su objetivo de controlar el avance de la obesidad en el país, mediante el estímulo en la práctica del deporte y educación física, es que se propone que se reforme el actual artículo 3o. constitucional con la finalidad de que la práctica y enseñanza de los mismos sea de forma obligatoria en los niveles básica, media y media superior de educación pública y privada.

Por lo anteriormente expuesto, los diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, respetuosamente sometemos a su consideración el siguiente

Decreto mediante el cual se adiciona un párrafo al artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

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

Artículo 3o. ...

...

I. ...

II. ...

Además:

a) ...

b) ...

c) Contribuirá a la mejor convivencia humana, tanto por los elementos que aporte a fin de robustecer en el educando, junto con el aprecio para la dignidad de la persona y la integridad de la familia, la convicción del interés general de la sociedad, cuanto por el cuidado que ponga en sustentar los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos los hombres, evitando los privilegios de razas, de religión, de grupos, de sexos o de individuos, además de promover **la práctica de la cultura física y el deporte, a la recreación y a la educación física como actividades lúdicas que benefician la calidad de vida los poderes públicos lo asumirán como política de educación y salud pública, garantizando los recursos para su fomento y promoción.**

Su enseñanza es obligatoria en los niveles básica, media y media superior de educación pública y privada, el Estado garantizará la atención integral en las escuelas, así como de los deportistas de alto rendimiento sin discriminación, el apoyo al deporte de alta competencia y la evaluación y regulación de las entidades deportivas del sector público y privado.

III. ...

IV. ...

V. ...

VI. ...

a) ...

b) ...

VII. ...

VIII. ...

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 31 de octubre de 2007.

Diputados: Francisco Elizondo Garrido (rúbrica), Gloria Lavara Mejía (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 135 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO LUIS ENRIQUE BENÍTEZ OJEDA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

El suscrito diputado integrante de la LX Legislatura de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, en uso de las facultades que me confiere la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el artículo 55 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, somete a la consideración de esta Honorable Asamblea la siguiente iniciativa por la que se adiciona el Artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de conformidad con la siguiente:

Exposición de Motivos

Nuestro sistema jurídico, desde su origen, ha establecido las facultades y las atribuciones a quienes desempeñamos responsabilidades emanadas del voto de los electores y por lo que respecta a la participación en el denominado "Constituyente Permanente" se plasmó, con adecuada semántica, en el artículo 135 de la Constitución de 1917 el procedimiento para la reforma constitucional; sin embargo, quedan a la libre interpretación aspectos que consideramos fundamentales para concretar las modificaciones a nuestro máximo ordenamiento y que eventualmente, pueden presentar inconvenientes como los retrasos innecesarios para su entrada en vigor que en ocasiones impiden alcanzar la normalidad democrática y el desarrollo armónico de la vida institucional de la república.

Para la reforma constitucional en México es necesario suscribirse a un proceso legislativo complejo o "agravado", en el que participan una combinación de órganos ordinarios establecidos por la propia Constitución, como lo han señalado diversos constitucionalistas.

El Constituyente de 1917 sólo estableció, en su artículo 135 un procedimiento de reforma constitucional que deja a la libre interpretación aspectos relevantes para su entrada en vigencia, prolongando innecesariamente, el tiempo y aumentando el grado de incertidumbre, respecto de la adecuación de la legislación secundaria.

Es necesario señalar que la única modificación al artículo 135 constitucional, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de octubre de 1966 mediante la cual se facultó a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión para hacer el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaratoria de haber sido reformada la Constitución, evitando que su vigencia fuera diferida hasta el siguiente periodo de sesiones, lo que de alguna forma, no se ha resuelto aún ya que con una sola legislatura que demore su acuerdo, detiene, innecesariamente, la entrada en vigor de las reformas constitucionales que son del mayor interés para la república.

El período de tiempo necesario para que la mayoría de las legislaturas de las entidades federativas, sin considerar a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, resulta ocioso,

cuando ya la mayoría de los poderes legislativos de los estados se han pronunciado a favor o en contra, de una iniciativa de reforma constitucional que le fuera remitida por el honorable Congreso de la Unión, mediante la aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes en las sesiones de las Cámaras que lo integran.

Esta situación resta trascendencia a las reformas constitucionales, ya que al prolongarse su entrada en vigor detiene el avance en la aprobación de modificaciones a otros ordenamientos jurídicos, por lo que se debería de considerar un sistema especial de reforma al ordenamiento supremo, para que en su caso, se pueda reformar con celeridad o en su caso, emitir una nueva constitución, por lo que debemos prever los mecanismos precisos y adecuar la Constitución vigente a las circunstancias políticas, económicas y sociales del siglo XXI.

De igual forma, tendríamos que avanzar en las modificaciones pertinentes y revisar la facultad de iniciativa para reformar la Constitución ya que de acuerdo con el artículo 71 sólo compete a los mismos actores la facultad para iniciar leyes o decretos, es decir al presidente de la república, a los diputados y senadores al Congreso de la Unión y a las legislaturas de los estados, por lo que estamos frente a un sistema de iniciativa compartida en la que participan diversos órganos facultados para ello. No obstante lo anterior, habría que plantear la posibilidad de considerar a otras instancias o ámbitos de gobierno, con capacidad de iniciativa, como pudieran ser los ayuntamientos o los ciudadanos en un porcentaje determinado inscritos en el Registro Nacional de Electores.

En nuestro tiempo, aún se cuestiona la posibilidad de que se pueda reformar toda la Constitución a la luz del artículo 135. Según la doctrina de las decisiones políticas fundamentales, señala que hay partes de la Constitución que son parte esencial del Estado, y que por lo tanto, no están sujetas a la reforma por parte de los órganos facultados para llevarla al cabo.

Conforme al artículo 135 se requiere la aprobación de la mitad más una de las legislaturas de los estados, quienes están obligadas a votarlas de manera conjunta, sin poder hacer modificaciones o alteraciones al texto ya aprobado por el Congreso General, por lo que tal pareciera que los congresos locales sólo se limitan a dar cumplimiento a un mero trámite de carácter administrativo.

Aunque el Congreso de la Unión o la Comisión Permanente, como órganos técnicamente responsables de realizar el cómputo de las aprobaciones de las legislaturas de los estados, no requieren esperar al voto favorable de todos los estados, es indispensable que la totalidad de las legislaturas locales tengan conocimiento oportuno del proyecto de reforma.

Lo anterior implica, que sería válida una reforma constitucional cuando haya sido aprobada por la mayoría estipulada en la Constitución, aún cuando no hubiera sido del conocimiento de la totalidad de las legislaturas, ya que la aprobación de una mayoría de las legislaturas, supone necesariamente el conocimiento del resto estos órganos representativos. Sin embargo, si la legislatura de una o varias entidades no conocieran de las reformas a la

Constitución, se haría nugatoria su facultad de emitir en todo caso, un voto negativo, y ello viciaría todo el procedimiento de reforma constitucional.

Cabe recordar que una vez aprobada la iniciativa por la mayoría de las legislaturas de los estados, el Congreso de la Unión o la Comisión Permanente tienen que declarar la reforma y enviarla al Ejecutivo federal para su promulgación y publicación, que se sintetiza en la aparición de la reforma constitucional en el Diario Oficial de la Federación.

Los convoco a que aprobemos, en el marco de la Ley para la Reforma del Estado vigente, la iniciativa de adición al artículo 135 constitucional a efecto de que las reformas a la Constitución sean mediante un procedimiento especial establecido en un estatuto de reformas que precise los términos, requisitos y alcances del denominado Constituyente Permanente y con ello, dotar de plena y oportuna validez de los cambios al ordenamiento supremo.

De conformidad con lo anteriormente expuesto, me permito someter a la consideración de la Cámara de Diputados, el siguiente proyecto de

Decreto por el que se adiciona el artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Único. Se reforma el artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue

Artículo 135. La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerden las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los estados. El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso, harán el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas. **El Congreso de la Unión emitirá el estatuto de reforma constitucional, que normará las reformas que se hagan a esta Constitución.**

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 31 de octubre de 2007.

Diputado Luis Enrique Benítez Ojeda (rúbrica)

QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO RUBÉN AGUILAR JIMÉNEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PT

El suscrito, licenciado Rubén Aguilar Jiménez, en mi carácter de diputado de la LX Legislatura del Congreso de la Unión, y como miembro del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo, acudo a esta honorable representación popular, con fundamento en los artículos 71 fracción II, y 55, fracción II y 56 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, para solicitar se turne a las comisiones correspondientes para su dictamen y posterior discusión en el Pleno de la Cámara de Diputados de la LX Legislatura, la siguiente iniciativa de decreto con el fin de adicionar un párrafo al artículo 18, así como reformar los artículos 94, 97, 100, 101, 104, 105 y 110, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo anterior con base en la siguiente

Exposición de Motivos

Uno de los problemas que más afectan a la sociedad mexicana son los respectivos a la procuración de justicia y a la readaptación social. Poco a poco el sistema mexicano de procuración e impartición de justicia se ha quedado obsoleto y ajeno a la realidad social que intenta regular.

Los nuevos retos del Estado mexicano radican no sólo en frenar a la delincuencia y al crimen organizado, además debe garantizar que ningún delito quede impune y que los procedimientos de impartición de justicia sean lo más pronto y expeditos posibles.

Es por tanto necesario cambiar el esquema jurídico actual, por un modelo que rescate los principios de certeza, seguridad y celeridad jurídica, establecidos en la Carta Magna.

Varios países latinoamericanos han emprendido esta tarea de reforma a sus constituciones y códigos procesales, para sustituir los viejos vicios de los sistemas de justicia penal inquisitivos. Estos problemas son a simple vista lo que desencadenan los largos procesos y los altos niveles de impunidad en el país.

Entre otros vicios se encuentra la preponderancia excesiva del medio escrito, que parcializa los procesos en contra de los imputados, y los aleja de la inmediación del juez sean delegados a los subalternos, que converge en el retardo de los procesos y la saturación de los tribunales.

La solución entonces a los problemas de seguridad no pueden reducirse al sólo aumento de las penas, y la profesionalización de los cuerpos policíacos. Es decir, no es suficiente con fortalecer a un "Estado represor", sino que hay que establecer reformas que vean el problema de la delincuencia de forma social.

Varios países latinoamericanos han observado que el aumento en la confianza del sistema de justicia penal, trae consigo el incremento de las denuncias de delitos y la transparencia en el proceso. Un ejemplo de ello, es el caso de Chile, que cinco años de aprobada la reforma en materia penal y el cambio al esquema acusatorio en el sistema de justicia penal, reportan que el 87 por ciento de los casos como resueltos.

Es de destacarse que en México, en pleno ejercicio del federalismo, varios estados han iniciado un proceso de reformas en la materia, es el caso de Nuevo León, Zacatecas y Chihuahua; siendo este último, punta de lanza en virtud de la estructura creada entorno a la reforma penal, con temas novedosos como lo es, por ejemplo, una **Ley de Ejecución de Penas**.

En el caso de Chihuahua es de relevancia, no porque sea el estado de nuestra procedencia, sino que a su vez fuimos copartícipes en el desarrollo de la reforma penal integral, que más que una simple modificación de ordenamientos, se ha configurado y derivado en un gran pacto político y convergente, sin el cual no hubiera sido posible.

Antes de iniciar cualquier reforma en materia procesal es necesario, pues, que se reconozcan a los operadores del sistema penal acusatorio a nivel constitucional, El objetivo es instalar una procuración y administración moderna, capaz de conciliar toda eficiencia del poder punitivo del Estado con pleno respeto a las garantías individuales, y orientar una política criminal preventiva que genera una cultura de paz, a través de la justicia alternativa.

En principio debemos considerar que la Constitución Política debe garantizar un **procedimiento penal transparente, ágil, confiable, eficiente y con arreglo a las garantías que para toda persona establece nuestro máximo ordenamiento jurídico**. Esto, necesariamente se tiene que realizar a través de tribunales que cumplan con los principios de **imparcialidad, publicidad, oralidad, eficiencia, concentración e inmediación**.

La presente iniciativa pretende que se reconozca a nivel constitucional la existencia de estos tribunales, y en específico los jueces especializados en la materia, a saber, los jueces de garantía y los jueces de juicio oral, ambos en materia penal.

Con la figura del **juez de garantía**, se busca la imparcialidad en los procesos, tomando en cuenta que la imparcialidad objetiva exige que el tribunal de juicio a alguno de sus miembros no sólo no hayan prejuzgado sobre el objeto o parte del objeto del juicio, y que ni siquiera conozca anticipadamente el caso de una de las partes, esto es, los hechos y el contenido de la prueba a desahogarse en juicio. Es necesario separar en el juez sus competencias para resolver sobre la procedencia de la orden de aprehensión y el auto de formal prisión, para resolver en definitiva el proceso.

Actualmente, el juzgador, antes de dictar sentencia, ya ha prejuzgado, se ha manifestado o emitido prejuicios sobre el objeto del proceso, es decir, de la existencia del cuerpo del delito y la responsabilidad; además, no sólo conoce de los antecedentes de investigación antes del juicio, también les ha dado valor.

Con la figura del juez de garantía se pretende que éste emita las resoluciones preliminares como la orden de aprehensión o vinculación a proceso; para distinguirlo totalmente de los tribunales que conocerán del juicio, que se pretende sea oral.

Es por lo anterior, que se intenta reconocer a nivel constitucional la oralidad de los juicios, a través de la figura de los jueces de juicio oral. Los cuales, en forma colegiada, no conocerán de los hechos y pruebas materia del juicio hasta que se dé inicio la audiencia de debate de juicio oral.

No se pretende cambiar por completo la estructura del Poder Judicial de la federación, ya que los jueces de garantía y los jueces de juicio oral serán parte de los juzgados de distrito. Así, haciendo uso de estas figuras –ya existentes– la carga presupuestaria sería la mínima posible.

A su vez, otra solución sería agregar un nuevo depositario del ejercicio del Poder Judicial de la federación en la figura de **tribunales de juicio oral**, integrados por los jueces de garantía y los jueces de juicio oral.

Es necesario señalar que también se contempla, a partir de esta reforma, la modificación de las atribuciones de los jueces y tribunales en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, pasando la materia de apelación de los tribunales unitarios a los tribunales colegiados.

Por otro lado, en la iniciativa se contempla la modificación al artículo 18 constitucional, como una manera de preparar el camino a esta reforma en materia de justicia restaurativa.

En el país el panorama existente en los "Centros Federales de Readaptación Social" es que hay graves problemas de sobrepoblación, violencia, corrupción y falta de personal capacitado. Aunado a esto existe la problemática de integrar a las personas que son liberadas de estos centros, y a su vez al principio de que los reos retribuyan en parte a los gastos generados a su manutención dentro de las instituciones penitenciarias.

Con dicha modificación pretendemos dejar en claro que no hay contraposición entre el artículo 5 constitucional y el trabajo obligatorio como una forma de rehabilitación, así como sentar las bases para despresurizar los centros penitenciarios a través actividades específicas requeridas para acceder a la libertad anticipada y otros beneficios similares. Con esto se instituyen las bases para la creación de una Ley Federal de Ejecución de Penas.

Es por lo anteriormente expuesto y fundado que someto a consideración de esta honorable Cámara, la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto

Artículo Único. Se agrega un tercer párrafo al artículo 18; se reforman los párrafos noveno del artículo 94; los párrafos primero, segundo y noveno del artículo 97; el párrafo segundo del artículo 100; los párrafos primero y segundo del artículo 101; la fracción I del artículo

104 y la fracción III del artículo 105, así como el primer párrafo del artículo 110, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar de la siguiente manera:

Artículo 18. ...

Los reos sentenciados que compurguen penas de prisión, tendrán acceso, conforme a la ley, a las actividades laborales, las que serán obligatorias si así fuere determinado en sentencia ejecutoriada dictada por la autoridad judicial; asimismo, realizarán las actividades que se desarrollen en los centros penitenciarios, que les permitan disminuir su condena o favorezcan su rehabilitación.

...

...

...

...

Del artículo 19. al 93. ...

Artículo 94. ...

...

...

...

...

...

...

La remuneración que perciban por sus servicios los ministros de la Suprema Corte, los magistrado de circuito, **los jueces de distrito, los jueces de garantía, los jueces de juicio oral** y los consejeros de la judicatura federal, así como los magistrados electorales, no podrá ser disminuida durante su encargo.

...

...

Artículo 95. ...

Artículo 96. ...

Artículo 97. Los magistrados de circuito, los jueces de distrito, **los jueces de garantía y jueces de juicio oral** 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 alguno o algunos de sus miembros o algún juez de distrito o magistrado de circuito o **juez de garantía o juez de juicio oral** 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 algún 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 averigüe la conducta de algún juez o magistrado federal.

...

...

...

...

...

...

Los magistrados de circuito, los jueces de distrito, **jueces de garantía y jueces de juicio oral** protestarán ante la Suprema Corte de Justicia y el Consejo de la Judicatura Federal.

Artículo 98. ...

Artículo 99. ...

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, jueces de distrito, **jueces de garantía y jueces de juicio oral**; dos consejeros designados por el Senado, y uno por el presidente de la república.

...

...

...

Artículo 101. Los ministros de la Suprema Corte de Justicia, los magistrados de circuito, los jueces de distrito, **jueces de garantía, jueces de juicio oral**, los respectivos secretarios, y los consejeros de la judicatura federal, así como los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, no podrán, en ningún caso, aceptar ni desempeñar empleo o encargo de la federación, de los estados, del Distrito Federal o de particulares, salvo los cargos no remunerados en asociaciones científicas, docentes, literarias o de beneficencia.

Las personas que hayan ocupado el cargo de ministro de la Suprema Corte de Justicia, magistrado de circuito, juez de distrito, **juez de garantía, juez de juicio oral** o consejero de la judicatura federal, así como magistrado de la Sala Superior del Tribunal Electoral, no podrán, dentro de los dos años siguientes a la fecha de su retiro, actuar como patronos, abogados o representantes en cualquier proceso ante los órganos del Poder Judicial de la federación.

...

...

...

Artículo 102. ...

Artículo 103. ...

Artículo 104. Corresponde a los tribunales de la federación conocer:

I. De todas las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre el cumplimiento y 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 tribunales del orden común de los estados y del Distrito Federal. Las sentencias de primera instancia podrán ser apelables ante el superior inmediato del tribunal que conozca del asunto en primer grado.

De la fracción I-B. a la VI. ...

Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

De la fracción I. a la II. ...

III. 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 los **jueces de juicio oral** dictadas en aquellos procesos en que la federación sea parte, y que por su interés y trascendencia así lo ameriten.

...

...

Del artículo 106. al 109. ...

Artículo 110. Podrán ser sujetos de juicio político los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los secretarios de despacho, los jefes de departamento administrativo, los diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el jefe de Gobierno del Distrito Federal, el procurador general de la República, el procurador general de Justicia del Distrito Federal, los magistrados de circuito, jueces de distrito, **jueces de garantía, jueces de juicio oral**, 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.

Transitorio

Único. La presente reforma 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 31 de octubre de 2007.

Diputado Rubén Aguilar Jiménez (rúbrica)

QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA HOLLY MATUS TOLEDO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

La que suscribe diputada federal, Holly Matus Toledo, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática a la LX Legislatura de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción II, 78, fracción III de la ley suprema y 55, fracción II del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someto a consideración de esta soberanía la siguiente **iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 1 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

La gobernabilidad se basa, esencialmente, en que el Estado acredite que en efecto cumple la finalidad para la que fue instituido o por lo menos avanza, de veras y con acierto, en el camino de cumplirla. Por tanto, la gobernabilidad democrática depende de la observancia de los derechos humanos. Así en una sociedad democrática hay gobernabilidad cuando existe respeto, goce y ejercicio de los derechos humanos. La eficacia de éstos es una de las condiciones para poder gobernar en una democracia.

En nuestra época se han producido una serie de acontecimientos trágicos, gravemente lesivos para la causa de las libertades, que han potenciado los esfuerzos de los hombres, mujeres y de las naciones para establecer cauces internacionales de protección de los derechos humanos. Las catástrofes bélicas, el esfuerzo por la afirmación de los derechos de la mujer, el genocidio, la tortura, la discriminación, así como la persistencia de viejas lacras contra los derechos del género humano, han servido de aliciente en la lucha por asegurar a todos los seres humanos, sin distinción alguna, un catálogo básico de derechos y libertades.

Somos lo que son nuestros derechos. Lanzar a los vientos ciertos derechos, sin asegurar su defensa ni medir al Estado por su aptitud para darles vigencia, no pasa de ser una proclama vacía.

Al hablar de la "reforma del Estado" pareciera que se quiere hacer una reforma democrática, pero limitada al cambio institucional, al reacomodo de los poderes, a una nueva distribución de funciones. Esa, sin duda, es una parte importante del Estado contemporáneo, pero no agota la realidad estatal ni resuelve todos los problemas.

Podríamos tener la mejor ingeniería institucional pero de nada sirve si no somos capaces de garantizar la observancia de los derechos humanos de las personas que viven y se encuentran en el territorio mexicano.

En ocasiones olvidamos pensar que los derechos humanos son el origen lógico e histórico de ese gran edificio que llamamos Estado constitucional. Como afirma Peter Häberle, la dignidad humana es la premisa del Estado constitucional y nos conduce a la democracia.

Los derechos protegen los intereses más importantes de las personas, puesto que preservan los bienes básicos necesarios para desarrollar cualquier plan de vida digna.

Sin embargo, en México existe una profunda inconformidad; la cual se percibe todos los días, en las calles, en cada uno de los 10 millones de indígenas que padecen discriminación, exclusión y rechazo cotidianamente; se siente en el rostro de los más de 15 millones de mujeres que sufren violencia familiar; en los más de cinco millones de niños desnutridos. Esto y más es una muestra de que las cosas no están funcionando. Por lo que esa inconformidad debe utilizarse como palanca de cambio constitucional.

A pesar de que a nivel doctrinal se diferencia entre los términos "derechos humanos" y "derechos fundamentales", en la presente iniciativa se apela al uso del término "derechos humanos" ya que se entiende, al igual que lo hace un vasto sector de la doctrina, que los "derechos humanos" constituyen un concepto más amplio que el de "derechos fundamentales". Así cuando se utiliza el término "derechos humanos", se hace referencia al conjunto de derechos inherentes a las personas, consagrados tanto en textos constitucionales, como en instrumentos internacionales e incluso, a normas de *ius cogens*. Igualmente el término "derechos humanos" comprende a los derechos civiles y políticos; los derechos económicos, sociales y culturales; los derechos difusos y colectivos.

Ahora bien, el término "garantías individuales" debe de complementarse con el de "derechos humanos", debido a que cuando se habla de garantías nos referimos a los mecanismos necesarios para poder prevenir la violación de tales derechos o repararla si es que tal violación ya ha acontecido.

La garantía no es el derecho, es un medio o instrumento para hacer eficaz el derecho. Empero a nivel constitucional es necesario consagrar tanto los derechos como las garantías de dichos derechos.

Al respecto, Luigi Ferrajoli sostiene que una Constitución puede ser avanzadísima por los principios y derechos que sanciona y, sin embargo, no pasar de ser un pedazo de papel si carece de técnicas coercitivas –es decir, de garantías– que permitan el control y la neutralización del poder.

A su vez, los tratados de derechos humanos no sólo reconocen derechos, sino que establecen garantías, es decir, instauran órganos y mecanismos internacionales de protección de esos derechos, cuando las violaciones a los mismos no son reparadas efectivamente por los recursos judiciales internos. Sin olvidar que por principio de derecho internacional sólo se puede acceder a la jurisdicción internacional una vez agotados los recursos internos, es decir, el orden internacional de los derechos humanos es complementario y subsidiario del orden jurídico interno.

Es necesario también, consagrar que en materia de derechos humanos, se debe aplicar la disposición que sea más favorable para la persona, independientemente del ordenamiento en el que se encuentre consagrada. Así es indistinto si se encuentra en la ley suprema o en un tratado internacional ratificado por México, debe de aplicarse aquel ordenamiento que mejor tutele los derechos humanos. El bien jurídico mayor es la efectiva vigencia de los derechos humanos, su protección y su defensa; el bien jurídico mayor es la dignidad humana. Por lo que no puede ni debe supeditarse al debate infértil sobre la jerarquía constitucional y legal. Porque mientras nos sumergimos en ese debate infértil, en México miles de personas son agraviadas en sus prerrogativas más esenciales todos los días.

Aunado a lo anterior y con fundamento en el principio de progresividad de los derechos humanos, se propugna por la aplicación preferente de aquél ordenamiento que mejor tutele los derechos humanos ya sea, indistintamente, un tratado internacional o la Constitución. Los derechos humanos están en constante evolución. Esta evolución ha ocasionado que, por un lado, un mismo derecho sea reconocido en formas cada vez más evolucionadas en los diversos instrumentos internacionales a través de los años. En otros casos ese mismo derecho es consagrado en los textos internacionales, con carácter cada vez más favorable a los ciudadanos. Por lo cual puede ocurrir que un mismo derecho encuentre un reconocimiento mucho más favorable a las personas en el texto constitucional correspondiente, o viceversa, es decir, en un instrumento internacional. Por lo cual debe de consagrarse constitucionalmente el deber que tienen los tribunales y poderes públicos para aplicar la norma o interpretarla de la forma que más favorezca a los derechos humanos de la persona. Si un mismo derecho se encuentra regulado, a su vez, en instrumentos internacionales y en el Código Político de 1917 se deberá de aplicar siempre la disposición que resulte más favorable a la persona.

En el ámbito de los derechos humanos, los jueces, como garantes de tales derechos en el orden interno, desempeñan una misión fundamental de garantía y control de los poderes públicos. Asimismo los jueces nacionales son la pieza clave en la aplicación de la regla de previo agotamiento de los recursos internos al ser los encargados de conocer y remediar cualquier violación a los derechos humanos antes de que un caso se presente ante una instancia internacional.

También, se debe incluir en el texto constitucional el principio de interpretación conforme a los tratados internacionales de derechos humanos.

Hay que tener claro que si bien es verdad, que la mayoría de derechos se encuentran recogidos en las constituciones, también lo es que en los tratados se encuentran recogidos con mayor precisión.

El principio de interpretación conforme a los tratados ya es parte de muchas constituciones en iberoamérica, por lo que de incorporarse a la Constitución mexicana vendría a garantizar de forma más efectiva los derechos humanos ante las resoluciones de los órganos jurisdiccionales internos, los cuales, en ocasiones, omiten aplicar o interpretar los derechos humanos conforme a las disposiciones de los tratados internacionales ratificados por México.

Es importante enfatizar que la interpretación conforme a tratados ya se encuentra regulada en la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, en sus artículos 6 y 7, por lo que resulta incongruente que normas secundarias mexicanas contengan este tipo de disposiciones y que la norma fundamental carezca de ellas y se le haya dejado en el retraso socio-jurídico.

La interpretación conforme a los tratados de derechos humanos no atenta contra la supremacía constitucional. La supremacía de la Constitución sobre el resto del ordenamiento jurídico está representada con la imposibilidad de que ésta sea modificada o derogada por los mecanismos ordinarios establecidos para la legislación ordinaria. En este sentido la Constitución no sólo es la "norma suprema" del ordenamiento jurídico, sino que además no pierde vigencia en caso de que pretenda ser derogada por cualquier otro medio distinto al previsto en ella.

Los mecanismos formalmente previstos para la modificación de la Constitución requieren procedimiento agravado y mayorías especiales, como en el caso de la reforma constitucional que se encuentra prevista en el artículo 135 constitucional.

De ahí que la protección formal de la supremacía de la Constitución está contenida en la rigidez para su reforma. Por lo que la presente iniciativa no atenta en contra de la supremacía ni de la rigidez constitucional; sino que pretende complementar las disposiciones constitucionales y coadyuvar en su cumplimiento.

La obligatoriedad en el cumplimiento de los tratados internacionales, de forma general, encuentra su fundamento en los artículos 26, 27 y 46 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969, en los que se establece que todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe (*pacta sunt servanda*) y, por ello mismo, un Estado no puede invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado.

En este mismo sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que los Estados no pueden, por razones de orden interno, dejar de atender la responsabilidad internacional ya establecida.

La recepción u homologación de los tratados, pactos o convenciones de derechos humanos que México ha ratificado no es un asunto puramente teórico, sino que cuenta con sólidas bases normativas, es decir, existe una obligación normativa de adaptar el orden jurídico nacional los parámetros del derecho internacional de los derechos humanos. Dicha obligación se desprende de los artículos 2.2. del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 2.1. del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; e incluso hay jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos que establece la obligación de un Estado parte de la Convención Americana a adaptar su ordenamiento constitucional para hacerlo congruente con la propia Convención. Además la Corte Interamericana ha indicado, en reiteradas ocasiones, que los Estados partes en la Convención Americana (México entre ellos) deben de garantizar el cumplimiento de las disposiciones convencionales y sus

efectos propios (*effet utile*) en el plano de sus respectivos derechos internos. Este principio no sólo se aplica a normas sustantivas de derechos humanos (es decir, a los derechos enunciados), sino también en relación con las normas procesales, como las que se refieren al cumplimiento de las decisiones de la Corte; las disposiciones contenidas en los tratados de derechos humanos deben de ser interpretadas y aplicadas de manera que la garantía protegida sea verdaderamente práctica y eficaz. Además de la obligación que tiene México, y que no ha cumplido, de introducir en su derecho interno las modificaciones necesarias para asegurar la ejecución de las obligaciones asumidas en la Convención Americana y garantizar los derechos en ella consagrados; tiene la obligación de adoptar todas las medidas para que éstas sean cumplidas en el orden jurídico interno.

Con la reforma al artículo 133 se pretende que los tratados de derechos humanos tengan operatividad inmediata; esto es, a diferencia de otros tratados, los de derechos humanos poseen la característica de tener como sujetos beneficiarios a las personas sujetas a la jurisdicción del Estado mexicano (sin importar si son nacionales o extranjeros, ciudadanos o menores de edad), quienes podrán, invocar su aplicación inmediata.

El carácter de autoejecutividad o autoaplicabilidad de los tratados, pactos y convenciones de derechos humanos, otorga la posibilidad de aplicar sus disposiciones directamente en el derecho interno, sin necesidad de exigir su desarrollo legislativo previo. En materia de derechos humanos, un vasto sector de la doctrina ha concluido a favor de la autoejecución o autoaplicación (*self-executing*) de las normas contenidas en tratados de derechos humanos.

Asimismo, en la propuesta se aborda la necesidad de la recepción y aplicabilidad de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

No olvidemos que en diciembre de 1998 México aceptó la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Así el país admitió plenamente integrarse al sistema interamericano de derechos humanos. Por lo que las sentencias de la Corte no son normas extrañas producto de alguna instancia ajena, a la que México no se halle obligado por decisión propia. La Corte Interamericana no es un tribunal impuesto al país, organizado por una instancia extranjera (como pudieran ser el de Nuremberg, Tokio, Ruanda o Yugoslavia).

La Corte Interamericana es un organismo integrado por jueces que actúan a título personal y autónomo, no en representación del Estado de su nacionalidad, electos por la Asamblea General de la OEA, con la presencia y voto de México. Además las resoluciones de la Corte Interamericana se dictan conforme a derecho, motivadas y fundadas, y no con arreglo a consideraciones políticas; es decir, se trata de un tribunal de derecho y no de justicia o equidad, lo cual fortalece la seguridad jurídica para los países.

A este respecto la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado publicada el 31 de diciembre de 2004, ya prevé la forma de ejecutar las sentencias de la Corte Interamericana y es ilógico que en nuestra Ley Fundamental exista una laguna normativa al respecto.

De ahí que sea urgente precisar a nivel constitucional, la recepción en el orden jurídico nacional de las sentencias emitidas por los tribunales internacionales de derechos humanos a los que México les ha reconocido jurisdicción, en específico, de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. En el texto constitucional ya se encuentra la referencia a la Corte Penal Internacional por lo que, en ese tenor, es necesario hacer mención específica a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que como organismo regional americano de protección de derechos humanos involucra aún más a México y la incorporación de sus sentencias debe ser prevista por el texto constitucional.

Por las anteriores consideraciones se somete a la consideración de esta soberanía el siguiente proyecto de

Decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 1 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Primero. Se **reforma** el Capítulo I, Título Primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Título Primero

Capítulo

I

De los derechos humanos y garantías

Artículo Segundo. Se **reforma** el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se **adiciona** un segundo párrafo, recorriéndose los subsecuentes, para quedar como sigue

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

Los derechos humanos y garantías reconocidos en esta Constitución vinculan a todos los poderes públicos y serán interpretados de conformidad con los tratados internacionales sobre la misma materia ratificados por el Estado mexicano.

Está prohibida la esclavitud...

...

Artículo Tercero. Se **adicionan** dos párrafos al artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue

Artículo 133. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el presidente de la república, con aprobación del Senado, serán la ley suprema de toda la Unión. Los jueces de cada estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a

pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o leyes de los estados.

Los tratados relativos a derechos humanos, suscritos y ratificados por el Estado mexicano, tienen jerarquía constitucional cuando contengan normas sobre su goce y ejercicio más favorables a las establecidas por esta Constitución; y son de aplicación inmediata y directa por los tribunales y demás órganos del poder público, los cuales actuarán conforme a la interpretación que más favorezca a la efectiva vigencia de los derechos del ser humano.

Las resoluciones emitidas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos son plenamente ejecutables en México, de conformidad con la ley respectiva.

Transitorios

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

Segundo. A partir de la entrada en vigor del presente decreto, el Congreso de la Unión contará con un plazo de 90 días naturales para hacer las adecuaciones a las leyes respectivas.

Tercero. El Poder Ejecutivo y Judicial de la federación y los poderes locales de las entidades federativas y del Distrito Federal contarán con un plazo de 60 días naturales, a partir de la entrada en vigor del presente decreto, para realizar las adecuaciones necesarias a fin de que se apliquen los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por nuestro país, en la actividad de sus dependencias respectivas.

Cuarto. Toda referencia constitucional y legal a "garantías individuales" se entenderá hecha a "derechos humanos y garantías".

Palacio Legislativo, a 31 de octubre de 2007.

Diputada Holly Matus Toledo (rúbrica)

QUE REFORMA Y DEROGA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, SUSCRITA POR LOS DIPUTADOS LOURDES QUIÑONES CANALES, BEATRIZ PAGÉS LLERGO REBOLLAR Y SAMUEL PALMA CÉSAR, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

Los suscritos, integrantes 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 y 55, fracción II y 62 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, sometemos a la consideración de esta honorable Cámara de Diputados, proyecto de decreto por el que se adiciona el artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se deroga el párrafo octavo del artículo 26 y el artículo 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, al tenor de la siguiente

Exposición de motivos

Desde la promulgación de la Constitución de 1917, hasta la publicación de la Ley General de Desarrollo Social en el año 2004, el Estado mexicano ha promovido la igualdad social, mediante políticas públicas que han cambiado conforme se ha transformado la propia sociedad.

Se crearon instrumentos jurídicos para dar continuidad a la aplicación de políticas orientadas a dar vigencia a los derechos sociales, reconocidos en la propia Constitución, como son educación, salud, seguridad social, tenencia de la tierra, vivienda, medio ambiente, trabajo y justicia social, así como los relativos a la igualdad de género y los derechos de las minorías.

Sin embargo, las últimas cifras oficiales precisan que a pesar de ello, de una población total de alrededor de 105 millones de habitantes, 50 por ciento vive en pobreza y 15 por ciento se ubica en el umbral de pobreza extrema, es decir, que viven con un dólar o menos al día.

Recientemente, la Organización Internacional del Trabajo diagnosticó que en México prevalece la brecha de inequidad en las poblaciones y comunidades indígenas, que exceden el ámbito laboral. Este fenómeno se refleja en los mayores índices de pobreza que se registran en el ámbito rural, cuya incidencia fue del 61.8 por ciento (pobreza por patrimonio), superior al 47 por ciento del promedio nacional.

En cuanto al empleo, los indicadores económicos señalan que la desocupación va al alza. Sólo en diciembre de 2006, la tasa de desocupación a nivel nacional fue de 3.47 por ciento con respecto a la Población Económicamente Activa; ello superó el nivel de 2.84 por ciento registrado en el mismo mes de 2005.

México ocupa el undécimo lugar entre los países con la peor distribución del ingreso entre las naciones del orbe. Un 10 por ciento de las familias que habitan en territorio nacional reciben el 36 por ciento de la riqueza del país, mientras que más de la mitad de la población viven en la pobreza. Por ello es de los países que tienen uno de los mayores niveles de desigualdad, una desproporción entre los niveles de vida de la población entre sí y entre las regiones. De acuerdo con la evaluación de las Metas del Milenio, la ONU señala la gravedad de que un municipio como San Pedro Garza García tenga niveles similares a los de Europa, conviva con municipios en Chiapas u Oaxaca semejantes en condiciones a las del sur de África.

En la investigación académica se ha mencionado que la pobreza de México, como la de buena parte de los países de América Latina es una desigualdad "paradójica", porque no se explica que contando con una de las mayores reservas hidráulicas del planeta, con importantes recursos naturales y con un Producto Nacional Bruto de los primeros del mundo, se registren los peores índices de desarrollo humano. Esto sólo se explica por la ausencia de voluntad y de políticas para distribuir el ingreso y por la captura de unas cuantas élites de los medios de producción y de la riqueza producida. La pobreza puede requerir recursos, pero la desigualdad exige decisiones políticas que, o las tomamos ahora, o nos enfrentaremos a un futuro cargado de tensiones, miseria y conflicto.

Por otro lado, en términos de las instituciones creadas para impulsar el desarrollo social, desde 1976 se hicieron modificaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal con el objeto de crear la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP), con las atribuciones de atender la problemática que se presentaba en torno al desarrollo y los asentamientos humanos.

Posteriormente, en 1982, se creó la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE), cuya función primordial era la de atender de manera integral los problemas de vivienda, desarrollo urbano y ecología.

Diez años más tarde se hicieron modificaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, con el objeto de fusionar a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE) y a una parte de la Secretaría de Programación y Presupuesto (SSP), para crear la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), cuya base principal era el combate a la pobreza extrema entre campesinos, indígenas y colonos de zonas urbano-marginadas.

Actualmente, la Secretaría de Desarrollo Social es el órgano encargado de lograr la superación de la pobreza mediante el desarrollo humano integral incluyente y corresponsable, entre otras funciones, en los términos de la ley.

El resultado es que, a partir de la segunda mitad de los años noventa, la política de desarrollo social fue transformada. Desde entonces, esa política se centró en la atención de tres vertientes fundamentales: el desarrollo de las capacidades de las personas a través de garantizar el acceso y permanencia de los niños en la educación, la salud y la alimentación, acompañadas de una transferencia directa en efectivo a las familias con mayores carencias; el desarrollo de las capacidades productivas, mediante el apoyo y acompañamiento de

proyectos comunitarios; y, finalmente, el desarrollo de la infraestructura de servicios básicos.

Para cumplir lo anteriormente establecido, existen diversos programas, para impulsar el desarrollo social y humano, así como para facilitar la realización de acciones y metas orientadas a la evaluación, el seguimiento y la resolución de dichos proyectos.

Entre ellos sobresale el Programa de Desarrollo Humano "Oportunidades", que tiene como objetivo explícito apoyar a las familias que viven en condición de pobreza extrema, con el fin de potenciar las capacidades de sus miembros y ampliar sus alternativas para alcanzar mejores niveles de bienestar, a través del mejoramiento de sus opciones en educación, salud y alimentación, además de contribuir a la vinculación con nuevos servicios y programas de desarrollo que propicien el mejoramiento de sus condiciones socioeconómicas y calidad de vida. Además, el programa establece la entrega personal y directa de apoyos monetarios a familias en extrema pobreza. El presupuesto anual aprobado para este programa en 2007 es de 18 mil 664 millones 369 mil 145 pesos.

Sin embargo, existe una queja reiterada de los gobiernos locales en el sentido de que la distribución de los recursos financieros del Programa Oportunidades se decide centralmente, sin tomar en cuenta a las comunidades y a las autoridades locales, tal y como se decidía la obra pública en los años sesenta cuando la ubicación de las escuelas se definía también desde la Ciudad de México, motivo por el cual hubo reclamos reiterados de los gobiernos de los estados para que operara la concurrencia constitucional en la materia, y por lo cual se crearon los convenios de desarrollo social para descentralizar funciones a los ordenes locales.

Así mismo, los programas sociales se encuentran frecuentemente cuestionados en su transparencia, profesionalismo e imparcialidad, por la evidencia de su utilización para inducir el voto de la ciudadanía a favor de los candidatos del partido en el gobierno, a cambio de recibir beneficios y derechos que la Constitución reconoce sin distinciones ni intermediaciones políticas. La persistencia de estas conductas reproduce esquemas clientelares que dañan la democracia, el estado de derecho y la dignidad de las personas.

Como muestra de esta afirmación, en el año 2006, se difundió que el Ejecutivo federal puso en marcha al menos cien programas de desarrollo en zonas marginadas, hizo cincuenta y dos giras, anunció inversiones millonarias, inauguró al menos treinta obras importantes como carreteras y hospitales; y en sus recorridos llamó a preservar las políticas social y económica. La presunción de parcialidad política en la obra social es muy fuerte y ello daña el fin más noble del Estado, que es lograr el bienestar social del pueblo.

En ese sentido, llamamos la atención en torno al consenso existente entre la sociedad y las diferentes fuerzas políticas de construir urgentemente una verdadera política social de Estado. La mejor manera para concretar este objetivo es estructurar un órgano que tampoco se subordine al Poder Ejecutivo y por ello, vinculado a los orígenes partidistas de éste. Un órgano en fin que goce de la mayor tutela jurídica del Estado, que es la de carácter constitucional. La política social de Estado dejará de ser un recurso retórico mediante la

autonomía del órgano administrativo que la diseña e implementa, incorporándolo en la Carta Magna al conjunto de instituciones creadas por el poder constituyente permanente como parte del nuevo Estado mexicano.

Para abundar en ello, apuntamos que los organismos autónomos son órganos constitucionales creados primordialmente para controlar o equilibrar a los poderes tradicionales por la fuerte presencia que en ellos, así como en el gobierno o en los parlamentos, tienen los partidos. Su objetivo primario es el de "profesionalizar" el funcionamiento del Estado. De ahí su carácter de órganos técnicos, de alta especialización administrativa, que cumplen tareas que no deben estar sujetas a la coyuntura política, pero que son parte de las atribuciones naturales del Estado.

Dentro de las principales características de los organismos constitucionales autónomos se encuentran: tienen autonomía o independencia financiera; los titulares de los órganos constitucionales autónomos, preferentemente, deben ser propuestos por el Poder Legislativo con mayorías calificadas iguales o superiores a las dos terceras partes del Congreso; son órganos de carácter técnico y nunca político; informan periódicamente de sus actividades al Congreso y a los ciudadanos; son órganos permanentes, entre otras.

Ante ello, nos parece que es recomendable que el órgano encargado de formular y coordinar la política social solidaria, orientada hacia el bienestar de la sociedad y ejecutada en forma corresponsable con la sociedad, sea un organismo constitucional autónomo, para evitar los vicios que cuestionan hasta ahora una función del más alto nivel para el Estado, mejorando de forma fehaciente las condiciones de vida de la población.

Así mismo, apuntamos la necesidad, atendida en esta iniciativa, con base en la experiencia, de que un órgano de esta naturaleza también se someta a la rendición de cuentas, principalmente mediante un mecanismo de diálogo e interlocución periódica con el Congreso, en su carácter de representante de la nación.

Es indispensable recuperar una política social de Estado a favor de la igualdad, la cual deberá retomar las experiencias más exitosas y ser capaz de afrontar los nuevos desafíos. Se requiere una política renovada que incida de manera integral en las causas de la desigualdad; que reconozca la importancia y necesidad de restablecer el tejido social comunitario, que impulse una visión para la superación de la pobreza en todas las políticas públicas, privilegie el enfoque territorial y la focalización hacia los más pobres.

El objetivo de la política social debe tener como divisa fundamental que la población con mayores carencias alcance, cuando menos, los promedios nacionales de bienestar en materia de educación, salud, servicios e ingresos. Las políticas de desarrollo social diferenciadas estarían orientadas a atender los desequilibrios que se presentan en las variables que dibujan el Índice de Desarrollo Humano.

Ante ello, esta proposición busca crear a nivel constitucional una Comisión Nacional de Desarrollo Social que tenga como objetivo la formulación y la coordinación de la política social del gobierno federal, para lo cual debe contar con autonomía técnica y de gestión,

personalidad jurídica y patrimonio propios. De esa manera, se encargará de la creación y operación de programas sociales y de combate a la pobreza, con un auténtico nivel de Estado, eficacia, transparencia y plena imparcialidad, como lo dicta el interés público.

Para lograr su cometido, con una perspectiva integral, también se modifica el párrafo 8o. del artículo 26 y el artículo 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, eliminando la Secretaría de Desarrollo Social que actualmente funge como un órgano auxiliar del Poder Ejecutivo, siendo sustituida por el órgano constitucional autónomo que denominamos Comisión Nacional de Desarrollo Social, cuyas atribuciones estarían reguladas en el marco jurídico de esta materia, previendo la adecuación de la legislación secundaria en cuanto se apruebe por esta soberanía la reforma propuesta.

Por lo anteriormente expuesto, sometemos a su consideración el siguiente proyecto de

Decreto por el que se adiciona el artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se derogan el párrafo octavo del artículo 26 y el artículo 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Artículo primero. Se adicionan cinco nuevos párrafos al artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 25.

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

El Estado contará con una Comisión Nacional de Desarrollo Social, que tendrá a su cargo la formulación y coordinación de la política social. Esta comisión contará con autonomía técnica y de gestión, personalidad jurídica y patrimonio propios y tendrá las facultades necesarias para la operación de los programas sociales y de combate a la pobreza.

La Comisión Nacional de Desarrollo Social contará con un consejo formado por diez integrantes, electos mediante el sufragio de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, o por la mayoría calificada de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión durante sus recesos.

La ley establecerá los procedimientos a seguir para la presentación de las propuestas de los integrantes de este consejo, ante la propia Cámara. Los integrantes del mismo durarán en su cargo ocho años y podrán ser ratificados para un segundo periodo, mediante la ratificación de la propia Cámara de Diputados.

El Presidente de la Comisión Nacional de Desarrollo Social, será elegido en los mismos términos del párrafo anterior, durará en su encargo ocho años y podrá ser reelecto por un período igual, presidirá también el Consejo y le serán aplicables las disposiciones del Título Cuarto de esta Constitución para ser removido de sus funciones.

El presidente de la Comisión Nacional de Desarrollo Social presentará cada seis meses ante los Poderes de la Unión un informe de actividades. Al efecto, comparecerá ante las Cámaras del Congreso en los términos que disponga la ley mediante el establecimiento de un diálogo plural y democrático y se coordinará con los organismos equivalentes en las entidades federativas, para la operación de los programas sociales.

Artículo segundo. Se deroga el párrafo octavo del artículo 26 y el artículo 32, ambos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para quedar como sigue:

Artículo 26.

....

....

....

....

....

....

Se deroga.

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

Artículo 32. Se deroga.

Transitorios

Primero. El presente decreto entrará en vigor a los 365 días posteriores a su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. El Congreso de la Unión contará con un plazo de 180 días posteriores a la publicación del presente Decreto en el Diario Oficial de la Federación, para reformar la Ley General de Desarrollo Social y actualizarla conforme a estas disposiciones.

Tercero. La Cámara de Diputados hará las correspondientes asignaciones presupuestales para la operación de la Comisión Nacional de Desarrollo Social en el Presupuesto de Egresos de la Federación para 2008.

Cuarto. Para la integración del consejo, por única vez, la mitad de sus integrantes se elegirán para un periodo de cuatro años pudiendo ser reelegidos para cubrir un segundo periodo de ocho años, estableciéndose la renovación escalonada de los mismos.

Quinto. Publíquese el presente decreto en el Diario Oficial de la Federación.

Palacio Legislativo, a 31 de octubre de 2007.

Diputados: Lourdes Quiñones Canales, María Beatriz Pagés Llergo Rebollar, Samuel Palma César (rúbricas).

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 31, 73, 115 Y 124 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SUSCRITA POR LOS DIPUTADOS SILVIA OLIVA FRAGOSO, FRANCISCO MÁRQUEZ TINOCO Y SALVADOR RUIZ SÁNCHEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

Los que suscriben, diputada federal Silvia Oliva Fragoso, diputado federal Salvador Ruiz Sánchez y el diputado federal Francisco Márquez Tinoco, integrantes del Grupo Parlamentario del PRD en la LX Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 71, fracción II, y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el artículo 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, proponemos a esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma la fracción IV del artículo 31, la fracción IV del artículo 115 y el artículo 124 así como derogar la fracción XXIX del artículo 73 todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la que se plantea una nueva distribución de competencias expresas para los tres órdenes de gobierno, así como el ejercicio de nuevas potestades tributarias para el fortalecimiento de las haciendas públicas estatales y municipales con la siguiente:

Exposición de Motivos

Uno de los desequilibrios más notorios de nuestro sistema político y del diseño constitucional que le da sustento, es sin lugar a dudas, el régimen de facultades de nuestro sistema federal, que distribuye las competencias entre la Federación, las entidades federativas y los municipios, como se explica de manera recurrente a partir de la concepción clásica del federalismo mexicano.

Esta concepción parte del hecho de que nuestra tradición jurídica y constitucional recogió de la Constitución de los Estados Unidos de América el principio de que todo aquello que no está expresamente atribuido a las autoridades federales es competencia de las entidades federativas, enumerando lo que los poderes de la Unión, pueden hacer, y que todo lo demás, es competencia de las entidades federativas. Sin embargo, el artículo 124 de nuestra Constitución aunque enuncia prácticamente en sus términos el postulado anterior, difiere de aquél en que nuestro precepto, asume adicionalmente que las facultades federales tienen que estar *expresamente señaladas*, lo cuál reviste una diferencia de fondo importante.

En la propia Constitución se establece una serie de principios respecto al sistema federal de competencias, que toma en cuenta la existencia de un conjunto de facultades que se podrían clasificar de la siguiente manera: por un lado existen una serie de facultades atribuidas a la Federación o las entidades federativas o bien, en contrapartida otras facultades prohibidas a la Federación o a las entidades federativas, de las que se refieren a la existencia de facultades concurrentes o coincidentes, de auxilio o aquéllas que también emanan de la jurisprudencia que reforma y adiciona esta clasificación.

Esta clasificación, ha dado como secuela, una distribución injusta de facultades y atribuciones del que resulta una concentración de potestades y de poder político tales que, tenemos un federalismo *de iure* y un centralismo *de facto*, fenómeno político del que han resultado perdedores, sin lugar a dudas, tanto los estados como los municipios que no han podido ejercer efectivamente su autonomía política y administrativa que la Constitución les reconoce.

Es por ello que la presente iniciativa, que es producto de la labor colectiva de nuestro grupo parlamentario y del Partido de la Revolución Democrática, en el marco de las consultas, posicionamientos y discusiones de los trabajos de la reforma del Estado en el tema de Federalismo pretende subsanar este rezago histórico con una nueva concepción del sistema de competencias y relaciones entre los tres órdenes de gobierno y que busca abonar en la discusión dentro de una de las vertientes de coincidencia parcial que se desprendieron de la consulta pública y de las propuestas de los partidos políticos.

La iniciativa consta de tres partes fundamentales, la primera consiste en un rediseño de fondo del sistema de facultades en el que insistimos que se debe reconocer desde la Constitución que el ejercicio del poder público en los Estados Unidos Mexicanos, debe regirse por determinados principios que ya se registran de manera contundente en las relaciones intergubernamentales cotidianas, como son la cooperación, la subsidiariedad, la solidaridad y la equidad, los cuáles deben ser elevados a rango constitucional, para que sean norma obligada para los tres órdenes de gobierno.

La segunda parte se desarrolla dentro del marco de las facultades expresas que se derivan de la Constitución para que se reserve a los gobiernos de los estados y municipios un listado de facultades que vaya reduciendo significativamente los ámbitos de facultades implícitas en las relaciones entre la Federación, los estados y municipios, con el fin de que se transite a un modelo de ejercicio concurrente sobre las materias siguientes : educación; ejercicio profesional; registro civil y notarial enajenación de terrenos baldíos; salud; asentamientos humanos; transporte público urbano de pasajeros; protección al ambiente y equilibrio ecológico; fomento agropecuario; aprovechamiento sustentable de recursos naturales; protección civil; turismo, y deporte, las cuáles se precisarán, en lo que corresponde a los estados y municipios, en las Constituciones particulares y las leyes locales, así como en las leyes orgánicas municipales, de acuerdo a lo dispuesto en los artículos 73 y 115 de esta Constitución.

La tercera parte, se refiere a la hacienda pública estatal y municipal la cuál se ha visto acotada bajo los argumentos de evitar la concurrencia fiscal que se da cuando Federación y entidades federativas gravan con distintas contribuciones, las mismas fuentes de ingresos, así como la necesidad de distribuir equilibradamente el producto de la recaudación fiscal considerando que las diversas regiones que integran la República Mexicana no poseen el mismo grado de desarrollo económico y, por consiguiente, se vuelve indispensable que el gobierno federal reparta equitativamente los recursos fiscales para frenar tanto posibles conflictos tributarios entre la entidades federativas así como de posibles corrientes migratorias internas que se podrían dar de estados y municipios pobres a estados y municipios ricos, y particularmente al Distrito Federal.

Los factores antes señalados ocasionaron que desde 1979, mediante la adición de un párrafo especial a la fracción XXIX del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se estableciera el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que otorga participaciones especiales a los estados y municipios en los tributos federales coordinados, a condición de que no se mantengan en vigor gravámenes locales o municipales sobre las mismas fuentes de ingresos. A la vuelta de casi treinta años la coordinación fiscal ha mostrado una marcada tendencia a la concentración de la recaudación tributaria en el gobierno federal en detrimento de las otras esferas de gobierno. Concentración que si bien facilita la solución de los apuntados problemas de concurrencia fiscal y desequilibrios regionales, no fortalece las instituciones y principios federalistas.

Por lo tanto, para lograr inadecuado equilibrio entre las necesidades presupuestales del gobierno federal y las crecientes demandas de los gobiernos locales y municipales, nuestra Constitución estableciendo en ella las bases de distribución de las potestades fiscales entre la Federación, las entidades federativas y los municipios, o dicho de otra forma, una distribución de manera clara y precisa de las fuentes gravables entre las tres esferas de gobierno.

El régimen constitucional en vigor, con sus contradicciones anti-federalistas obedece básicamente a razones económicas, el cuál genera, falta de autonomía e independencia de las entidades federativas y del municipio. El sistema de distribución de competencias se distorsiona aún más con base a las facultades implícitas. Debe partirse del concepto fundamental de equidad tributaria, particularmente en lo tocante a evitar la concurrencia fiscal, la doble tributación y la existencia de contribuciones interestatales. La necesidad imperiosa de mantener un equilibrio en la distribución del producto de la recaudación para atenuar, hasta donde las circunstancias lo permitan, los desequilibrios regionales y el crecimiento de las corrientes migratorias internas y por último es urgente mantener controles estrictos sobre las haciendas federal, local y municipal para prevenir dispendios o actos de corrupción.

En ese sentido, se propone reformar el artículo 31, para que dentro de las obligaciones de los mexicanos se especifique claramente, que se refieren a las obligaciones para contribuir a los gastos públicos de la Federación, así como del Distrito Federal, o de los estados y de los municipios en que residan, de manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

En concordancia con todo lo anterior que se derogue la fracción XXIX del artículo 73, toda vez que en ella se contienen las bases gravables que se deben trasladar del ámbito federal, que no de la Federación, a los estados y municipios mismas que se desarrollan en los contenidos propuestos para los artículos 115 y 124 dividiéndolo este último en dos apartados, uno que se refiera a las facultades expresas sobre servicios públicos y otro sobre las potestades tributarias.

Por las anteriores consideraciones sometemos a esta soberanía el siguiente:

Proyecto de Decreto

Único. Se **reforman** la fracción IV del artículo 31, la fracción IV del artículo 115 y el artículo 124 y se **deroga** la fracción XXIX del artículo 73 todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 31. Son obligaciones de los mexicanos:

IV. Contribuir para los gastos públicos de la Federación, así como del Distrito Federal, o de los estados y de los municipios en que residan, con arreglo a lo previsto en el apartado B del artículo 124, de manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

Artículo 73.

XXIX. Se deroga

Artículo 115. ...

I. a III. ...

IV. Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso **de manera invariable:**

a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, **que deberán establecer los Estados a su favor sobre** la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen en **la ley correspondiente.**

...

Las leyes de los Estados no limitarán la facultad de los Municipios de percibir las contribuciones a que se refieren los incisos a), b) y c). Las leyes federales y las locales no establecerán exenciones o subsidios de privilegio respecto de las mencionadas contribuciones, a favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas.

Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los ayuntamientos y revisarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los Ayuntamientos con base a sus ingresos disponibles.

Artículo 124. El ejercicio del poder público en los Estados Unidos Mexicanos seguirá los principios de cooperación, subsidiariedad, solidaridad y equidad.

A. Corresponde a los Estados y a los Municipios, el ejercicio de facultades concurrentes, según lo determinen las leyes, respecto a las siguientes materias:

- a) Educación;
- b) Ejercicio profesional;

- c) Registro civil y notarial;
- d) Enajenación de terrenos baldíos;

- e) Salud;
- f) Asentamientos humanos;

- g) Transporte público urbano de pasajeros;
- h) Protección al ambiente y equilibrio ecológico;

- i) Fomento agropecuario;
- j) Aprovechamiento sustentable de recursos naturales;

- k) Protección civil;
- l) Turismo, y
- m) Deporte.

Los congresos locales y las leyes orgánicas municipales señalarán a su vez las atribuciones que corresponden al ámbito municipal de las materias enunciadas anteriormente, de acuerdo a lo dispuesto en los artículos 73 y 115 de esta Constitución.

B. Tratándose del establecimiento, determinación, recaudación y administración de las contribuciones necesarias para sufragar los gastos públicos, el Congreso de la Unión, las Legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, estarán en lo siguiente:

I. Quedan reservadas a la Federación las siguientes contribuciones:

- a) Impuesto sobre la renta de las sociedades y de las personas físicas incluyendo a extranjeros que obtengan ingresos de fuentes de riquezas ubicadas en el territorio nacional;

- b) La parte proporcional del impuesto al valor agregado que determine la ley federal secundaria que expida el Congreso de la Unión, la que en todo caso, fijará también la parte proporcional de conformidad con los criterios que la misma establezca para las entidades federativas y municipios;

- c) Contribuciones sobre el comercio exterior;

- e) Contribuciones aplicables a instituciones de crédito, grupos financieros, aseguradoras, casas de bolsa, casas de cambio, hipotecarias, arrendadoras financieras y afianzadoras.

f) Contribuciones sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación, y

g) Contribuciones especiales sobre:

- 1) Energía eléctrica;**
- 2) Producción y consumo de tabacos labrados;**

- 3) Gasolina y demás productos derivados del petróleo;**
- 4) Aguamiel y productos de fermentación;**

- 5) Explotación forestal; y**
- 6) Cerillos y fósforos;**

- 7) Producción y consumo de cerveza.**

El Congreso de la Unión al imponer contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto en los términos de la fracción VII del artículo 73, se limitará estrictamente a gravar las fuentes de ingresos de la fracción I.

II. Se entienden concedidas a los Estados y al Distrito Federal, las siguientes contribuciones:

- a) Especiales sobre producción y servicios que no incidan sobre o graven las materias reservadas a la Federación con arreglo a lo que dispone en el inciso g) de la fracción I del apartado B este artículo;**

- b) La parte proporcional del impuesto al valor agregado que determine anualmente la ley federal secundaria a que refiere el inciso b) de la fracción I que antecede; y**

- c) La participación en el rendimiento del impuesto sobre la renta de las sociedades y las personas físicas, en la proporción que la ley secundaria federal determine anualmente.**

Los Estados transferirán a la Hacienda Pública Municipal las contribuciones a que alude, el artículo 115, fracción IV. El Distrito Federal podrá imponer directamente las contribuciones a que se refiere este mismo párrafo, conforme a lo previsto en el artículo 122.

III. Los Estados y el Distrito Federal no podrán en ningún caso:

- a) Concurrir con la Federación gravando en cualquier forma y bajo cualquier título legal o de hecho, las fuentes contributivas que la fracción I, de este mismo artículo reserva de manera expresa a la propia Federación.**

b) Gravar bajo el principio de residencia, domicilio, o cualquier otro que produzca el efecto de gravar actos u operaciones de cualquier tipo o naturaleza cuya fuente de riqueza se encuentre ubicada en el territorio de otra entidad federativa.

Transitorios

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

Segundo. A partir de la entrada en vigor del presente decreto, los Congresos locales tendrán un año de plazo para realizar las modificaciones del caso a sus legislaciones para adecuarlas al presente decreto.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro a los seis días del mes de noviembre de 2007.

Diputados: Silvia Oliva Fragoso, Francisco Márquez Tinoco, Salvador Ruiz Sánchez (rúbricas)

QUE REFORMA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO Y DE LA LEY PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES, A CARGO DEL DIPUTADO JOSÉ ANTONIO ARÉVALO GONZÁLEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PVEM

José Antonio Arévalo González, integrante de la LX Legislatura del honorable Congreso de la Unión, del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, con fundamento en los artículos 3o., 71, fracción II, 72 y 73, fracción XXV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 55 fracción II y 64 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someto a la consideración del Pleno de la Cámara de Diputados de la LIX Legislatura del honorable Congreso de la Unión, la presente iniciativa con proyecto de decreto con base en la siguiente

Exposición de Motivos

Los legisladores debemos pensar en la clase de país que queremos y en los pasos que debemos seguir para lograrlo en esta legislatura. Seguramente coincidiremos en que, entre otras cuestiones, debemos invertir en la niñez. Entonces reflexionemos qué acciones legislativas debemos tomar para revertir un hecho tan importante, como el que el 63 por ciento de la población menor de 18 años sea pobre y sobre todo, que carezca de oportunidades para desarrollarse. (Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares, ENIGH 2002).

En julio de 2006, el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (Unicef) presentó datos preliminares de un censo que investigó las razones por las cuales un millón de niños y adolescentes mexicanos no asiste a la escuela o la abandonaron. Las causales que se identificaron fueron: discapacidad física del menor, falta de acta de nacimiento, falta de transporte seguro para trasladarse a las escuelas, maestros que no hablan la lengua nativa de los alumnos, la mala calidad de la educación, el maltrato en las escuelas, precaria situación económica familiar y la necesidad de trabajar para apoyar a la familia.

Respecto a esta última causal, el artículo 123, fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, **prohíbe la utilización del trabajo de los menores de 14 años.**

A pesar de la prohibición constitucional, datos del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) muestran que en México cerca de 3.3 millones de niños y niñas entre los 6 y 14 años trabajan. En las comunidades indígenas, la situación empeora porque uno de cada tres niños trabaja.

En este sentido, el Censo de Población y Vivienda del 2000 informa que 2.1 millones de niños entre 5 y 14 años no asisten a la escuela.

Inasistencia a la escuela de niños y niñas de 6 a 14 años de edad en el 2000

Edad (años)	Cantidad	% de la población de esa edad
6	218,455	9.77
7	110,667	4.95
8	93,402	4.11
9	82,670	3.72
10	92,704	4.11
11	82,670	4.30
12	181,059	8.28
13	291,598	13.86
14	457,365	21.75

Cfr. UNICEF con base en el Censo del 2000 del INEGI.

La anterior tabla muestra que el mayor índice de inasistencia a la escuela es en el rango de los 14 años, que es justo la edad en que los menores deben cursar su último año de educación secundaria.

En este sentido el artículo 3o. constitucional establece la educación obligatoria y la Ley General de Educación señala en sus artículos 4o. y 66 que todos los habitantes del país deben cursar la educación preescolar, la primaria y la secundaria. También establece como **obligación de los mexicanos** hacer que sus hijos o pupilos **menores de edad** cursen la educación preescolar, la primaria y la secundaria.

Lo anterior implica, que la responsabilidad de garantizar la educación básica reside tanto en el Estado como en los padres de familia y o tutores de los menores. Es decir, se trata de una labor conjunta entre gobierno y sociedad para garantizar la educación básica.

Por su parte, el Estado contempla la posibilidad de impartir educación para adultos, la cual está destinada a individuos de quince años o más que no hayan cursado o concluido la educación primaria y secundaria, de acuerdo con lo establecido en el artículo 43 de la Ley General de Educación. Lo anterior, porque en promedio los estudiantes regulares de educación secundaria egresan de este nivel a los 15 años, en concordancia a las edades de ingreso a preescolar y primaria que establece el artículo 65 de la ley en mención.

En los términos en que actualmente la Constitución Política de los Estados Unidos prohíbe la utilización del trabajo de los menores, es decir, a partir de los 14 años y no de los 15 (la edad cuando terminan sus estudios) amplía las posibilidades para que los adolescentes al estudiar y trabajar para llevar dinero a sus hogares, terminen por abandonar la escuela.

La relación entre pobreza familiar y trabajo infantil es evidente. Los niños brindan mano de obra barata, sumisa y vulnerable, y es una realidad que la intensidad del trabajo infantil impide a muchos niños asistir a la escuela.

Si tomamos una actitud pasiva y no contribuimos a mejorar las leyes para generar las condiciones que permitan un adecuado desarrollo de la infancia, se corre el riesgo de generar personas analfabetas de por vida. Si durante la niñez no se estudia, es más difícil que en una edad adulta se tenga el tiempo de terminar la educación básica y, sobre todo, que se terminen estudios especializados como el país lo requiere.

De acuerdo con datos del INEGI, uno de cada dos niños trabajadores (48.3 por ciento) hacen labor en el campo, el resto lo hace en el comercio y servicios (37.9 por ciento) y la industria (13.8 por ciento), pero son los micro negocios con menos de cinco empleados los que concentran la mayor cantidad de trabajo infantil (85.5 por ciento), cabe precisar que muchas de las veces no reciben salario o reciben entre menos de uno y dos salarios mínimos.

No fomentemos un círculo vicioso de pobreza. Si la situación sigue así, los niños trabajadores pobres se convertirán en trabajadores adultos con bajos ingresos, analfabetos, sin especialización y quizá enfermos prematuramente.

En este tenor y de conformidad con el artículo 28 de la Convención de los Derechos del Niño, y en vigor a partir del 21 de septiembre de 1990, el Estado mexicano está obligado a adoptar medidas para **fomentar la asistencia regular a las escuelas y reducir las tasas de deserción escolar**. Asimismo, su artículo 32 exige el establecimiento de medidas legislativas y administrativas que **garanticen el derecho del niño a estar protegido contra** la explotación económica y contra el desempeño de cualquier trabajo que pueda ser peligroso o **entorpecer su educación**, o que sea nocivo para su salud o para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral o social. Por lo que fija una edad o edades mínimas para trabajar.

En México, la Ley Federal del Trabajo establece diversas reglas para proteger a los trabajadores de entre 14 y 16 años, tales como: una jornada no mayor de seis horas; prohíbe los trabajos peligrosos, insalubres o que afecten su desarrollo físico normal; otorga derecho a vacaciones pagadas; brinda protección de las autoridades del trabajo; reconoce el derecho a formar parte de los sindicatos y castigo a los patrones que no cumplan lo establecido por la ley. No obstante, que la Constitución y la Ley General de Educación establezcan la edad de 14 años como mínima para trabajar, no existe una verdadera garantía de que los menores no interrumpan sus estudios, en virtud de que tienen la posibilidad de trabajar sin antes haber concluido su educación básica.

Por ello es crucial reformar el artículo 123 constitucional y demás leyes secundarias. Además de las razones planteadas, la reforma permitirá armonizar la legislación del país con el marco jurídico internacional e incluso se podrán sentar las bases para firmar el Convenio 138 sobre edades mínimas para trabajar, de la Organización Internacional del Trabajo.

El Convenio 138 establece en su artículo 2o., numeral 3 respecto a la edad mínima para trabajar, que: La edad mínima fijada (...) no deberá ser inferior a la edad en que cesa la obligación escolar, o en todo caso, a quince años.

Cerca de 50 países, incluidos varios de América Latina, han ratificado la Convención 138 de la OIT. Recordemos que México no lo ha hecho a pesar de haber signado ya, otros documentos que también dan marco a la normatividad internacional en este tema, tal como el Convenio 182 de la OIT.

El convenio 182 se centra únicamente en las peores formas de trabajo infantil y fue concebido como un desprendimiento del 138, ya que ambos instrumentos buscan la erradicación de las formas de explotación y esclavitud infantil.

A este respecto, cabe mencionar que existen antecedentes de exhortas a ratificar este Convenio, tal es el caso de la proposición con punto de acuerdo presentada el 28 de abril de 2004 por parte del Senado de la República.

En consecuencia, la escolaridad obligatoria hasta los 15 años es una condición necesaria y obligada para reducir el trabajo infantil, fomentar la continuidad de la educación a niveles más altos y especializados, los cuales son requisitos indispensables para crear el México de primer mundo, que deseamos y merecemos.

Por las razones antes expuestas, la presente iniciativa pretende establecer 15 años como edad mínima para trabajar, lo cual permitirá garantizar a los niños el derecho a la educación básica compuesta por el nivel preescolar, el de primaria y el de secundaria, según lo dispuesto en el artículo 3ro constitucional y el artículo 37 de la Ley General de Educación.

Sobre todo porque garantizar la asistencia escolar de los niños es garantizarles su derecho a la educación.

En atención a lo anteriormente expuesto, los integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México en esta soberanía, sometemos a la consideración de este honorable Pleno la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto que reforma diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Federal del Trabajo y la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes

Artículo Primero. Se reforma la fracción III, del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Título Sexto
Del Trabajo y de la Previsión Social

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

...

III. Queda prohibida la utilización del trabajo de los menores de 15 años. Los mayores de esta edad y menores de 16 tendrán como jornada máxima la de seis horas.

Artículo Segundo. Se reforman los artículos 173 y 174 de la Ley Federal del Trabajo, para quedar como sigue:

Título Quinto Bis Trabajo de los Menores

Artículo 173. El trabajo de los mayores de 15 años y menores de 16 queda sujeto a vigilancia y protección especiales de la Inspección del Trabajo.

Artículo 174. Los mayores de 15 y menores de 16 años deberán obtener un certificado médico que acredite su aptitud para el trabajo y someterse a los exámenes médicos que periódicamente ordene la Inspección del Trabajo. Sin el requisito del certificado, ningún patrón podrá utilizar sus servicios.

Artículo Tercero. Se reforma el artículo 35 de la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, para quedar como sigue:

Artículo 35. Para garantizar la protección de los derechos reconocidos en esta ley, se reitera la prohibición constitucional de contratar laboralmente a menores de 15 años bajo cualquier circunstancia.

...

...

Transitorios

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

Segundo. Se derogan todas las disposiciones que contravengan al presente decreto.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, sede de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos, a 6 de noviembre de 2007.

Diputado José Antonio Arévalo González (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 64 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO JAIME VERDÍN SALDAÑA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

El que suscribe, Jaime Verdín Saldaña, diputado federal de la república por el estado de Guanajuato por la LX Legislatura del Congreso de la Unión, e integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, con fundamento en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en la fracción II del artículo 55 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a consideración del Congreso de la Unión iniciativa con proyecto de decreto por el se adicionan un cuarto y quinto párrafos al artículo 65 constitucional, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

La tarea fundamental de un diputado es representar y legislar. La función legislativa se ejerce fundamentalmente en las comisiones de trabajo en que se divide para su funcionamiento el Congreso de la Unión, donde particularmente se dictaminan los asuntos turnados a dichas comisiones.

Durante tres años, divididos en seis periodos ordinarios de sesiones, se aprueban leyes, se adicionan párrafos, y se derogan, abrogan y reforman las diversas leyes federales, logrando así grandes avances para el desarrollo y el mejor funcionamiento del país, siempre todas y cada una encaminadas a lograr el bien común.

En las oficinas de enlace ciudadano con que contamos cada uno de los diputados y los senadores que componemos el Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos gestionamos, enlazamos, proporcionamos apoyos económicos, realizamos encuentros, participamos en las actividades municipales de los distritos a que representamos, escuchamos las inquietudes y problemáticas que vive cada uno de los ciudadanos que recibimos en nuestras oficinas de enlace, brindamos apoyo asesorando a los solicitantes para que puedan gozar de los beneficios de los programas que ofrece la Secretaría de Desarrollo Social.

Sin embargo, hoy día la opinión pública dice que los diputados no trabajan, que asisten a sesiones sólo para levantar el dedo, que sólo buscan su beneficio propio y buscan la diputación para percibir grandes cantidades de dinero y que el trabajo que realizan es inadecuado o francamente malo, por lo cual el Poder Legislativo en México ha perdido fuerza y credibilidad; por ende, la imagen de los diputados y de los senadores es mala.

Hoy está en nuestras manos cambiar la imagen que la ciudadanía tiene de los diputados, porque estamos trabajando, estamos avanzando por mejorar el desarrollo de nuestro país, estamos dando un paso importante en la LX legislatura, pues hemos dado un giro de 180 grados con las reformas que hemos aprobado, pero todo este camino que llevamos

recorrido, todo el trabajo que estamos realizando en nuestras oficinas de enlace ciudadano la gente no lo conoce.

Para acercarnos más a los ciudadanos a fin de que conozcan nuestro trabajo, hay que informar, hay que informar de lo que hemos logrado cada año de trabajo, qué estamos haciendo, cuáles son nuestros objetivos, qué propuestas nuevas vamos a plantear... Vamos a dar a los ciudadanos el lugar que les corresponde, pues son parte fundamental en nuestro desempeño; somos sus representantes ante el Congreso y estamos trabajando en pro de ellos. Por tanto, hay que rendir informe de las actividades que estamos realizando, hay que rendirles cuentas para darles la oportunidad de participar y así hacer más eficientes nuestras labores.

Por lo expuesto, sometemos a la consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se adicionan un cuarto y quinto párrafos al artículo 65 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único. Se adicionan un cuarto y quinto párrafos al artículo 65 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 64. Los diputados y senadores que no concurran a una sesión sin causa justificada o sin permiso de la Cámara respectiva no tendrán derecho a la dieta correspondiente al día en que falten.

Asimismo, deberán rendir un informe, al término del segundo periodo de sesiones ordinarias de cada año legislativo, a los ciudadanos que integran su distrito electoral o circunscripción que corresponda. Este informe deberá tratar sobre las actividades legislativas que realiza cada uno de los diputados y los senadores que forman el Congreso de la Unión.

En el entendido de que los diputados y los senadores que sean omisos en rendir su informe sin causa justificada no tendrán derecho a la dieta correspondiente en los términos que marque la ley, y su incumplimiento será publicado en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara respectiva.

Transitorio

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

Honorable Congreso de la Unión, a 6 de noviembre de 2007.

Diputado Jaime Verdín Saldaña (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO ALBERTO VÁZQUEZ MARTÍNEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

El suscrito Alberto Vázquez Martínez, diputado federal integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional perteneciente a la LX Legislatura de esta Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, en pleno ejercicio de las facultades que me confieren los artículos 71, fracción II y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 55, fracción II, 56, 62, 63 y demás relativos y aplicables del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, me permito someter a la consideración de esta soberanía, la siguiente iniciativa con proyecto de decreto, por la cual se reforma el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sujetando la misma al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

Los ciudadanos mexicanos demandan un Congreso de la Unión que atienda las responsabilidades públicas que consagra nuestra Carta Magna, requiriéndose de la elaboración de distintas reformas que encaucen a nuestro Estado mexicano en un camino de certidumbre democrática. Es por ello, que el suscrito consideró necesario que para dar cabal cumplimiento a las expectativas que han sido depositadas por los votantes al momento de emitir su sufragio, sean consideradas abordando un tema tan notable y trascendental como lo es la reelección de presidentes municipales, síndicos y regidores.

El municipio ha jugado un papel relevante en la historia de la democracia en México. Es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado, es la institución jurídica que tiene como finalidad organizar a una comunidad en la gestión autónoma de sus intereses de convivencia, que está regida por un ayuntamiento. Ha sido en este espacio donde se han establecido las primeras luchas democráticas y las primeras alternancias partidistas, así como la innovación de experiencias participativas y en consecuencia es el gobierno más cercano a los ciudadanos. Ésta institución protagoniza un eje central en la dinámica nacional y en las necesidades de consolidar la democracia y el desarrollo local en nuestro país.

Se requiere crear acciones que permitan hacer que la participación de los ciudadanos sea un elemento clave. Es por ello, que con la presente propuesta se busca la consolidación de gobiernos municipales capaces, con experiencia y responsabilidad, para con sus acciones y decisiones, ya que el municipio es la célula básica y fundamental de la organización política y administrativa de los estados y de nuestro federalismo.

La falta de profesionalización y capacitación de los servidores públicos de los ayuntamientos ha ido debilitando la estructura institucional del municipio, por lo que se propone con la presente iniciativa, que mediante la instauración de la reelección inmediata de autoridades municipales, se atacan los problemas focales de los ayuntamientos, como la

falta de continuidad de acciones institucionales y de servicios públicos, los esfuerzos para una planeación a mediano y largo plazo, la consolidación de acuerdos con autoridades de los otros dos niveles de gobierno, un mecanismo de rendición de cuentas, de control, de supervisión y calificación ciudadana respecto a la actuación de sus representantes, mayor conocimiento de las necesidades, demandas y carencias de la población, teniendo como consecuencia una cercanía y un mejor diálogo con los ciudadanos, quienes al final de cuentas, serán el juez calificador del éxito o fracaso en las acciones emprendidas por el ayuntamiento durante su gestión y encargo y el electorado tendrá la oportunidad periódica cada tres años, de valorar el desempeño de los representantes sociales.

La reelección es vista como una forma de aprobar o desaprobado la gestión de las autoridades y como una condición que posibilita la profesionalización del gobierno, con el aprovechamiento de la experiencia, los conocimientos y la capacidad de los representantes populares, sería posible establecer una continuidad dentro de los trabajos municipales, reduciéndose los altos costos de aprendizaje derivados de la inexperiencia de los funcionarios municipales, estaríamos frente al logro de una mayor eficacia y el estrechamiento en la relación entre gobernantes y gobernados.

Con la presente iniciativa, se realizará un ejercicio democrático real, toda vez que la ciudadanía podrá aprobar mediante la reelección el trabajo de sus autoridades y por ende éstas adoptaran una mayor vinculación, responsabilidad y compromiso con los gobernantes, ante la posibilidad de ser favorecido nuevamente con el voto.

Es por ello que el suscrito consideró, que la ampliación del mandato en el municipio mediante la reelección da mayores posibilidades de concretar acciones a favor de la gente y planificar las tareas de gobierno con la garantía de que éstas se vean materializadas. Luego entonces, la no reelección debilita en todo sentido la rendición de cuentas y la responsabilidad pública, en ningún momento se busca la perpetuidad de los funcionarios municipales por el simple hecho de prolongar periodos sucesivos, o tolerar intereses particulares o de grupo, esta hipótesis queda completamente desechada, en virtud de que se deja al libre albedrío a la voluntad ciudadana el hecho de que el funcionario pueda ser reelecto, él será quien juzgue, quien valore y decida si el desempeño de sus representantes populares fue eficaz y eficiente y podrá votar nuevamente por su candidatura, de lo contrario, no tendrá posibilidad de reubicarse en el ayuntamiento, y en automático dará cabida a otras posibilidades, no sin antes, haber sido calificado y aprovechado al máximo la experiencia, actuar y comportamiento del funcionario que se pretenda reelegir.

La alternancia partidista no ha implicado, necesariamente, un mejoramiento de las condiciones de vida de la gente, ni tampoco el afianzamiento de la vida democrática a escala local. Se debe evitar, que los mexicanos tengan desencanto por la democracia, por lo que es menester implementar mejoras en las condiciones de vida y en los satisfactores básicos de la población, por ello con la reforma al artículo 115 constitucional se propone crear un ambiente de certidumbre permanente.

Con la presente iniciativa, se busca fortalecer la vida institucional de los municipios, logrando con ello mejorar la calidad de vida de la población, dando la oportunidad a los

gobiernos locales de enfrentar las problemáticas sociales, logrando movilizar las capacidades y los recursos municipales en pro de la ciudadanía; se busca que los ciudadanos tengan la última palabra, es decir, se está posibilitando a los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos electos popularmente por elección directa, a buscar ser reelectos para el periodo inmediato a su gestión, hasta en 3 periodos consecutivos en el mismo cargo, o bien, sin perjuicio de lo anterior, los ediles podrán ser electos en el periodo inmediato a los cargos de regidor o síndico y éstos a su vez podrán ser electos para el periodo inmediato al cargo de presidente municipal, y los funcionarios antes mencionados que hayan sido electos en los términos anteriores, no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes, sí podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios, y en todo caso, si dichos suplentes entraran en ejercicio, esto se contará dentro de los periodos por los cuales puede ser reelecto.

En este orden de ideas, se confirma que los funcionarios en todo momento están siendo sujetos al escrutinio de los electores, ellos serán quienes evalúen la gestión y desempeño de las funciones del ayuntamiento y de los servidores públicos municipales que aspiran a la reelección en el periodo inmediato, y si logran obtener la confianza, el respeto y la certeza de que se realizaron buenas tareas, se ejecutaron acciones en la mejora de la calidad de vida de la población, indudablemente los ciudadanos elegirán de nueva cuenta a los miembros del ayuntamiento por sus cualidades y por valorar el desempeño de su trabajo. Caso contrario sucederá cuando las autoridades municipales busquen la reelección y no hayan cumplido con los proyectos propuestos, que hayan desempeñado su cargo de manera deficiente e impuntual, que no tengan dialogo con los ciudadanos, el electorado evitará reelegirlos de manera que dará la oportunidad a otros candidatos a gobernar los municipios y así sucesivamente, por tanto, esta proposición es bastante viable y positiva, puesto que otorga a la ciudadanía la libre determinación de sus autoridades, a tomar las riendas de las elecciones, a manifestar sus inconformidades y a emitir sus opiniones, lo cual se traduce en el ejercicio pleno de la democracia.

Otra ventaja de la reelección, radica en que la autoridad municipal buscará emitir con compromiso la rendición de cuentas y la transparencia en las acciones que realiza a efecto de que los ciudadanos estén siempre enterados del destino que se les da a los recursos públicos; se atenderá en todo momento al buen desempeño de las funciones y a la capacidad de dirimir conflictos en el territorio municipal, en lograr acuerdos con los otros dos niveles de gobierno que sean en beneficio de la población.

Otra consecuencia que se busca con la presente iniciativa, es que los presidentes municipales, regidores y síndicos realicen una planeación participativa y democrática, de vigilancia, seguimiento y evaluación para que la ciudadanía se entere de sus acciones de gobierno y para el caso de que busquen la reelección estén en posibilidad de ser tomados en cuenta, que se establezcan los mecanismos de transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas por parte de las autoridades locales, como elementos imprescindibles para una gestión democrática debidamente difundida y legitimada.

Así mismo, con la reelección de presidentes municipales, regidores y síndicos, se implementará la profesionalización en el desempeño de su encargo, y tendrá como lógica consecuencia, que el personal a su cargo también se encuentre debidamente capacitado para prestar con eficiencia y continuidad los servicios públicos y se evitaría la improvisación de funcionarios.

Bajo este orden de ideas, es necesario reformar el artículo 115 constitucional en su fracción primera, segundo párrafo, cuyo texto vigente prohíbe la reelección inmediata de presidentes municipales, regidores y síndicos, y este párrafo fue reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de noviembre de 1999. El texto original del precepto que se pretende reformar reza de la siguiente forma:

"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 siguientes:

Cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa, y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del estado; ...".

Como se puede observar, el texto original del diverso 115 constitucional no prohíbe la reelección de presidentes municipales, regidores y síndicos.

Ahora bien, dentro de la trayectoria del artículo analizado, tenemos que durante el periodo de gobierno del presidente Plutarco Elías Calles, no sufrió ningún cambio con el texto original de la fracción I, fue hasta la llegada del presidente Abelardo Luján Rodríguez que el contenido del artículo tuvo una reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de abril de 1933, donde se establece la elección directa de los gobernadores de los estados y de las legislaturas locales. El principio de no reelección se fortalece al prohibir la elección de individuos que hubieren desempeñado el cargo de gobernador con cualquier carácter para el periodo inmediato. Se dispone también que los diputados a las legislaturas de los estados no podrán ser reelectos para el periodo inmediato, salvo en caso de los suplentes que no hubieren estado en ejercicio.

Expuesto todo lo anterior y de conformidad con las disposiciones legales antes invocadas, me permito someter a la consideración de esta soberanía, la siguiente iniciativa con

Proyecto de Decreto que reforma el párrafo segundo, de la fracción primera, del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Único. Se reforma el segundo párrafo de la fracción primera, del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 115. ...

...

Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, podrán ser reelectos hasta en tres periodos consecutivos en el mismo cargo. Sin perjuicio de lo anterior los presidentes municipales podrán ser electos en el periodo inmediato a los cargos de regidor o síndico y éstos a su vez podrán ser electos para el periodo inmediato al cargo de presidente municipal. Los funcionarios antes mencionados que hayan sido electos en los términos anteriores, no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes, sí podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios, pero en todo caso si dichos suplentes entraran en ejercicio, esto se contará dentro de los periodos por los cuales pueda ser reelecto.

...

Transitorios

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

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 6 de noviembre de 2007.

Diputado Alberto Vázquez Martínez (rúbrica)

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 3o. Y 31 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO PABLO LEOPOLDO ARREOLA ORTEGA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PT

Los suscritos, diputados federales a la LX Legislatura del Congreso de la Unión, integrantes del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo, 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, someten a la consideración del Pleno de la honorable Cámara de Diputados la presente iniciativa con proyecto de decreto, por el que se reforman los artículos 3o., primer y segundo párrafos, fracciones III y VI; y 31, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para elevar a rango constitucional la estimulación temprana y la educación inicial, con base en la siguiente

Exposición de Motivos

La estimulación temprana es un proyecto educativo de largo aliento, que tiene como propósito dotar de los medios materiales y psicológicos necesarios a los bebés, desde que están en el vientre materno.

Busca garantizar la alimentación de las madres que se encuentran en proceso de gestación para que el cerebro de los niños se fortalezca y desarrolle adecuadamente, desplegando todas sus potencialidades, mediante la estimulación y el desarrollo de su capacidad neuronal y motriz.

Además, persigue desarrollar una conciencia responsable entre las madres y los padres acerca de la importancia que tiene formar seres humanos saludables física, mental y emocionalmente.

Se trata de formar padres afectivos para que procreen hijos con sentido humano y seguridad emocional y firmeza de carácter.

Éstos son los medios psicológicos y materiales que buscan resaltar la estimulación temprana, porque constituyen la base para potenciar la capacidad de aprendizaje de los niños, así como para garantizar que al nacer se involucren en mejores condiciones al aprendizaje y al conocimiento del mundo exterior en el cual vivirán, además de que su inteligencia se desarrollará de manera rápida en esta edad.

Por otra parte, la educación inicial es un proceso continuado, a partir de la estimulación temprana, que inicia cuando los bebés nacen hasta que arriban a los tres años, porque ahí germinan las semillas de la individualidad humana, como ha planteado el Unicef.

También en esta etapa se multiplica vertiginosamente la *sinapsis*, que consiste en la "comunicación eléctrica entre las neuronas de ambos hemisferios cerebrales". Dicho

proceso permite que los educandos adquieran la capacidad de pensar y razonar de manera más rápida y temprana. Además, desarrollan las bases y las conductas sociales que tendrán cuando sean adultos.

Diversos estudios muestran que los infantes que reciben estimulación temprana y educación inicial tienen mejor desempeño emocional, escolar y de integración social, en comparación con los que no son beneficiados con este esquema educativo.

Estas investigaciones educativas muestran que a quienes se involucra desde antes de nacer en estas estrategias educativas desarrollan con mayor velocidad múltiples inteligencias, asociadas a la capacidad de razonamiento, al desarrollo de las habilidades humanas y al autoconocimiento de la personalidad.

Entre otras bondades, estimula el desarrollo de mayor capacidad para tomar decisiones y para resolver problemas relacionados con la vida cotidiana.

La estimulación temprana y la educación inicial son procesos educativos que están estrechamente relacionadas con la sensibilización de las madres y de los padres para involucrarlos en lo que implican estos procesos.

Para ello se establecen dinámicas de capacitación que se denominan "escuelas para padres y madres". De éstas, tenemos un proceso integral que beneficiará a los niños.

El Estado mexicano reconoce en la Constitución que la educación inicial es una modalidad educativa que debe ser promovida y apoyada por el gobierno y la sociedad.

A partir de este reconocimiento, diversas organizaciones e instituciones privadas, con fines de lucro y sin ellos, han promovido y alentado la creación de espacios educativos que imparten esta modalidad de la educación en el país.

En estos centros educativos no sólo se estimula y se enseña la integración de los niños de entre 45 días de nacidos y 3 años de edad, sino que también se involucra a los padres, preparándolos para tener mejor integración como pareja y con sus hijos.

Incluso, en algunos de estos centros educativos se va más allá del ámbito educacional, pues se les proporciona la alimentación óptima para garantizar su desarrollo físico y neurológico.

Desde hace años, en diversos estados del país ha ido ganando terreno la instauración de la estimulación temprana y la educación inicial, así como la formación de padres y de madres para resaltar la importancia que tiene la relación con sus hijos y la integración social.

Porque es creciente el imperativo de que las nuevas generaciones de mexicanos sean mejores que sus antecesoras. Éste es un hecho indiscutible en los países que buscan mejores condiciones de desarrollo y condiciones de vida óptimas para sus ciudadanos.

A pesar de que esta modalidad educativa no es obligatoria, la respuesta del Estado mexicano no se ha hecho esperar, y muchos de esos centros reciben recursos públicos **que alientan el desarrollo de la capacidad neuronal, emocional, una personalidad segura, autosuficiente y un carácter firme** de un número creciente de niños mexicanos.

Algunos de estos centros han sido merecedores de reconocimientos internacionales, tanto de gobiernos como de organizaciones.

Por todas las bondades y la importancia que tienen la estimulación temprana y la educación inicial, consideramos necesario elevar a rango constitucional su obligatoriedad, así como su articulación con el resto de los niveles educativos, para formar a las nuevas generaciones con criterios humanos y principios científicos.

Por lo expuesto, 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, sometemos a la consideración del Pleno de la Cámara de Diputados la presente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforman los artículos 3o., primer y segundo párrafos, fracciones III y VI; y 31, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo Primero. Se reforman los artículos 3o., primer y segundo párrafos, fracciones III y VI; y 31, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 3o. Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado –federación, estados y municipios– impartirá educación inicial, preescolar, primaria y secundaria. La educación **inicial**, preescolar, primaria y secundaria son obligatorias.

...

I. y II. ...

III. Para dar pleno cumplimiento a lo dispuesto en el segundo párrafo y en la fracción II, el Ejecutivo federal determinará los planes y programas de estudio de la educación **inicial**, preescolar, primaria, secundaria y normal para toda la república. Para tales efectos...

IV. y V. ...

VI. Los particulares podrán impartir educación en todos sus tipos y modalidades. En los términos que establezca la ley, el Estado otorgará y retirará el reconocimiento de validez oficial a los estudios que se realicen en planteles particulares. En el caso de

la educación **inicial**, preescolar, primaria, secundaria y normal, los particulares deberán

a) y b) ...

VII. y VIII. ...

Artículo 31. Son obligaciones de los mexicanos:

I. Hacer que sus hijos o pupilos concurren a las escuelas públicas o privadas para obtener la educación **inicial**, preescolar, primaria y secundaria y reciban la militar, en los términos que establezca la ley.

II. a IV. ...

Transitorios

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

Segundo. La educación inicial y preescolar empezará a impartirse con el carácter de obligatorio a partir del ciclo escolar 2009-2010.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 8 de noviembre de 2007.

Diputados: Ricardo Cantú Garza (rúbrica), Pablo Leopoldo Arreola Ortega.

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 133 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA MARICELA CONTRERAS JULIÁN, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

La suscrita, diputada Maricela Contreras Julián, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, con fundamento en los artículos 71 fracción II y 135 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 consideración del Pleno de la Cámara de Diputados la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona al artículo 133 constitucional, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos¹

Los tratados internacionales y nuestra legislación

La Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, celebrada en 1969, establece en su artículo 1o. que el tratado es un "...acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional, ya conste en un documento único o en dos o más instrumentos, cualquiera que sea su denominación."

Al respecto, existen diversos conceptos sobre tratado los cuales responden, según los propios autores, a cuestiones que se derivan con su celebración y que no son contempladas en la definición de la Convención de Viena.

Por mencionar algunos ejemplos, Max Sorensen, citado por Carlos Arellano García, menciona que "...el tratado es cualquier acuerdo internacional que celebran dos o más Estados u otras personas internacionales y que es regido por el derecho internacional."² Modesto Seara Vázquez define al tratado como "...todo acuerdo concluido entre dos o más sujetos de derecho internacional".³ El mismo Arellano García se refiere al tratado internacional como "...el acto jurídico regido por el derecho internacional que entraña el acuerdo de voluntades entre dos o más sujetos de la comunidad internacional, principalmente Estados, con la intención lícita de crear, transmitir, modificar, extinguir, conservar, aclarar, certificar, detallar, etc., derechos y obligaciones."⁴

En tanto, para César Sepúlveda, los tratados se consideran como "...acuerdos entre dos o más Estados soberanos para crear, modificar o para extinguir una relación jurídica entre ellos."⁵ Mientras que para Jorge Palacios Treviño los tratados pueden definirse como "...los acuerdos entre dos o más sujetos de derecho internacional."⁶ Entre esas definiciones existen elementos en común refiriéndose al tratado, coincidiendo en que es un acuerdo celebrado por Estados o sujetos de derecho internacional, bajo la regulación de normas internacionales y que crean derechos y obligaciones de las partes que intervienen en su celebración.

Es importante apuntar que algunas de esas definiciones, a diferencia de la que brinda la Convención de Viena de 1969, mencionan que el tratado es aquel acuerdo celebrado no sólo entre Estados, sino por sujetos del derecho internacional. Ello obedece al desarrollo de las relaciones en el contexto mundial que se han presentado, donde la participación activa de otros sectores diferentes al Estado ha sido una constante; además de la creación de organismos de carácter internacional sobre diversas materias para contribuir al establecimiento de un orden mundial de convivencia y respeto entre las naciones.

A decir de Palacios Treviño, la Convención de Viena no contempló a los sujetos de derecho internacional para la celebración de tratados, debido a razones prácticas, ya que "...se estimó que elaborar normas satisfactorias que atendieran las características especiales de los tratados celebrados por las organizaciones internacionales complicaría y retrasaría excesivamente la adopción de la Convención..."⁷

Sin embargo, en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados entre Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales de 1986, se regula lo relativo al tema enunciado, aunque dicho ordenamiento aún no está en vigor, ya que no ha sido ratificado por el número suficiente de Estados para tal efecto (México ya lo hizo). Nuestro país firmó la Convención de Viena de 1969 el 23 de mayo de ese año, siendo aprobada por el Senado de la República el 29 de diciembre de 1972 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de marzo de 1973.

A los tratados se les ha nombrado de manera indistinta para referirse a ellos, no habiendo un criterio general al respecto; reciben el nombre de convenios, acuerdos, protocolos, convenciones, por mencionar algunas denominaciones. Sin embargo, el hecho de que no se les nombre tratados, no significa que no produzcan las consecuencias jurídicas por la adhesión al mismo; pues sin importar el título que reciban, si reúnen las características que hemos enumerado, surten los efectos jurídicos para las partes. Además la propia Convención de Viena de 1969, enuncia en la definición que da sobre tratado la frase "cualquiera que sea su denominación", con lo que da la posibilidad de que reciban diversos nombres.

Por ejemplo, en la Ley para la Celebración de Tratados de México publicada en 1992, establece en su artículo 3o. que tratado es "...el convenio regido por el derecho internacional público, celebrado por escrito entre el gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y uno o varios sujetos de derecho internacional público, ya sea que para su aplicación requiera o no la celebración de acuerdos en materias específicas, cualquiera que sea su denominación, mediante el cual los Estados Unidos Mexicanos asumen compromisos." Con ésta definición se recogen los criterios que hemos citado.

Es importante anotar que la doctrina jurídica ha mencionado que en la celebración de los tratados intervienen tres principios, los cuales se refieren a la obligatoriedad de los Estados para cumplir las disposiciones que ahí se establecen (principio *pacta sunt servanda*); el hecho de que sólo se crean obligaciones para la partes que intervienen en ellos (principio *res inter alios acta*); y el consentimiento otorgado y expresado por las partes para obligarse (principio *ex consensu advenit vinculum*). A esto debemos agregar la cláusula de *rebus sic*

stantibus, es decir, las partes que intervienen en la celebración de un tratado estarán obligadas mientras las cosas permanezcan en el estado que guardan.⁸

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se faculta al titular del Poder Ejecutivo Federal para la celebración de tratados internacionales en su artículo 89 fracción X; en tanto que en su numeral 76 fracción I, el Senado de la República tienen la facultad de aprobar los tratados internacionales que celebre el presidente de la república.

No es nuestra intención abordar lo referente al proceso de aprobación de un tratado internacional en la legislación mexicana, sino estudiar la jerarquía de los mismos en nuestro sistema jurídico; de ahí que no abundemos más sobre el tema. Sin embargo, es necesario precisar que al celebrar un tratado internacional, el presidente de la república obliga al Estado mexicano a cumplir los compromisos que se deriven, previa aprobación del Senado, frente a los Estados que formen parte del propio tratado.

También es importante anotar lo relativo a los tratados internacionales sobre derechos humanos, pues como veremos más adelante, merecen especial trato en cuanto a su jerarquía se refiere. Además, los instrumentos internacionales que hemos analizado sobre desplazamientos internos de los pueblos indígenas se encuentran en ésta categoría.

Para Carlos Ayala Corao, un tratado internacional sobre derechos humanos es aquel que "...afecta o interesa a la protección de éstos (los derechos humanos)... cuando en definitiva su objeto y propósito es el reconocimiento y la protección de los derechos de la persona humana."⁹

Precisa el mismo autor que, en algunos casos, aún cuando el tratado no tiene como objeto propio reconocer derechos humanos, pero sí el propósito de tutelar a las personas que se ven afectadas por la violación de sus derechos o tienen como fin investigar y sancionar a los responsables de crímenes internacionales, también se pueden considerar dentro de éste rubro. La misma suerte tienen aquellos tratados que, sin que su fin sea el reconocimiento o protección de derechos humanos, contengan una norma relativa a ésta materia.

El tratado internacional sobre derechos humanos, al ser firmado y aprobado mediante los mecanismos que se establezcan en el derecho interno, crea para el Estado compromisos frente a los demás Estados parte, pero no son para beneficio, sino que se asumen obligaciones de respetar los derechos humanos de las personas, independientemente de su nacionalidad. En ese sentido, el Estado debe abstenerse de realizar cualquier acción que vulnere los derechos de las personas contemplados en el tratado o que restrinjan o impidan su ejercicio; además, debe propiciar las condiciones y adoptar las medidas necesarias para que su ejercicio sea eficaz y pleno.¹⁰

Al respecto, es importante mencionar lo que la Corte Interamericana de Derechos Humanos sostuvo en su opinión consultiva OC-2/82 emitida en septiembre de 1982, que resume lo que aquí hemos escrito acerca de los tratados sobre derechos humanos: "...su objeto y su fin (de los tratados sobre derechos humanos) son la protección de los derechos humanos fundamentales de los seres humanos, independientemente de su nacionalidad, tanto frente a

su propio Estado como frente a los otros Estados contratantes. Al aprobar estos tratados sobre derechos humanos, los Estados se someten a un orden legal dentro del cual ellos, por el bien común, asumen varias obligaciones, no en relación con otros Estados, sino hacia los individuos..."¹¹

La armonización con el derecho interno

Una vez celebrado y aprobado el tratado internacional conforme a lo establecido en nuestra legislación y su entrada en vigor, surge una problemática que incide directamente en la cuestión del nivel jerárquico de los instrumentos internacionales en estudio, es decir, si sus disposiciones deben traducirse en el derecho interno y el alcance de dicho proceso.

Es decir, si se debe dar la armonización del derecho interno con las disposiciones que se marcan en el tratado internacional, con la finalidad de alcanzar los objetivos que se persiguen con la celebración del acuerdo entre las partes contratantes.

En la Reunión Especializada de Cooperativas Mercosur, celebrada en 2003, se propuso que el proceso de armonización debería darse conforme a lo siguiente: "...primero se debe profundizar el estudio de las legislaciones vigentes en cada materia en los distintos países... seguidamente, el análisis crítico de la legislación conduce a detectar las asimetrías existentes entre los regímenes de los diferentes países, de manera tal de poder progresar hacia la armonización con base en aquellos aspectos en los que resulte menester procurar la aproximación legislativa a fin de conciliar los institutos fundamentales; cumplidas adecuadamente las anteriores etapas recién se estará en condiciones de avanzar con paso firme a través de los procedimientos habilitados por los mecanismos –tanto de los respectivos ámbitos nacionales como del marco comunitario– para ir plasmando efectivamente la armonización".¹²

Al respecto, surge la inquietud de si se debe armonizar o no la legislación nacional, ya que el artículo 133 constitucional establece que "esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el presidente de la república, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión".

Conviene mencionar que la doctrina jurídica recoge dos posturas al respecto; la primera denominada de transformación, la cual "...parte de la premisa de que el derecho internacional y el derecho interno, al ser dos sistemas jurídicos distintos que operan separadamente, postula que el derecho internacional, para que tenga efectos internamente, dentro de la jurisdicción doméstica, debe... ser transformado en norma de derecho interno por medio de un acto del aparato legislativo, es decir, por medio de una ley."¹³ En tanto, la doctrina llamada de incorporación sostiene que "...el derecho internacional es parte del derecho interno sin necesidad de la interposición de un procedimiento constitucional de ratificación."¹⁴

En lo que respecta a nuestro orden jurídico mexicano y de la lectura al artículo 133, podríamos interpretar que al ser norma fundamental el instrumento jurídico internacional

que cumpla con los requisitos constitucionales para su aprobación y ratificación debe acatarse sin necesidad de que se traduzcan sus disposiciones en reformas en la legislación interna. Como afirma Santiago Corchera, "...una vez promulgados (los tratados internacionales), tienen una vigencia inmediata y directa en el ámbito local... no requieren una legislación instrumental para incorporarlos al sistema legal nacional".¹⁵

Este criterio parece haber sido adoptado por la jurisprudencia establecida con una tesis del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito:

Prueba, los tratados internacionales no están sujetos a. "...los tratados internacionales celebrados con las condiciones que la propia Constitución establece serán ley en la República Mexicana; es por ello que, cuando alguna de las partes invoca a su favor un tratado de corte internacional, no se le puede exigir que sea ella quien demuestre su existencia, pues como ya se vio, forma parte del derecho mexicano y, por ende, no está sujeto a prueba.¹⁶

Nosotros estaríamos de acuerdo con ésta postura si nos apegamos a lo que dice la norma constitucional en sentido gramatical; sin embargo, consideramos necesario que las disposiciones de los tratados internacionales deben adaptarse a las normas internas y más en el caso de nuestro estudio de los desplazamientos internos, ya que el instrumento jurídico internacional se crea con base a criterios generales y no atiende a particularidades que cada Nación tiene, como es el caso de México y su diversidad de pueblos indígenas.

De lo contrario, estaríamos frente a un supuesto de tener leyes uniformes en los ordenamientos jurídicos de los Estados, siendo que ese no es el fin de un acuerdo internacional. Además, sino se lleva el proceso de armonización, no se estaría tomando en cuenta las características específicas de cada Estado y de su legislación. También debemos precisar que no basta con que se enuncien las disposiciones en un tratado internacional, sino que la legislación interna debe contemplar mecanismos que hagan posible su aplicación y, en nuestro caso de estudio, se debe garantizar el ejercicio de los derechos.

De igual forma, en éste proceso de adaptar el derecho interno a lo que marcan los tratados internacionales celebrados por el presidente de la república y aprobados por el Senado, pudiera traer como consecuencia que existan conflictos entre las disposiciones de la legislación interna y las que marcan los instrumentos jurídicos internacionales. Es ahí cuando surge la discusión sobre la jerarquía de los tratados frente a la legislación mexicana y otro más específico y de interés para nuestro estudio, la jerarquía de los tratados de derechos humanos.

También en el mismo tema y de la lectura al artículo 133 constitucional, se establece que los tratados internacionales se incorporarán al derecho interno siempre y cuando "estén de acuerdo con la misma". De ahí surge la pregunta: ¿qué sucede si los tratados internacionales están en contradicción con lo que se establece en el ordenamiento jurídico interno?

Según Miguel Carbonell, legislaciones internacionales han establecido diversas soluciones cuando entran en contradicción con la Constitución interna; otros países no prevén el tema; unos más establecen la obligación de cumplirlos, pero no le dan un nivel superior que su legislación ordinaria; algunos prevén que los tratados prevalezcan frente a sus leyes nacionales, como es el caso de Francia, Alemania y Grecia; además, como en la Constitución de Perú de 1978 y la de Argentina con su reforma de 1994, establecen la posibilidad de que el tratado modifique o someta a revisión las normas constitucionales.¹⁷

Para Héctor Fix Zamudio "...si un tratado internacional llegase a no estar de acuerdo con la Constitución, es obvio que tendría que declararse inaplicable porque atenta contra la norma suprema..."¹⁸ Lo anterior, de acuerdo con la jerarquía que se le dé al tratado internacional en la legislación interna.

La jerarquía de los tratados en el sistema jurídico

Según Carlos Ayala Corao, las constituciones otorgan a los tratados internacionales cuatro tipos de valores en su ordenamiento jurídico, los cuales son supraconstitucional, constitucional, supralegal y legal.¹⁹

En el rango supraconstitucional, los tratados internacionales tienen mayor jerarquía respecto a la Constitución de un Estado; como ejemplo tenemos la de Honduras que, además de establecer que prevalecen los tratados sobre su derecho interno, en su artículo 17 menciona que cuando un tratado contravenga una disposición constitucional ("afecte" menciona el texto), tendrá que ser aprobado conforme al procedimiento de reforma de la Constitución antes de que el Presidente lo ratifique. Por su parte, la Constitución española, en su artículo 95 condiciona la aprobación de un tratado que sea contrario a dicho texto, a la revisión de la misma. En tanto la Constitución de Guatemala en su artículo 46 establece que sólo los tratados internacionales sobre derechos humanos prevalecerán sobre su derecho interno.²⁰

En el rango constitucional, los tratados internacionales tienen el mismo nivel que el texto de la Constitución interna. Por ejemplo, Argentina y Venezuela, en los artículos 75 y 23 de sus textos constitucionales respectivamente, le dan jerarquía constitucional a los tratados internacionales sobre derechos humanos.²¹

En lo que se refiere al rango supralegal, los tratados internacionales prevalecen por encima de las leyes internas, pero en un nivel inferior a la Constitución. En éste supuesto se encuentra la Constitución alemana que establece en su artículo 25 que las reglas generales del derecho internacional son parte de su derecho federal y prevalecen sobre sus leyes. Francia, en su artículo 55 constitucional, les da el mismo carácter, al igual que Costa Rica en su artículo 7o. En el caso de El Salvador, en el artículo 144 se establece que prevalece el tratado internacional sobre una ley nacional en caso de conflicto.²²

Por último, en el rango legal se confiere la misma jerarquía a los tratados internacionales que a las leyes internas. En este apartado se suele ubicar a la Constitución mexicana, que en su artículo 133 establece que los tratados internacionales que sean celebrados por el

presidente de la república y aprobados por el Senado, serán ley suprema junto con la Constitución y las leyes que emanen de ella.

Este tema a causado un debate en nuestro país con la aprobación por el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) de una tesis en mayo de 1999, en la que colocó a los tratados internacionales en un segundo plano de jerarquía en el derecho interno, inmediatamente después de la Constitución, pero encima de la legislación federal y las leyes locales; criterio seguido en la resolución de dicho órgano de febrero de 2007.

Antes de entrar en detalle, consideramos necesario mencionar que la doctrina jurídica clasifica el derecho interno respecto a su jerarquía frente a los tratados internacionales. Así tenemos a la teoría monista, que se divide en interna e internacional, siguiendo el criterio de César Sepúlveda; en la primera se coloca a los tratados internacionales en un rango inferior a la legislación interna, prevaleciendo ésta última sobre aquellos en caso de conflictos; mientras que en la segunda prevalece el tratado internacional respecto a las leyes internas, teniendo aquel un rango superior.²³

Por otra parte, tenemos la corriente dualista que sostiene la existencia de dos ámbitos de aplicación con los tratados internacionales y la legislación nacional, es decir, el derecho interno regula lo referente a las relaciones jurídicas en su ámbito local; mientras que los tratados internacionales se refieren a las obligaciones asumidas por el Estado frente a los que son parte del mismo.²⁴

En nuestro país hay opiniones diversas sobre la jerarquía de los tratados internacionales en el orden jurídico; sin embargo, la coincidencia es que el texto constitucional es el de mayor jerarquía y que todo el derecho interno debe estar de acuerdo al mismo.

En cuanto a la jerarquía de los tratados internacionales respecto a la legislación federal, la SCJN sostenía que se encontraban en el mismo nivel jerárquico en las siguientes tesis:

Leyes federales y tratados internacionales. Tienen la misma jerarquía normativa. De conformidad con el artículo 133 de la Constitución, tanto las leyes que emanen de ella, como los tratados internacionales, celebrados por el ejecutivo Federal, aprobados por el Senado de la República y que estén de acuerdo con la misma, ocupan, ambos, el rango inmediatamente inferior a la Constitución en la jerarquía de las normas en el orden jurídico mexicano. Ahora bien, teniendo la misma jerarquía, el tratado internacional no puede ser criterio para determinar la constitucionalidad de una ley ni viceversa. Por ello, la Ley de las Cámaras de Comercio y de las de Industria no puede ser considerada inconstitucional por contrariar lo dispuesto en un tratado internacional.²⁵

Tratados internacionales. El artículo 133 constitucional, última parte, no establece su observancia preferente sobre las leyes del Congreso de la Unión emanadas de la Constitución federal. La última parte del artículo 133 constitucional establece el principio de la supremacía de la Constitución federal, de las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y de los tratados celebrados

y que se celebren por el presidente de la república con aprobación del Senado, respecto de las constituciones y leyes de los Estados que forman la Unión, y no la aplicación preferente de las disposiciones contenidas en los tratados respecto de lo dispuesto por las leyes del Congreso de la Unión que emanen de la Constitución federal. Es pues, una regla de conflicto a que deben sujetarse las autoridades mexicanas, pero conforme a la misma no puede establecerse que los tratados sean de mayor obligación legal que las leyes del Congreso."²⁶

Tratados internacionales y leyes del Congreso de la Unión emanadas de la Constitución federal. Su rango constitucional es de igual jerarquía. El artículo 133 constitucional no establece preferencia alguna entre las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el presidente de la república, con aprobación del Senado, puesto que el apuntado dispositivo legal no propugna la tesis de la supremacía del derecho internacional sobre el derecho interno, sino que adopta la regla de que el derecho internacional es parte del nacional, ya que si bien reconoce la fuerza obligatoria de los tratados, no da a éstos un rango superior a las leyes del Congreso de la Unión emanadas de esa Constitución, sino que el rango que les confiere a unos y otras es el mismo."²⁷

Estos criterios, confirmaban el carácter de que la Constitución es el instrumento jurídico de mayor jerarquía; sin embargo, el artículo 133 no establece un nivel jerárquico de los tratados internacionales, de las leyes federales y de la legislación local, pero se sostiene que los dos primeros tienen una jerarquía similar, por encima de las leyes locales.

Esta postura fue abandonada con la aprobación de la siguiente tesis por parte del pleno de la SCJN en 1999, como ya mencionábamos:

Tratados internacionales. Se ubican jerárquicamente por encima de las leyes federales y en un segundo plano respecto de la Constitución federal. ...esta Suprema Corte de Justicia considera que los tratados internacionales se encuentran en un segundo plano inmediatamente debajo de la ley fundamental y por encima del derecho federal y el local. Esta interpretación del artículo 133 constitucional, deriva de que estos compromisos internacionales son asumidos por el Estado mexicano en su conjunto y comprometen a todas sus autoridades frente a la comunidad internacional; por ello se explica que el Constituyente haya facultado al presidente de la república a suscribir los tratados internacionales en su calidad de jefe de Estado y, de la misma manera, el Senado interviene como representante de la voluntad de las entidades federativas y, por medio de su ratificación, obliga a sus autoridades. Otro aspecto importante para considerar esta jerarquía de los tratados, es la relativa a que en esta materia no existe limitación competencial entre la federación y las entidades federativas, esto es, no se toma en cuenta la competencia federal o local del contenido del tratado, sino que por mandato expreso del propio artículo 133 el presidente de la república y el Senado pueden obligar al Estado mexicano en cualquier materia, independientemente de que para otros efectos ésta sea competencia de las entidades federativas. Como consecuencia de lo anterior, la

interpretación del artículo 133 lleva a considerar en un tercer lugar al derecho federal y al local en una misma jerarquía en virtud de lo dispuesto en el artículo 124 de la Ley Fundamental, el cual ordena que "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados."²⁸

Esta interpretación del artículo 133 constitucional, deriva de dos aspectos: el primero se basa en que los compromisos internacionales son asumidos por el Estado mexicano en su conjunto y comprometen a todas sus autoridades frente a la comunidad internacional y el Senado interviene como representante de la voluntad de las entidades federativas y, por medio de su ratificación, obliga a sus autoridades. La SCJN de manera equívoca menciona como ratificación lo que hace el Senado en el proceso de un tratado, cuando la Constitución habla de aprobación.

Jorge Carpizo sostiene que el Senado no representa los intereses de las entidades federativas desde el momento que éstas perdieron la prerrogativa de designar a sus senadores, pero argumenta que si se hubiera omitido ésta parte de la tesis de la SCJN, no afectaría en nada la decisión; mientras que Edgar Corzo menciona que la Cámara de Diputados debería intervenir en el proceso de aprobación de los tratados al igual que el Senado, incluso señaló que debería considerarse incluir a los congresos locales en el proceso de su celebración. En tanto Sergio López Ayllón sugirió que otras entidades subnacionales que representan a los estados de la República y de los municipios, deberían participar en el proceso de aprobación de los tratados y que algunos de ellos, como los de derechos humanos, deberían ser objeto de un referéndum constitucional.²⁹

El otro aspecto que la SCJN estima para la jerarquía de los tratados, se refiere a la materia de competencia entre la federación y las entidades federativas, sin que exista limitación alguna entre los tratados y el derecho interno, ya que el presidente de la república puede celebrar tratados en cualquier materia con independencia de la competencia de que se trate.

Irme B. Flores opina que si bien no existen límites de competencia entre los tratados y las materias federal y local, no debe haber concluido que estos niveles de competencia estaban en la misma jerarquía por tratarse de dos ámbitos diferentes como los establece el artículo 124 constitucional al referir que las facultades que no se concedan por el texto constitucional a los funcionarios federales, se entienden reservadas a las entidades federativas. Con ello, argumenta el autor, la SCJN crea tres niveles normativos que son la Constitución, los tratados internacionales y las leyes federales, y la legislación local.³⁰

La crítica que formulan estos autores se refiere a la forma de argumentación de la tesis de la SCJN, pero coinciden en ubicar jerárquicamente a los tratados por encima de las leyes federales; criterio ratificado ocho años después en febrero de 2007, mediante la siguiente tesis:

Tratados internacionales. Son parte integrante de la Ley Suprema de la Unión y se ubican jerárquicamente por encima de las leyes generales, federales y locales. Interpretación del artículo 133 constitucional. La interpretación del artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos permite

identificar la existencia de un orden jurídico superior, de carácter nacional, integrado por la Constitución federal, los tratados internacionales y las leyes generales. Asimismo, a partir de dicha interpretación, armonizada con los principios de derecho internacional dispersos en el texto constitucional, así como con las normas y premisas fundamentales de esa rama del derecho, se concluye que los tratados internacionales se ubican jerárquicamente debajo de la Constitución federal y por encima de las leyes generales, federales y locales, en la medida en que el Estado mexicano al suscribirlos, de conformidad con lo dispuesto en la Convención de Viena Sobre el Derecho de los Tratados entre los Estados y Organizaciones o entre Organizaciones Internacionales y, además atendiendo al principio fundamental de derecho internacional consuetudinario "pacta sunt servanda", contrae libremente obligaciones frente a la comunidad internacional que no pueden ser desconocidas invocando normas de derecho interno y cuyo incumplimiento supone, por lo demás, una responsabilidad de carácter internacional.³¹

Aunque en la discusión de ésta tesis se habló de la necesidad de poner especial énfasis sobre la jerarquía de los tratados internacionales sobre derechos humanos; no se reflejó en la resolución final de citado órgano judicial.

Estamos de acuerdo con la postura que adopta la SCJN sobre el tema, pero creemos que no es suficiente con la tesis aislada que mencionamos, sino que se requiere una reforma del artículo 133 constitucional para establecer claramente la jerarquía de los tratados internacionales en el sistema jurídico mexicano; al respecto, es necesario precisar que en el proceso de globalización económica que estamos viviendo, algunos tratados han sido celebrados por las autoridades mexicanas y no se han tomado en cuenta los intereses de la población y, en algunos casos, han vulnerado derechos de diversos sectores de la sociedad.

Ejemplo de lo anterior es el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, que ha recibido denuncias públicas por atentar contra los derechos humanos y se ha planteado una revisión con la finalidad de establecer mecanismos que promuevan el respeto de estas prerrogativas y protejan a la sociedad de las posibles violaciones a sus derechos por la aplicación de sus disposiciones.

También lo es el acuerdo global que con base en sus enunciados se pretende aplicar un proyecto de desarrollo (Prodesis) en la Selva Lacandona en el estado de Chiapas, zona con vasta riqueza natural y donde se localiza uno de los focos rojos de los desplazamientos internos de los pueblos indígenas en nuestro país: la reserva integral de la biosfera Montes Azules; ello, a pesar de que este Acuerdo contiene la cláusula democrática, la cual establece que la promoción y respeto de los derechos humanos es un elemento esencial de dicho instrumento; con la aplicación del Prodesis se estarían vulnerando derechos de los pueblos indígenas.

Sin lugar a dudas, existe toda una diversidad de temas que son abarcados por los tratados internacionales en materia de derechos humanos; además de que el proceso de armonización de sus disposiciones con el derecho interno no ha sido cumplido a cabalidad. Entre los tratados firmados y ratificados por nuestro país sobre derechos humanos tenemos los siguientes:

- Declaración Universal de los Derechos Humanos.
- Carta de las Naciones Unidas.

- Convención Americana sobre Derechos Humanos (Declaración de San José) de la Organización de Estados Americanos.

- Convención internacional para la represión de la trata de mujeres y menores.
- Convención relativa a la esclavitud.

- Convención sobre asilo.
- Convención internacional relativa a la represión de la trata de mujeres mayores de edad.

- Convención sobre asilo político.
- Convención sobre nacionalidad de la mujer.

- Protocolo que enmienda la convención para la supresión del tráfico de mujeres y niños, concluida en ginebra el 30 de septiembre de 1921 y la Convención para la supresión del tráfico de mujeres mayores de edad, concluida en ginebra el 11 de octubre de 1933.

- Convención interamericana sobre concesión de los derechos políticos a la mujer.
- Convención interamericana sobre concesión de los derechos civiles a la mujer.

- Convención para la prevención y la sanción del delito de genocidio.
- Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer.

- Convención interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer.
- Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre pueblos indígenas y tribales.

- Acuerdo internacional para la supresión del trafico de trata de blancas, firmado en París el 18 de mayo de 1904, enmendado por el protocolo firmado en Lake Success, Nueva York, el 4 de mayo de 1949.

- Convenio internacional para la supresión del trafico de trata de blancas, firmado en París el 18 de mayo de 1910, enmendado por el protocolo firmado en Lake Success, Nueva York, el 4 de mayo de 1949.

- Convenio para la represión de la trata de personas y de la explotación de la prostitución ajena y Protocolo final.

- Convención sobre el estatuto de los refugiados.
- Convención sobre los derechos políticos de la mujer.

- Protocolo que enmienda la convención sobre la esclavitud del 25 de septiembre de 1926.
- Convención sobre asilo diplomático.

- Convención sobre asilo territorial.
- Convención sobre el estatuto de los apátridas.

- Convención suplementaria sobre la abolición de la esclavitud, la trata de esclavos y las instituciones y prácticas análogas a la esclavitud, 1956.

- Convención sobre la nacionalidad de la mujer casada.
- Convención sobre el consentimiento para el matrimonio, la edad mínima para contraer matrimonio y el registro de los matrimonios.

- Convención internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial.
- Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo.

- Reconocimiento de la competencia del comité para la eliminación de la discriminación racial establecida en la convención internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial.

- Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales.
- Pacto internacional de derechos civiles y políticos.

- Protocolo facultativo del pacto internacional de derechos civiles y políticos del 16 de diciembre de 1966.
- Protocolo sobre el estatuto de los refugiados.

Esta propuesta de establecer la jerarquía de los tratados internacionales sobre derechos humanos a l mismo nivel que la Constitución Política es en razón de que este tipo de acuerdos buscan la máxima protección de los derechos de las personas y que, en algunos casos, sus disposiciones van más allá de lo que establece nuestro propio texto constitucional, tal es el caso de los derechos de los pueblos indígenas o de los derechos de las mujeres.

Además busca que toda persona pueda acogerse a las disposiciones de un tratado sobre derechos humanos cuando contengan una tutela mayor de sus derechos respecto al ordenamiento constitucional y sólo si es vigente para nuestro país en los términos que establece el marco jurídico actual.

Sobre éste punto llamamos la atención que en el derecho internacional de los derechos humanos, se establece en el artículo 103 de la Carta de las Naciones Unidas, que "...en caso de conflicto entre las obligaciones contraídas por los Miembros de las Naciones Unidas en virtud de la presente Carta y sus obligaciones contraídas en virtud de cualquier otro convenio internacional, prevalecerán las obligaciones impuestas por la presente carta la

primacía de los derechos humanos sobre otros compromisos internacionales de los Estados."

Por otra parte, se estaría dando cumplimiento a una de las recomendaciones del el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México, derivada del Diagnóstico para la Situación de los Derechos Humanos en México, que corresponde a la jerarquía de los tratados internacionales sobre derechos humanos en nuestro ordenamiento jurídico. Sobre el tema recomienda que se debe "...reformar la Constitución para incorporar el concepto de derechos humanos como eje fundamental de la misma, y reconocer a los tratados de derechos humanos una jerarquía superior a los ordenes normativos federal y locales, con el señalamiento expreso de que todos los poderes públicos se someterán a dicho orden internacional cuando éste confiera mayor protección a las personas que la Constitución o los ordenamientos derivados de ella."³²

También la reforma planteada contribuiría, en un tema que es de nuestro especial interés, al reconocimiento de los derechos de las mujeres contemplados en diversos ordenamientos internacionales que avanzan hacia la protección de los derechos económicos, sociales, políticos y culturales de las mujeres, en el reconocimiento de la igualdad entre el hombre y la mujer, y buscan eliminar la desigualdad existente y discriminación por razones de género.

Finalmente, la presente iniciativa se suma a las presentadas por el senador Santiago Creel Miranda y la diputada Alliet Bautista Bravo, en materia de incorporación de los derechos humanos en nuestro ordenamiento jurídico de mayor jerarquía.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, sometemos a la consideración ésta soberanía el siguiente **proyecto de decreto que adiciona un párrafo al artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

Artículo Único. Se adiciona un párrafo al artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 133. ...

Los tratados internacionales en materia de derechos humanos celebrados y que se celebren de conformidad con lo dispuesto en el párrafo anterior, tendrán la misma jerarquía que ésta Constitución. En todo momento, sus disposiciones serán interpretadas y aplicadas de acuerdo a lo que sea más favorable para las personas.

Transitorio

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

Notas

1. La información para elaborar la exposición de motivos de la presente iniciativa ha sido retomada de la tesis de Licenciatura en Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México *Contexto jurídico económico*

- de los desplazamientos internos de los pueblos indígenas. Pautas para su regulación.
2. Arellano García, Carlos, *Primer curso de derecho internacional público*, 2a. edición, Editorial Porrúa, México, 1993, pág. 615.
 3. Seara Vázquez, Modesto, *Derecho internacional público*, 16a. edición, Editorial Porrúa, México, 1997, pág. 51.
 4. Arellano García, Carlos, *op. cit.*, pág. 620.
 5. Sepúlveda, César, *Curso de derecho internacional público*, 17a. edición, Editorial Porrúa, México, 1997, pág. 104.
 6. Palacios Treviño, Jorge, *Tratados: legislación y práctica en México*, Dirección General del Acervo Histórico Diplomático de la Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 2003, pág. 17.
 7. *Ibídem*, pág. 18.
 8. Cfr. Seara Vázquez, Modesto, *op.cit.*, págs. 53 y 54.
 9. Ayala Corao, Carlos M., *La jerarquía constitucional de los tratados relativos a derechos humanos y sus consecuencias*, Fundap, México, 2003, págs. 62 y 63.
 10. Cfr. Corcuera Cabezut, Santiago, *Derecho constitucional y derecho internacional de los derechos humanos*, Oxford University Press, México, 2002, págs. 72 y 75.
 11. *Ibídem*, pág. 74.
 12. Trejo García, Elma, *Análisis del proceso de armonización de la legislación mexicana respecto a un tratado internacional en el ámbito, federal, municipal y local*, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, México, 2006, pág. 3.
 13. Becerra Ramírez, Manuel, *Tratados internacionales. Se ubican jerárquicamente por encima de las leyes y en un segundo plano respecto de la Constitución federal (amparo en revisión 1475/98)*, Revista Cuestiones Constitucionales, número 3, julio-diciembre de 2000, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, disponible en www.ijj.unam.mx
 14. *Ídem*.
 15. Corcuera Cabezut, Santiago, *op.cit.*, pág. 166.
 16. *Ibídem*, pág. 167.
 17. Cfr. Carbonell, Miguel, *Constitución, reforma constitucional y fuentes del derecho en México*, UNAM, México, 1998, págs. 207 y 208.
 18. Fix Zamudio, Héctor, *et al.*, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, 4a. edición, Editorial Porrúa, México, 2005, pág. 74.
 19. Cfr. Ayala Corao, Carlos M., *op. cit.*, pág. 41.
 20. *Ibídem*, págs. 44-46.
 21. *Ibídem*, págs. 47-50.
 22. *Ibídem*, págs. 50-54.
 23. Sepúlveda, César, *op.cit.*, págs. 67 y 68.
 24. Corcuera Cabezut, Santiago, *op. cit.*, pág. 156.
 - 25 a 28. Texto disponible en www.ius.scjn.gob.mx, búsqueda por rubro.
 29. Cfr. Carpizo, Jorge, *Los tratados internacionales tienen jerarquía superior a las leyes federales. Comentario a la tesis 192/867 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*; Corzo Sosa, Edgar, *Comentario al Amparo en revisión 1475/98 resuelto por la Suprema Corte de Justicia*; López Ayllon, Sergio, *La jerarquía de los tratados internacionales (amparo en revisión 1475/98, Sindicato Nacional de Controladores de Tránsito Aéreo)* en *Revista Cuestiones Constitucionales*, número 3, julio-diciembre de 2000, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, disponible en www.ijj.unam.mx
 30. Cfr. B. Flores, Imer, "Sobre la jerarquía normativa de leyes y tratados. A propósito de una (eventual) revisión de una tesis", *Revista Cuestiones Constitucionales*, número 13, julio-diciembre de 2005, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, disponible en www.ijj.unam.mx
 31. Texto disponible en www.ius.scjn.gob.mx, búsqueda por rubro.
 32. Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México, pág. VII, disponible en <http://www.hchr.org.mx>

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 8 de noviembre de 2007.

Diputada Maricela Contreras Julián (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 25 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO ISIDRO PEDRAZA CHÁVEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

El suscrito, diputado federal Isidro Pedraza Chávez, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática en la LX Legislatura del honorable Congreso de la Unión, en ejercicio de la facultad que le conceden los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el artículo 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, comparece ante esta soberanía a fin de presentar la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona el artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con base en la siguiente

Exposición de Motivos

La presente iniciativa se deriva de la importancia que reviste para la nación el papel del Estado en el desarrollo, así como el papel del sector social, que se define en el propio texto constitucional y en las leyes secundarias en la materia.

Así, el artículo 25 constitucional establece que corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la soberanía y el régimen democrático de la nación; lo anterior involucra también el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución de la riqueza.

Concretamente este artículo establece en su primer párrafo que:

"Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la soberanía de la nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución."

Es decir, el Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará al cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de las libertades que otorga la propia Constitución.

En torno a la importancia del sector social, se señala de la misma manera en el artículo 25 que: "Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la nación".

"El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28, párrafo IV de la Constitución, manteniendo siempre el

gobierno federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan".

En el caso del artículo 27 constitucional, en la fracción XX, se establece la relevancia que tiene para la nación el desarrollo rural y el carácter de interés público de la organización de la producción ya 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."

Por otro lado, en el artículo 5 de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS) se establece que:

"En el marco previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Estado, a través del gobierno federal, y en coordinación con los gobiernos de las entidades federativas y municipales, impulsará políticas, acciones y programas en el medio rural que serán considerados prioritarios para el desarrollo del país y que estarán orientados a los siguientes objetivos:

I. Promover el bienestar social y económico de los productores, de sus comunidades, de los trabajadores del campo y, en general, de los agentes de la sociedad rural, mediante la diversificación y la generación de empleo, incluyendo el no agropecuario en el medio rural, así como el incremento del ingreso;

II. Corregir disparidades de desarrollo regional a través de la atención diferenciada a las regiones de mayor rezago, mediante una acción integral del Estado que impulse su transformación y la reconversión productiva y económica, con un enfoque productivo de desarrollo rural sustentable;

III. Contribuir a la soberanía y seguridad alimentaria de la nación mediante el impulso de la producción agropecuaria del país;

IV. Fomentar la conservación de la biodiversidad y el mejoramiento de la calidad de los recursos naturales, mediante su aprovechamiento sustentable; y

V. Valorar las diversas funciones económicas, ambientales, sociales y culturales de las diferentes manifestaciones de la agricultura nacional."

Adicionalmente, la LDRS en su artículo 13, fracción I, señala que "la planeación del desarrollo rural sustentable tendrá el carácter democrático que establecen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes relativas. Participarán en ella el sector público, por conducto del gobierno federal; los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, en los términos del tercer párrafo del artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como los sectores social y privado, a través de sus organizaciones sociales y económicas legalmente constituidas y demás formas de participación que emanen de los diversos agentes de la sociedad rural".

En atención a lo anterior, la presente iniciativa busca garantizar que en los procesos de planeación y rectoría del desarrollo nacional, en formación de las instancias colegiadas de planeación estatales, distritales y municipales se mantenga y fortalezca el espíritu de la planeación democrática y participativa ordenado por la leyes, y que efectivamente estén representadas y sean reconocidas todas las organizaciones y actores del medio rural, sin discriminación por motivos de afiliación política o intereses de cualquier otro tipo.

Finalmente, es relevante considerar en esta exposición de motivos que en el siglo XXI el fortalecimiento agropecuario, agrario, forestal, pesquero, de la propiedad social y organización económica de los productores, es una condición fundamental para la aplicación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en cuanto al papel del Estado y del sector social del campo, para lograr la satisfacción de las necesidades agroalimentarias de la nación.

El desarrollo económico de las organizaciones campesinas y de productores rurales requiere, desde el punto de vista de las propias organizaciones, una mejor planeación estratégica del uso sustentable de sus recursos, el establecimiento de alianzas regionales y nacionales entre las mismas para que, en el marco constitucional y de la LDRS, puedan desplegar su potencial productivo y capacidad de creación y agregación de valor económico.

Este desarrollo requiere como condición avanzar en economías de escala, producción orgánica sustentable, elaboración de productos con alto valor agregado, servicios ambientales, protección y uso sustentable de la biodiversidad, desarrollo de sistemas de comercialización nacional e internacional que lleguen directo al consumidor urbano, mediante la organización productiva y el desarrollo de empresas propiedad de las mismas organizaciones en materia de producción primaria, insumos, servicios para los productores, financiamiento, mercadeo, infraestructura, industrialización, diversificación económica, empresas integradoras y corporativos y empresas de agregación e integración de tercer nivel, entre otras.

Avanzar en esta dirección requiere como condición necesaria fortalecer el pacto social, económico y cultural de largo plazo entre el Estado mexicano, el gobierno federal, las entidades federativas y los municipios con las diversas organizaciones campesinas nacionales.

Por ello, es necesario el reconocimiento de las organizaciones campesinas nacionales como entidades de interés público; reconocer la necesidad de continuar fortaleciéndola con fines productivos mediante el impulso de proyectos orientados al fortalecimiento de sus capacidades técnicas, gerenciales, comerciales, entre otros, que les permita la integración de unidades productivas competitivas y rentables, el acompañamiento técnico y la compra consolidada de insumos que les permitan eficientar sus costos, entre otros, a fin de mejorar las condiciones de productividad y elevar los ingresos de los productores; reconociéndoles el carácter de instancias de interés público.

Por lo anterior, con la presente iniciativa de reforma y adición del artículo constitucional en comento, se propone garantizar que las organizaciones campesinas nacionales cuenten con

elementos para llevar a cabo sus actividades; se les apoye con recursos públicos para el desarrollo de actividades como asesoría técnica, jurídica, vinculación institucional, entre otros, para el desarrollo de la organización, de estudios integrales de desarrollo institucional, estudios de entorno económico y social, análisis de marco jurídico, capitalización de iniciativas estratégicas, estudios de aprovechamiento integral de los recursos de las organizaciones; en el corto mediano y largo plazo, estudio para la implantación de estrategias tecnológicas de la organización en su conjunto, desarrollo y aplicación de tecnologías para aumentar el valor agregado de las actividades que lleva a cabo la organización, entre otros el desarrollo económico cualitativamente superior de las organizaciones existentes y la creación de otras figuras asociativas, profesionalización de sus cuadros directivos y técnicos, formación de nuevas generaciones con capacidades tecnológicas de punta que está demandando el país en este momento y hacia el futuro.

Por lo anteriormente expuesto y con fundamento en el artículo 56 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someto a la consideración de esta honorable asamblea la siguiente

Iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona el artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para otorgar reconocimiento como entidades de interés público a las organizaciones campesinas nacionales.

Artículo primero

Se reforma y adiciona un último párrafo al artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Las organizaciones campesinas nacionales son entidades de interés público, y la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso del desarrollo nacional integral y sustentable. La ley garantizará que las organizaciones campesinas nacionales cuenten con los elementos para llevar a cabo sus actividades. La ley señalará las reglas a que sujetará el financiamiento de las organizaciones campesinas nacionales para garantizar su participación corresponsable que fortalezca el crecimiento y el desarrollo económico, la soberanía agroalimentaria, el empleo y la justa distribución de la riqueza.

Transitorio

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

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

Diputado Isidro Pedraza Chávez (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 2o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA HOLLY MATUS TOLEDO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

La suscrita, 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, 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 siguiente iniciativa con proyecto de decreto que reforma la fracción V, del inciso b), del artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

Diversas han sido las políticas que han permeado en los últimos 20 años en nuestro país para abatir la pobreza de las mujeres. El desarrollo ha sido el punto de referencia para la generación, implementación y evaluación de políticas y programas.

Las diferentes concepciones consideran al desarrollo económico como indicador fundamental del avance y visualizaron la baja escolaridad, la baja calificación ocupacional, el alto número de hijos y la desnutrición como atributos limitantes del desarrollo.

En la política integracionista del desarrollo, las mujeres son vistas como "insumos" para el desarrollo y se privilegian las funciones reproductivas y sus funciones productivas como agente social y comunitario; es así como la mujer a sido vista como una inversión para el bienestar de la sociedad.

En el marco de las estrategias tanto internacionales como nacionales se consideró a las mujeres (madres) como un grupo de riesgo o grupo vulnerable, las cuales, junto con los niños, los discapacitados y los ancianos, fueron considerados grupos socialmente "débiles", casi desprovistos de capacidad para decidir y aportar concientemente a cualquier proyecto de desarrollo.

De manera implícita se han manejado cuatro supuestos: que el desarrollo es neutral y único, que las mujeres son receptoras pasivas del desarrollo, que la maternidad es la función más importante de las mujeres y que la crianza y socialización de los hijos, así como el cuidado de los miembros de la familia, es su participación más efectiva en todos los aspectos del desarrollo.

En México hay un quiebre histórico, los pueblos indígenas siguen esperando una reforma profunda del Estado, ya que en los hechos, no se respeta la diversidad étnica a pesar de los recientes cambios constitucionales fallidos, se siguen aplicando políticas públicas

centralistas y discrecionales, recursos exiguos e intrascendentes que ataquen de fondo su pobreza y marginación.

En nuestro país la lucha que se ha dado por lograr el reconocimiento de igualdad para las mujeres ha sido y es todavía larga, hasta hoy continua siendo una meta lograr la igualdad de derechos, la equidad, el respeto, la paridad, la aceptación del resto de la sociedad sobre sus justas demandas. Pero la lucha que deben enfrentar las mujeres indígenas es aún mucho más dura, debido a la gran marginación, exclusión, sometimiento, analfabetismo, desnutrición y pobreza extrema en que se vive en este país.

Para ellas la situación es doblemente difícil, ya que, como se menciona, entre los problemas que enfrentan se encuentran: la pobreza, que las obliga a trabajar en condiciones desventajosas como jornaleras, domésticas, se emplean en la maquila y en algunos casos son orilladas a la prostitución.

Otras situaciones que viven cotidianamente son violencia doméstica, casos de esterilización forzada, limitado acceso a la propiedad de la tierra, crédito, capacitación, tecnología y a otros bienes que garanticen una mejor calidad de vida.

Un alto porcentaje de mujeres indígenas, tiene problemas en el acceso a los servicios de salud y educación, muchas aún son monolingües, no están alfabetizadas, mueren por enfermedades prevenibles o por causas relacionadas con la maternidad.

Por otro lado, sus aportes a la producción, administración y comercialización de los productos de la actividad agrícola o pecuaria familiar, no son reconocidos ni valorados. También están excluidas de los espacios de poder político, en todos los niveles, el nacional, estatal, local y comunitario.

Esta visión permitió el establecimiento de acciones básicas hacia las mujeres, las cuales fueron impulsadas en las Estrategias de Nairobi: educación, trabajo y salud reproductiva.

Si bien es necesario reconocer algunos avances, en el terreno laboral el aumento acelerado de la incorporación al trabajo no necesariamente propició la igualdad de oportunidades ya que las mujeres accedieron a puestos de menor jerarquía, prestigio y remuneración, ni condiciones favorables de protección y seguridad.

Aunque el acceso a la educación se incrementó en el nivel básico, la permanencia en la secundaria tiene rasgos distintivos de género. La exclusión sigue siendo mayor en mujeres, los programas de planificación familiar respondieron a metas demográficas de decrecimiento poblacional y reflejaron disparidades en cuanto al patrón de utilización de anticonceptivos. El sistema de salud ha enfocado sus acciones hacia las mujeres sin considerar la teoría de las relaciones de poder como marco explicativo de la sexualidad y la reproducción.

Esta visión se refleja en nuestra constitución pues en la fracción V, del inciso B del artículo 2o., donde se establece el acceso de las mujeres indígenas a un desarrollo "neutro", a través de medidas asistencialistas, el acceso a la salud y la educación.

En los años noventa, en nuestro país comienza a gestarse un pensamiento innovador sobre el desarrollo, el cual incorpora nuevas categorías de análisis: desarrollo humano, desarrollo sustentable, equidad, poder, modernidad, democracia, género en el desarrollo.

Si bien la construcción de conceptos, fundamentos y acciones es compleja en la pluralidad social, cuando se dirigen a los pueblos indígenas se vuelve aún más compleja.

Las mujeres indígenas viven formas conjugadas de opresión: la de género, la étnica y la de clase. A ellas se añaden, según el caso, la de edad, la religiosa y la política. La organización genérica del mundo es clasista, etnicista y sexista, por eso las mujeres están sujetas a varios niveles de dominio que se concretan en el control que sobre ellas ejercen sus padres, sus madres, sus hermanos, sus hijos, las autoridades de sus pueblos, los caciques y todos los hombres –indígenas, ladinos, extranjeros–, así como cualquier persona ladina.¹

Pese a lo anterior, las mujeres indígenas siguen demandando ser sujetas plenas de derechos, ser consideradas humanas, autónomas, merecedoras de respeto de sus grupos étnicos, de la sociedad nacional, de su familia, así como vivir sin violencia, tener condiciones para trabajar y también quieren el poder.

La actual construcción de la visión de "género en desarrollo" concibe el ordenamiento social como el problema fundamental y centra su marco explicativo en la teoría del poder y de las relaciones sociales; considerando la necesidad de abordar el Desarrollo Sustentable como el crecimiento económico con equidad social en un medio ambiente sano que asegure el desarrollo de las generaciones presentes y futuras, este concepto necesitamos incluirlo en el texto constitucional.

Proponemos que las medidas asistencialistas que sólo administran la pobreza, sean substituidas por proyectos económicos que potencialicen la economía, se favorezca la salud integral y la educación pero se incluya el acceso a la justicia.

Dado que no existe desarrollo sin democracia y sin participación, proponemos el reconocimiento de los derechos individuales y colectivos de las mujeres indígenas, mediante el reconocimiento de los procesos de autonomía y autodeterminación.

Garantizar formas alternativas de desarrollo pueden y deben incorporar entre sus objetivos el acercamiento a la equidad desde una perspectiva relacional entre los sexos.

Así entonces, la neutralidad de género que plantea el artículo 4o. constitucional no existe, porque las mujeres enfrentan condiciones de inequidad ante los hombres y no basta la voluntad política, hace falta traducir esa voluntad en normas, políticas y mecanismos que garanticen la equidad de género.

Generar las condiciones adecuadas para un mayor equilibrio, justicia, equidad, así como la preservación de los derechos sociales de las mujeres indígenas; es parte de nuestra tarea legislativa, por ello someto a consideración de este honorable pleno la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto que reforma la fracción V del inciso B del artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo Único. Se **reforma** la fracción V del inciso B del artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

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

...

...

A. Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para:

I. a VIII. ...

...

...

B. La federación, los estados y los municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos.

Para abatir las carencias y rezagos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas, dichas autoridades tienen la obligación de:

I. a IV. ...

V. Garantizar la incorporación de las mujeres indígenas al desarrollo **sustentable**, mediante el apoyo a los proyectos **económicos**, la protección de su salud, **el acceso a la justicia**, el otorgamiento de estímulos para favorecer su educación y **sus procesos de autonomía y autodeterminación que generen** su participación en la toma de decisiones **individuales y las** relacionadas con la vida comunitaria, **así como el ejercicio pleno de sus derechos humanos.**

VI. a IX. ...

...

...

Transitorio

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

Nota:

1 Lagarde, Marcela; *Insurrección zapatista e identidad genérica: una visión feminista*, en Sara Lovera y Nellys Palomo (1999). Las Alzadas, Comunicación e Información de la Mujer, AC (CIMAC), México.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 8 noviembre de 2007.

Diputada Holly Matus Toledo (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 6o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA HOLLY MATUS TOLEDO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

Con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 55, fracción II, y demás relativos del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, la suscrita, diputada federal Holly Matus Toledo, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática en la LX Legislatura del Congreso de la Unión, somete a la consideración de esta soberanía, la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma y adicionan diversas disposiciones al artículo 6 constitucional, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

El sistema cultural en el que nos desenvolvemos día con día refuerza las desigualdades entre hombres y mujeres, promueve las jerarquías, justifica el dominio y el desequilibrio de poderes. Asimismo, influye en el juicio y la valoración social y en la propia imagen y autoestima de las mujeres.

Los medios de comunicación constituyen hoy en día uno de los agentes de socialización genérica más importantes. A través de ellos se transmite, de modo muy sutil e inconsciente, una visión parcial y estereotipada de las mujeres y los hombres. Lo cual reafirma su papel de reproductores culturales.

La imagen de la mujer aparece en la publicidad en una mayor proporción que la del varón, sobre todo si el anuncio tiene un contenido sexual, y sirve como llamada de atención al sexo masculino. La utilización de la mujer como objeto sexual en los medios y en la publicidad es un tema muy conocido. El sexo es un espacio de consumo al que estamos habituados a través de la publicidad, las revistas y los periódicos, la televisión y la Internet.

Por otro lado, en muchas de las notas que se refieren a mujeres, estas aparecen frecuentemente como víctimas, sea de violencia, asaltos, crímenes, estafas o abusos. Las fotografías de los periódicos no reflejan a las mujeres en su diversidad; por el contrario, reiteran los estereotipos de seducción, de objeto sexual.

La influencia que ejercen los canales televisivos, periódicos, emisoras radiales y otros medios en la conformación de mitos, significados y valores atribuidos tradicionalmente a las mujeres, es determinante en la perpetuación y expansión de estos estereotipos de género.

Para las culturas patriarcales, la mujer es sinónimo de función materna y empleada doméstica en el seno de la familia, lo cual es afianzado a través de imágenes o artículos promocionales vinculados a esas labores. La televisión y los medios escritos,

principalmente, transmiten la idea de que la mujer debe cuidar de los otros y responder por la comida y el aseo del hogar.

Esto es producto de la escasa importancia que los gobiernos atribuyen a impulsar mecanismos de control respecto a los contenidos transmitidos por programas televisivos, periódicos, revistas y promociones comerciales, para evitar los estereotipos de género y potenciar el papel de la mujer.

La IV Conferencia de la mujer de las Naciones Unidas de Beijing, estableció en su capítulo J, la evidente desatención a la cuestión del género en los medios de información por la persistencia de los estereotipos basados en el género que divulgan las organizaciones de difusión públicas y privadas locales, nacionales e internacionales.

En su párrafo 236, la convención estipula que "... hay que suprimir la proyección constante de imágenes negativas y degradantes de la mujer en los medios de comunicación, sean electrónicos, impresos, visuales o sonoros. Los medios impresos y electrónicos de la mayoría de los países no ofrecen una imagen equilibrada de los diversos estilos de vida de las mujeres y de su aportación a la sociedad en un mundo en evolución. Además, los productos violentos y degradantes o pornográficos de los medios de difusión también perjudican a la mujer y su participación en la sociedad. Los programas que insisten en presentar a la mujer en sus papeles tradicionales pueden ser igualmente restrictivos. La tendencia mundial al consumismo ha creado un clima en el que los anuncios y mensajes comerciales a menudo presentan a la mujer como consumidora y se dirigen a las muchachas y a las mujeres de todas las edades en forma inapropiada."

Dentro de las acciones que han de adoptar los gobiernos y las organizaciones internacionales, en la medida en que no atenten contra la libertad de expresión, la convención señala el fomento a la investigación y aplicación de una estrategia de información, educación y comunicación orientada a estimular la presentación de una imagen equilibrada de las mujeres y las jóvenes y de las múltiples funciones que desempeñan. Asimismo, fomentar la capacitación con perspectiva de género para los profesionales de los medios de difusión, incluidos los propietarios y los administradores, a fin de alentar la creación y la utilización de imágenes no estereotipadas, equilibradas y diferenciadas de la mujer en los medios de difusión.

La convención recomienda a los gobiernos solicitar a los medios de difusión a que se abstengan de presentar a la mujer como un ser inferior, y de explotarla como objeto sexual y bien de consumo, porque estos estereotipos sexistas son discriminatorios, degradantes y ofensivos.

Se insta además a las autoridades a adoptar medidas efectivas, que incluyan normas legislativas pertinentes contra la pornografía y la proyección de programas en los que se muestren escenas de violencia contra mujeres y niños en los medios de difusión; además de establecer, en la medida en que ello no atente contra la libertad de expresión, directrices

profesionales y códigos de conducta respecto a los materiales de contenido violento, degradante o pornográfico sobre la mujer en los medios de información y en la publicidad.

De forma más reciente, en la décima Conferencia regional sobre la mujer de América Latina y El Caribe realizada en Quito, Ecuador, del 6 al 9 de agosto de 2007; se acordó en el documento denominado *Consenso de Quito*, inciso XII

XII) Adoptar políticas públicas, incluidas leyes cuando sea posible, para erradicar contenidos sexistas, estereotipados, discriminatorios y racistas en los medios de comunicación y estimular su función como promotores de relaciones y responsabilidades igualitarias entre mujeres y hombres;

A nivel nacional, La Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres dice en su título III, capítulo primero (De la política nacional en materia de igualdad), artículo 17, inciso VI; que la política nacional en materia de igualdad entre hombres y mujeres debe promover *la eliminación de estereotipos* establecidos en función del sexo.

Por ello, y en el marco de la reforma del Estado, es prioritario proteger y potenciar la imagen de la mujer dentro de los medios de comunicación, eliminando los estereotipos de género que la denigran, discriminan y ofenden, y promover una imagen real y positiva de su aportación al desarrollo de la sociedad, sus capacidades, y las múltiples funciones que desempeña.

En este sentido, y por lo anteriormente expuesto, someto a la consideración de esta soberanía la siguiente:

Iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 6. La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de terceros, provoque algún delito, *reproduzca los estereotipos de género, que denigren la imagen de las mujeres y hombres* o perturbe el orden público; el derecho a la información será garantizado por el Estado.

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 8 de noviembre de 2007

Diputada Holly Matus Toledo (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 129 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO ARMANDO GARCÍA MÉNDEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE ALTERNATIVA

El que suscribe, Armando García Méndez, diputado federal en ejercicio, en uso de las facultades que me confiere el artículo 71 fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en relación con el 78 fracción II de la propia Carta Magna) me permito presentar a la consideración de esta soberanía, proyecto de reforma al artículo 129 de la citada Constitución.

Antecedentes

El artículo 129 de la Constitución federal dice:

"En tiempo de paz ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar. Solamente habrá comandancias militares fijas y permanentes en los castillos, fortalezas y almacenes que dependan inmediatamente del gobierno de la Unión o en los campamentos cuarteles o depósitos que fuera de las poblaciones estableciere para la estación de tropas".

Este artículo aparece por primera vez (con el numeral 122) en la Constitución de 1857; posteriormente fue retomado, íntegro, en el proyecto de Constitución presentado al Congreso constituyente, por el primer jefe, Venustiano Carranza, el 1o. de diciembre de 1916 (con el numeral 128); finalmente, fue incluido en la Constitución de 1917 (con el numeral 129).

Desde entonces, no ha sufrido ninguna modificación o enmienda. Sin embargo, los tiempos cambian; no son los mismos en 1857 que en 2007.

Ahora, las Fuerzas Armadas (Ejército, Fuerza Aérea y Armada) tienen otras funciones en tiempo de paz y no estar simplemente acuarteladas.

Hemos visto sus brillantes actuaciones en casos de desastres, aplicando el plan DN-3 auxiliando a los damnificados; en campañas sanitarias; llevando auxilios, aún a naciones extranjeras (a Asia con el Tsunami y a Estados Unidos con la inundación en áreas de Nuevo Orleans); y ahora en la lucha contra la delincuencia organizada, que ha tomado auge y en la cual, las Fuerzas Armadas, por su preparación, disciplina, lealtad, competencia y superioridad de armamento, están demostrando ser indispensables en la lucha para la preservación de la sociedad.

Por ello, creo que debe modificarse el artículo 129 constitucional, para facultar al Ejecutivo a disponer de las Fuerzas Armadas en casos graves, a su juicio, para que sean un mayor respaldo a los Poderes de la Unión, en acciones que fuere necesario utilizar sus servicios, para coadyuvar con otras corporaciones en defensa de la ciudadanía, pero conservando,

desde luego y primordialmente las funciones de mantener la soberanía de la patria, preservar la seguridad nacional interior y la defensa exterior del Estado mexicano; facultades que ya le confiere al Ejecutivo, el artículo 89 fracción VI constitucional, pero que por una indebida antinomia, lo limita el artículo 129 que propongo sea reformado.

Es el espíritu de esta propuesta, debiendo quedar así el precepto mencionado:

"Artículo 129. Para efectos de preservar la seguridad nacional, la seguridad interior y la defensa exterior de la república, el Ejecutivo de la Unión, en casos graves, a su juicio, podrá disponer de las Fuerzas Armadas (Ejército, Fuerza Aérea y Armada) por todo el tiempo que lo juzgue necesario, auxiliando, en su caso, a otras instituciones federales, o estatales y municipales a pedimento de los gobernadores de los estados, principalmente en casos de desastres originados por fenómenos naturales, epidemias, campañas contra la delincuencia organizada, incluso a naciones extranjeras que sufrieren estos males".

Transitorio. Esta reforma entrará en vigor al día siguiente que se cumplan los requisitos constitucionales y se haga la declaratoria respectiva.

Dado en la Cámara de Diputados, a 14 de noviembre 2007.

Diputado Armando García Méndez (rúbrica)

QUE REFORMA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS; Y DE LAS LEYES FEDERAL CONTRA LA DELINCUENCIA ORGANIZADA, ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, ORGÁNICA DE LA ARMADA DE MÉXICO, Y ORGÁNICA DEL EJÉRCITO Y FUERZA AÉREA MEXICANOS, SUSCRITA POR LOS DIPUTADOS MANUEL SALVADOR SALGADO AMADOR Y GLORIA LAVARA MEJÍA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PVEM

Manuel Salvador Salgado Amador y Gloria Lavara Mejía, diputados a la LX Legislatura del honorable Congreso de la Unión, integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, con fundamento en los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 39 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; y 55, fracción II, 56 y 60, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, solicitamos se turne a las comisiones correspondientes para su dictamen y posterior discusión en el Pleno de la Cámara de los Diputados de la LX Legislatura del honorable Congreso de la Unión, la siguiente iniciativa con proyecto de decreto al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

Nuestro sistema jurídico se sustenta esencialmente en los preceptos que, los sujetos encargados de expedir normas, nos otorgan.

De ahí que cualquier ordenamiento legal tiene fuerza vinculatoria para todos los sujetos porque en cualquier sociedad civilizada el convencionalismo y el orden en el que todos participan y de común reafirman en su convivencia, establecen los parámetros para sancionar u obligar a aquellos que, de alguna manera, transgreden el orden social. Los principios o fundamentos de las normas de derecho deben, en todo momento, prevalecer sobre la actuación libre y voluntaria de los sujetos.

La Constitución política, como resultado de nuestro *pacto social*, más allá de sus orígenes revolucionarios o teorías que explican su estructura, es la norma máxima en que los sujetos (todos) deben sujetar su actuación.

Las garantías individuales, como instrumento de defensa de los derechos humanos, nos permiten hacer frente al actuar arbitrario de la autoridad. De ahí su importancia como medio procesal, pero no único, frente a la violación de derechos fundamentales como la vida, la propiedad privada y la libertad, entre otros. El Estado mexicano, como estado de derecho debe, en cualquier momento actuar conforme a sus facultades; siempre velando por el respeto y protección de la persona humana y de sus derechos.

Como elemento del Estado, el pueblo, el individuo, el centro de imputación normativa, el sujeto de derecho; en suma, la persona humana es el elemento esencial o existencial de aquel, por ello deben ser salvaguardados sus derechos en lo individual y en lo colectivo, frente al ejercicio del poder público a través de sus entidades u órganos.

Quedando clara la importancia de los medios de defensa que se nos han otorgado, es necesario entender la obligación constitucional que el Estado tiene, de otorgar seguridad pública a sus ciudadanos.

El Estado a través del gobierno tiene a su cargo diversas acciones a fin de mantener el orden y la paz social. De ahí que con la evolución de la sociedad se determinó que un tercero, al que se le dotara de autoridad y poder, dirimiera las controversias, defendiera y en su caso sancionara a quien o quienes actuaran fuera de lo pactado.

De este compromiso entre las partes se determinó que el monopolio en la aplicación de la fuerza, quedara reservado al Estado. Ejemplo claro lo encontramos en el artículo 17 de nuestro máximo ordenamiento cuando el Constituyente determina que:

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

...
...
...

Con este fundamento, del monopolio de la fuerza por parte del Estado, éste adquiere la obligación de aplicar justicia y de proteger, a través de las fuerzas de seguridad pública, a los ciudadanos.

Hoy día el índice de delincuencia ha ido aumentando peligrosa y alarmantemente. El Estado y los instrumentos legales que tradicionalmente ha tenido para hacer frente a dicho fenómeno, ya no son suficientes. En ocasiones, en aras de cumplir con su obligación de proteger y garantizar la seguridad personal de las personas, actúa extralimitándose en sus facultades. Acción de gran peligro para cualquier sociedad moderna, pues basta recordar los hechos sucedidos en Argentina y Chile de los años setenta para entender el riesgo de que el Estado, el gobierno, sobrepase su actuación. Las Fuerza Armadas de un país deben actuar siempre apegadas a las leyes y al bienestar de la nación.

Es así que en nuestro país el actual régimen ha considerado necesario utilizar al ejército, la fuerza aérea y la armada, en su lucha en contra del crimen organizado. Su razón ha sido cumplir y garantizar la salvaguarda de los mexicanos y sus derechos, sin embargo, en años recientes la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha puesto en duda los operativos de

seguridad implementados por el gobierno a fin de abatir el incremento de violencia y de conductas delictivas realizadas por los cárteles de las drogas.

Así, derivado del ejercicio de la acción de amparo en contra de la detención realizada por el Ejército Mexicano a través de un operativo en vías generales de comunicación, en donde resultó la detención de un conductor de un vehículo de transporte terrestre federal, a quien a través de una inspección realizada en un retén le fueron encontrados diversos paquetes que contenían estupefacientes, por ello, cuando el asunto llegó a nuestro más alto tribunal, diversos ministros cuestionaron la constitucionalidad de los operativos o retenes y de los resultados y efectos que puedan tener durante la indagatoria y el proceso penal en contra de un indiciado o procesado.

Así la ministra Olga Sánchez Cordero se pronunció por otorgar el amparo y protección de la justicia federal, en virtud de considerar que el acto administrativo realizado por la Secretaría de la Defensa Nacional violentaba las garantías de legalidad y debido proceso, pues la legalidad de las pruebas obtenidas en dichos operativos queda en duda. Pues, conforme la propia Constitución es el Ministerio Público quien integra la averiguación previa y se va allegando de los medios probatorios necesarios y suficientes para la consignación y sujeción a un proceso de un presunto delincuente.

Nuestra propuesta

Derivado de lo anterior, y dado que nuestro sistema constitucional no faculta al Ejecutivo federal para la utilización de las Fuerza Armadas en operativos policíacos, ni tampoco permite la violación del derecho de libre tránsito so pretexto de la realización de investigaciones contra el crimen organizado, es que se pretende la reforma a diversos numerales de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En primer término se pretende la reforma del artículo 11, mismo que prevé la libertad de tránsito hacia el exterior, interior y dentro del territorio nacional. Con ello se pretende **suspender o limitar** dicho derecho siempre que se lleve a cabo **un operativo de seguridad, y que se encuentre dirigido a combatir el crimen organizado y se halle debidamente reglamentado en la ley aplicable.**

Con esta reforma se garantiza que el Estado, al llevar a cabo operativos conocidos como *retenes* pueda limitar, con los requisitos señalados, el libre tránsito de las personas.

Por otra parte, debemos retomar el cuestionamiento que los ministros realizaron al pronunciarse sobre el tema que nos ocupa. Este cuestionamiento tiene relación con la validez o no, y la consiguiente producción de consecuencias de derecho de las pruebas obtenidas a través de un acto claramente violatorio de la Constitución. Es decir, que los medios probatorios obtenidos por la autoridad castrense deben carecer de fuerza legal, en virtud de que fueron obtenidas a través de un acto ilegal e inconstitucional. Por tanto el Ministerio Público y, en su momento, el juez de la causa, no debieran tomar en cuenta dichas pruebas durante las etapas para y procesales de la vía penal, pues de lo contrario

todo medio probatorio obtenido de forma ilegal, en cualquier proceso, debiera tomarse en cuenta. Esto traería como consecuencia el actuar abusivo y la inseguridad jurídica de los ciudadanos frente al Estado y el Ministerio Público.

En esta virtud, es que hemos considerado reformar **el artículo 16** de la Constitución Política a fin de establecer la calidad de los medios probatorios obtenidos a través de la realización de estos operativos. Por ello hemos considerado establecer en dicho numeral, lo siguiente:

Las detenciones de presuntos responsables, así como la obtención de las pruebas o instrumentos del delito, deberán ser presentados ante el Ministerio Público de la Federación o juez penal competente, dentro de las 24 horas siguientes a su realización. Dichas acciones y las pruebas obtenidas, surtirán todos los efectos legales correspondientes.

Con ello garantizamos que la actuación de la autoridad administrativa-castrense y los medios comisivos y probatorios, tengan validez y efectos plenos dentro de la indagatoria y el proceso.

Otro cuestionamiento que en el Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, en esta Cámara de Diputados, nos hemos hecho tiene relación con la utilización de fuerzas militares en los operativos de seguridad pública.

Para nosotros, si bien es cierto hemos apoyado las acciones emprendidas por el ciudadano presidente de la república, en materia de seguridad pública; también lo es que no nos encontramos del todo seguros de la constitucionalidad y/o legalidad del uso de las Fuerza Armadas nacionales en el combate a la delincuencia. Por ello, es que dentro del artículo 21 constitucional, promovemos la inclusión de un párrafo a fin de establecer la facultad del Ejecutivo de la unión para utilizar en tareas de seguridad pública a las fuerzas castrenses, garantizando así el estado de derecho, el principio de legalidad y la salvaguarda al estado de excepción previsto en el artículo 29 de la Constitución general.

De ahí, que se propone la siguiente redacción:

El Ejecutivo federal, previo acuerdo con los integrantes del Sistema Nacional de Seguridad, y con conocimiento del Senado de la República, podrá emplear a las Fuerza Armadas nacionales en la realización de operativos de seguridad, en parte o en todo el territorio nacional, a fin de combatir el crimen organizado, conforme a las disposiciones aplicables.

En cuanto a las reformas propuestas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada, la Ley Orgánica de la Armada de México y de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea debemos mencionar que tienen como finalidad empatar las reformas propuestas a los numerales constitucionales con sus respectivas leyes.

Por lo expuesto, el Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México en la Cámara de los Diputados somete a consideración de esta honorable Cámara, la siguiente iniciativa con proyecto de:

Decreto por el que se reforman los artículo 11, 16 y 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y se reforman los artículos 12, de la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada, 29 y 30 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 2 de la Ley Orgánica de la Armada de México, así como el artículo 1 de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea, en materia de operativos de seguridad.

Artículo primero. Se reforma el artículo 11; se adiciona un segundo párrafo al artículo 16, recorriéndose los existentes; se adiciona un último párrafo al artículo 21, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 11. Todo hombre tiene derecho de 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, salubridad general de la república **y por combate al crimen organizado, conforme a la legislación aplicable**, o sobre extranjeros perniciosos residentes en el país.

Artículo 16. ...

En los operativos de seguridad y combate a la delincuencia, la autoridad administrativa podrá, conforme a lo dispuesto en la ley aplicable, realizar operativos en el territorio nacional, en vías generales de comunicación o en los lugares que así lo requieran, conforme al enunciado final del artículo 11 de esta Constitución. Las detenciones de presuntos responsables, así como la obtención de las pruebas o instrumentos del delito, deberán ser presentados ante el Ministerio Público de la Federación o juez penal competente, dentro de las 24 horas siguientes a su realización. Dichas acciones y las pruebas obtenidas, surtirán todos los efectos legales correspondientes.

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

Artículo 21. ...

...

...

...

...

...

...

El Ejecutivo federal, previo acuerdo con los integrantes del Sistema Nacional de Seguridad, y con conocimiento del Senado de la República, podrá emplear a la Fuerza Armada nacional en la realización de operativos de seguridad, en parte o en todo el territorio nacional, a fin de combatir el crimen organizado, conforme a las disposiciones aplicables.

Artículo segundo. Se adicionan dos párrafos al artículo 12 de la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada, para quedar como sigue:

Artículo 12. ...

En los operativos de seguridad y combate a la delincuencia, la autoridad administrativa podrá ordenar la realización de operativos en el territorio nacional, en vías generales de comunicación o en los lugares que así lo requieran. Las detenciones de presuntos responsables, así como la obtención de las pruebas o instrumentos del delito, deberán ser presentados ante el Ministerio Público de la Federación o juez

penal competente, dentro de las 24 horas siguientes a su realización. Dichas acciones surtirán todos los efectos legales correspondientes.

El Ejecutivo federal, previo acuerdo de los integrantes del Sistema Nacional de Seguridad, con conocimiento del Senado de la República, podrá emplear a las Fuerzas Armadas nacionales en la realización de operativos de seguridad a fin de combatir el crimen organizado, conforme a lo previsto en este artículo y demás ordenamientos aplicables.

Artículo tercero. Se adiciona una fracción XX y se recorre la actual, al artículo 29; y se reforma la fracción VII, del artículo 30, ambos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para quedar como sigue:

Artículo 29. A la Secretaría de la Defensa Nacional corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I. a la XIX. ...

XX. Intervenir en operativos de seguridad pública, dentro del marco de combate a la delincuencia organizada; y,

XXI. Los demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos.

Artículo 30. A la Secretaría de Marina corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I.- a la VI. ...

VII. Ejercer funciones de policía marítima para mantener el estado de derecho en las zonas marinas mexicanas y participar en operativos de seguridad pública dentro de su jurisdicción, dentro del marco jurídico de combate a la delincuencia organizada;

VII Bis. a la XXVI. ...

Artículo cuarto. Se reforma la fracción IX, del artículo 2, de la Ley Orgánica de la Armada de México, para quedar como sigue:

Artículo 2. Son atribuciones de la armada de México, las siguientes:

I. a la VIII. ...

IX. Garantizar el cumplimiento del orden jurídico en las zonas marinas mexicanas por sí o coadyuvando con las autoridades competentes en el combate al terrorismo, contrabando, piratería en el mar, robo de embarcaciones pesqueras, artes de pesca o productos de ésta, tráfico ilegal de personas, armas, estupefacientes y psicotrópicos; coadyuvar en la realización de operativos de seguridad pública, en el marco de la Ley Federal Contra la delincuencia Organizada y demás legislaciones aplicables;

X. a XV. ...

Artículo quinto. Se adiciona una fracción V y se recorre la actual del artículo 1 de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicana, para quedar como sigue:

Artículo 1. El Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, son instituciones armadas permanentes que tienen las misiones generales siguientes:

I. a III. ...

IV. Realizar acciones cívicas y obras sociales que tiendan al progreso del país;

V. Participar en operativos de seguridad pública por sí o conjuntamente con otras Dependencias del Ejecutivo federal, en operativos dentro del marco de la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada; y,

VI. En caso de desastre prestar ayuda para el mantenimiento del orden, auxilio de las personas y sus bienes y la reconstrucción de las zonas afectadas.

Transitorio

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

Dado en la sede de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos, a 13 de noviembre de 2007.

Diputados. Manuel Salvador Salgado Amador, Gloria Lavara Mejía (rúbrica).

DEL CONGRESO DE SONORA, QUE REFORMA LAS FRACCIONES III, V Y VI, PÁRRAFO PRIMERO, DEL ARTÍCULO 3o., Y LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 31 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

**Honorable Congreso de la Unión
Presente**

El Congreso del estado de Sonora, en sesión celebrada el día de hoy, tuvo a bien, aprobar, el siguiente

Acuerdo número 129

Único. El Congreso del estado de Sonora, en ejercicio del derecho de iniciativa previsto por el artículo 71, fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y su correlativo 64, fracción I de la Constitución Política del Estado de Sonora, resuelve presentar ante el Congreso de la Unión, iniciativa de

Decreto

Primero. Se reforman los artículos 3o., párrafo primero y las fracciones III, V y VI y 31, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 3o. Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado –federación, estados, Distrito Federal y municipios–, impartirá educación preescolar, primaria, secundaria y media superior. La educación preescolar, la primaria y la secundaria conforman la educación básica, y con la media superior, conforman la educación obligatoria.

...

I. y II. ...

...

a) a c) ...

III. Para dar pleno cumplimiento a lo dispuesto en el segundo párrafo y en la fracción II, el Ejecutivo federal determinará los planes y programas de estudio de la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior y normal para toda la república. Para tales efectos, el Ejecutivo federal considerará la opinión de los gobiernos de las entidades federativas y del Distrito Federal, así como de los

diversos sectores sociales involucrados en la educación, en los términos que la ley señale.

IV. ...

V. Además de impartir la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior señaladas en el primer párrafo, el Estado promoverá y atenderá todos los tipos y modalidades educativos –incluyendo a la educación inicial y a la educación superior– necesarios para el desarrollo de la nación; apoyará la investigación científica y tecnológica, y alentará el fortalecimiento y difusión de nuestra cultura.

VI. Los particulares podrán impartir educación en todos sus tipos y modalidades. En los términos que establezca la ley, el Estado otorgará y retirará el reconocimiento de validez oficial a los estudios que se realicen en planteles particulares. En el caso de la educación preescolar, primaria, secundaria, media superior y normal, los particulares deberán:

a) y b) ...

VII y VIII. ...

Artículo 31. Son obligaciones de los mexicanos:

I. Hacer que sus hijos o pupilos concurren a las escuelas públicas o privadas, para obtener la educación preescolar, primaria, secundaria, media superior y reciban la militar en los términos que establezca la ley.

II. a IV. ...

Segundo. Se reforman los artículos 3o., 4o., 8o. y 9o. de la Ley General de Educación, para quedar como sigue:

Artículo 3o. El Estado está obligado a prestar servicios educativos para que toda la población pueda cursar la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior. Estos servicios se prestarán en el marco del federalismo y la concurrencia previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y conforme a la distribución de la función social educativa establecida en la presente ley.

Artículo 4o. Todos los habitantes del país deben cursar la educación preescolar, la primaria, la secundaria y la media superior.

Es obligación de los mexicanos hacer que sus hijos o pupilos menores de edad cursen la educación preescolar, la primaria, la secundaria y la media superior.

Artículo 8o. El criterio que orientará a la educación que el Estado y sus organismos descentralizados impartan –así como toda la educación preescolar, la primaria, la

secundaria, la media superior, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica que los particulares impartan– se basará en los resultados del progreso científico; luchará contra la ignorancia y sus causas y efectos; las servidumbres, los fanatismos, los prejuicios, la formación de estereotipos y la discriminación, especialmente la ejercida en contra de las mujeres. Además:

I. a III. ...

Artículo 9o. Además de impartir la educación preescolar, la primaria, la secundaria y la media superior, el Estado promoverá y atenderá –directamente, mediante sus organismos descentralizados, a través de apoyos financieros, o bien, por cualquier otro medio– todos los tipos y modalidades educativos, incluida la educación superior, necesarios para el desarrollo de la nación, apoyará la investigación científica y tecnológica, y alentará el fortalecimiento y la difusión de la cultura nacional y universal.

Transitorios

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

Segundo. La autoridad educativa federal deberá, a la entrada en vigor del presente decreto, instalar comisiones técnicas y de consulta, con las demás autoridades educativas del país, para iniciar un proceso tendiente a la transformación estructural, curricular y laboral de la educación media superior.

Tercero. La autoridad educativa federal deberá instalar comisiones técnicas y de consulta con las demás autoridades educativas del país para iniciar un proceso tendiente a la revisión de los planes, programas y materiales de estudio para establecer, en el ejercicio de sus facultades constitucionales, los nuevos programas de estudio de la educación media superior.

Cuarto. La educación media superior será obligatoria, para todos los estudiantes, a partir del ciclo escolar 2008-2009, implantándose esta obligatoriedad de manera gradual hasta universalizar dicho servicio en todo el país, conforme a la disponibilidad presupuestal que al efecto se cuente en los distintos ámbitos de gobierno.

Quinto. Los presupuestos federal, estatal, del Distrito Federal y municipales, conforme a la disponibilidad que al efecto se cuente, incluirán los recursos necesarios para la construcción, ampliación y equipamiento de la infraestructura suficiente para la cobertura progresiva de los servicios de educación media superior, con sus correspondientes programas de formación del personal docente, así como de dotación de materiales de estudio gratuitos, para maestros y alumnos. Para las comunidades rurales alejadas de los centros urbanos y las zonas donde no haya sido posible establecer infraestructura para la prestación del servicio de educación media superior, las autoridades educativas federales, en coordinación con las locales, establecerán los programas especiales que se requieran y

tomarán las decisiones pertinentes para asegurar el acceso de los aspirantes a cursar la educación media superior.

Sexto. Los gobiernos estatales y del Distrito Federal celebrarán, con el gobierno federal, convenios de colaboración que les permitan cumplir con la obligatoriedad de la educación media superior, en los términos establecidos en los artículos anteriores.

Séptimo. Al entrar en vigor el presente decreto deberán impulsarse las reformas y adiciones a la Ley General de Educación y demás disposiciones legales aplicables en la materia.

Lo que nos permitimos comunicar a usted para su conocimiento.

Atentamente.

Sufragio Efectivo. No Reelección.

Hermosillo, Sonora, a 6 de noviembre de 2007.

Diputados: Reynaldo Millán Cota, Próspero Manuel Ibarra Otero (rúbricas).

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 40, 108, 109 Y 130 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA ELSA DE GUADALUPE CONDE RODRÍGUEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE ALTERNATIVA

Los suscritos, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por los artículos 55, fracción II, 56 y 62 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someten a la consideración del Pleno de la Cámara de Diputados, la presente iniciativa de decreto que adiciona los artículos 40, 108, 109 y 130 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos partiendo de la siguiente

Exposición de Motivos

En el marco del fortalecimiento de los derechos y libertades de las ciudadanas y los ciudadanos, con el fin de que se respeten y amplíen las garantías individuales y los derechos humanos plasmados en la Carta Magna, la presente iniciativa tiene como objeto elevar a rango constitucional el carácter laico del Estado mexicano.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en su artículo 130 el principio histórico de la separación del Estado y las iglesias, así como la libertad de creencias y de culto (artículo 24). La Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público señala en el artículo 3o. que el "Estado mexicano es laico. El mismo ejercerá su autoridad sobre toda manifestación religiosa, individual o colectiva, sólo en lo relativo a la observancia de las leyes, conservación del orden y la moral públicos y la tutela de derechos de terceros".

También afirma: "El Estado no podrá establecer ningún tipo de preferencia o privilegio en favor de religión alguna. Tampoco a favor o en contra de ninguna iglesia ni agrupación religiosa." A pesar de lo anterior, no existe más allá de dicha ley reglamentaria, un artículo de la Constitución que establezca en ese rango la libertad de conciencia y la laicidad del Estado.

A partir de la *Constitución de 1857* y las *Leyes de Reforma*, México vivió un momento fundacional trascendente, pues si bien la independencia nos liberó de la sujeción a un poder extranjero, en términos de la construcción del Estado nacional, fueron las reformas de esos años las que finalmente permitieron articular la voluntad del pueblo y constituir la república que hoy conocemos, con todas sus características: laica, democrática, representativa y federal. Dichos principios fueron ratificados por la Constitución de 1917.

La existencia del Estado laico es, por lo demás, una exigencia de las sociedades modernas y democráticas. Hay una creciente diversidad religiosa y moral en el seno de las sociedades actuales y los Estados tienen ante sí desafíos cotidianos para favorecer la convivencia armoniosa, además de la necesidad de respetar la pluralidad de las convicciones religiosas,

ateas, agnósticas, filosóficas, así como la obligación de favorecer, por diversos medios, la deliberación democrática y pacífica. El Estado democrático tiene igualmente la obligación de velar por el equilibrio entre los principios esenciales que favorecen el respeto de la diversidad y la integración de todos los ciudadanos a la esfera pública.

La laicidad del Estado, en ese sentido, significa y supone mucho más que la separación del Estado y las Iglesias. Implica el reconocimiento de que todos los seres humanos tienen derecho al respeto de su libertad de conciencia y consecuentemente de su práctica individual y colectiva. Este respeto implica la libertad de adherirse a una religión o a convicciones filosóficas, el reconocimiento de la autonomía de la conciencia individual, de la libertad personal de los seres humanos y su libre elección en materia de religión y de convicción. Significa igualmente el respeto por parte del Estado, dentro de los límites de un orden público democrático y del respeto de los derechos fundamentales, a la autonomía de las religiones y de las convicciones filosóficas. La laicidad, así concebida, constituye un elemento clave de la vida democrática. Impregna inevitablemente lo político y lo jurídico, acompañando de esa manera el avance de la democracia, el reconocimiento de los derechos fundamentales y la aceptación social y política del pluralismo.

El Estado laico se vuelve necesario en toda sociedad que quiere armonizar relaciones sociales marcadas por intereses y concepciones morales o religiosas plurales. Por ello, un elemento esencial del Estado laico es el establecimiento, dentro de los límites indicados, de condiciones que aseguren un trato igualitario a los seres humanos de diferentes religiones y convicciones. La igualdad no debe ser solamente formal; debe traducirse en la práctica política en una vigilancia constante para que no sea ejercida alguna discriminación en contra de las personas en el ejercicio de sus derechos, particularmente de sus derechos ciudadanos cualquiera que sea su pertenencia o no pertenencia a una religión o a una convicción filosófica, o independientemente de su sexo, origen étnico, capacidades físicas, preferencias sexuales o de otro tipo.

Para garantizar la igualdad y las libertades de los ciudadanos, el orden político debe tener la libertad para elaborar normas colectivas sin que alguna religión o convicción particular domine el poder civil y las instituciones públicas. La autonomía del Estado implica entonces la disociación entre la ley civil y las normas religiosas o filosóficas particulares. Ello significa que las religiones y los grupos de convicción pueden participar libremente en los debates de la sociedad civil. Sin embargo, no deben de ninguna manera dominar esta sociedad e imponerle a priori doctrinas o comportamientos.

La laicidad puede ser definida como una forma de convivencia social, cuyo Estado obtiene su legitimidad ya no de elementos religiosos o sagrados, sino de la soberanía popular, tal como lo establece el artículo 39 de la Constitución. Un proceso de laicización de las instituciones públicas emerge entonces cuando el Estado ya no está legitimado por una religión o por una corriente de pensamiento particular y cuando el conjunto de los ciudadanos puede deliberar pacíficamente, en igualdad de derechos y de dignidad, para ejercer su soberanía en el ejercicio del poder político.

La laicidad supone de esa manera la armonización de tres principios esenciales: 1) respeto a la libertad de conciencia y de su práctica individual y colectiva; 2) autonomía de lo político y de la sociedad civil frente a las normas religiosas y filosóficas particulares, y; 3) igualdad ante la ley y no discriminación directa o indirecta hacia las personas.

El respeto concreto a la libertad de conciencia y a la no discriminación, así como la autonomía de lo político y de la sociedad frente a normas particulares, deben aplicarse a los necesarios debates que conciernen a las cuestiones relacionadas con el cuerpo y la sexualidad, la enfermedad y la muerte, la investigación científica y la bioética, la emancipación de las mujeres, la educación de los niños, la condición de los adeptos de minorías religiosas y de otro tipo, así como de los no-creyentes. El principio de la laicidad debe ser en consecuencia rector en los debates en torno a diferentes cuestiones que ponen en juego la representación de la identidad nacional, las reglas de salud pública, los conflictos posibles entre la ley civil, las representaciones morales particulares y la libertad de decisión individual, en el marco del principio de compatibilidad de las libertades. El Estado laico interviene en esferas hasta ahora consideradas como privadas, léase íntimas y busca equilibrar el respeto de las decisiones privadas y personales con la garantía de los derechos de todos. Es necesario reconocer los vínculos entre la laicidad y la justicia social, así como entre la garantía de las libertades individuales y las colectivas y la ampliación de las mismas.

Contrariamente a lo que se teme en ciertas sociedades, la laicidad no significa la abolición de la religión sino la libertad de decisión en materia de religión. Al mismo tiempo que se vigila que la laicidad no tome aspectos de religión civil, o se sacralice de alguna forma, el aprendizaje de sus principios inherentes puede contribuir a una cultura de paz civil. Esto exige que la laicidad no sea concebida como una ideología anticlerical. Reconociendo entonces que las religiones y convicciones filosóficas constituyen socialmente lugares de recursos culturales, íntimamente ligadas a los valores de diversos sectores de la sociedad. La laicidad del siglo XXI debe permitir articular diversidad cultural y religiosa y unidad del vínculo político y social, de la misma manera que las laicidades históricas tuvieron que aprender a conciliar las diversidades religiosas y la unidad de este vínculo. Es igualmente en el contexto de la individualización que se debe comprender por qué es difícil reducir lo religioso al sólo ejercicio del culto, y por qué la laicidad como marco general de la convivencia armoniosa es más que nunca deseable.

Considerando lo anterior y reconociendo que la separación entre el Estado y las Iglesias ha sido una medida política importante, pero no suficiente para la autonomía de las decisiones políticas del Estado frente a las doctrinas religiosas y convicciones filosóficas específicas, se propone al Congreso la adición a un artículo constitucional que establezca la laicidad del Estado mexicano, mediante la fórmula siguiente:

Se propone incorporar al texto del artículo 40 constitucional el carácter laico, entre los atributos fundamentales de la república, estableciendo la laicidad como uno de los ahora cinco principios rectores de toda la organización del orden constituido (republicanismo, democracia, representatividad, federalismo y, ahora, laicidad).

Asimismo, la laicidad será una obligación que, de no cumplirse, derivará en responsabilidad para los servidores públicos, agregándose a los artículos 108 y 109 constitucional, la obligación de las autoridades públicas de respetar escrupulosamente el Estado laico y la separación entre la iglesia y el Estado.

También como parte de la consagración del principio de separación de la iglesia y el Estado, se le agregan dos párrafos al artículo 130 en los cuales se establece de manera explícita la sujeción a la ley de las iglesias y demás agrupaciones religiosas, así como el establecimiento de que en el Estado laico no podrá haber preferencia sobre alguna religión o convicción filosófica.

Por los motivos expuestos, presento a la consideración del Pleno de la Cámara de Diputados, la presente iniciativa de

Decreto que adiciona los artículos 40, 108, 109 y 130 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo Único. Se adiciona una palabra al artículo 40, se agrega un quinto párrafo al artículo 108, se agrega la fracción IV al artículo 109 y se adicionan los dos últimos párrafos al artículo 130 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en los términos siguientes:

Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república laica, representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en la federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

Artículo 108. ...

Las autoridades políticas federales, estatales y municipales deberán guiar su actuación respetando escrupulosamente, y salvaguardando en todo momento, la separación entre asuntos políticos y religiosos, entre aquellos relativos al Estado y las iglesias y entre creencias personales y función pública. El incumplimiento de esta obligación conllevará responsabilidad en los términos del Título Cuarto de esta Constitución y las demás que establezcan las leyes.

Artículo 109. El Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidad, de conformidad con las siguientes prevenciones:

I. ...

II. ...

III. ...

IV. Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos que no respeten el carácter laico del Estado mexicano y violen las leyes correspondientes.

Artículo 130. ...

a) a la e) ...

...

Los principios históricos de laicidad y de la separación del Estado y las Iglesias orientan las normas contenidas en el presente artículo. El Estado laico, en el cual la legitimidad política de las instituciones públicas y de los gobernantes proviene esencialmente de la soberanía y la voluntad popular, tiene como propósito garantizar la libertad de conciencia individual de todos los ciudadanos y ciudadanas, y en consecuencia los actos que de esta libertad se deriven, en el marco del respeto de las leyes, la conservación del orden público y la tutela de derechos de terceros.

Las iglesias y demás agrupaciones religiosas se sujetaran a la Ley. El Estado laico ejercerá su autoridad sobre toda manifestación religiosa, individual o colectiva, y no podrá establecer ningún tipo de preferencia o privilegio a favor de religión o convicción filosófica alguna. **Tampoco a favor o en contra de alguna iglesia o agrupación religiosa.**

Artículos Transitorios

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 22 de noviembre de 2007.

Diputadas y diputados: Elsa de Guadalupe Conde Rodríguez, Aída Marina Arvizu Rivas, Martha Tagle Martínez, Alejandro Chanona Burguete, Rosario Ortiz Magallón, Javier González Garza, José Alfonso Suárez del Real, Irma Piñeyro Arias, Miguel Ángel Jiménez Godínez, María Beatriz Pagés Rebollar, Diódoro Carrasco Altamirano, Ricardo Garza Cantú, Antonio Xavier López Adame, Carlos Chaurand Arzate, Maricela Contreras Julián, Raymundo Cárdenas Hernández, David Sánchez Camacho (rúbricas).

QUE REFORMA Y ADICIONA LOS ARTÍCULOS 73 Y 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SUSCRITA POR LOS DIPUTADOS CARLOS RENÉ SÁNCHEZ GIL Y FRANCISCO JAVIER PLASCENCIA ALONSO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

Los suscritos, Carlos René Sánchez Gil y Francisco Javier Plascencia Alonso, diputados federales integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someten a consideración de esta honorable asamblea del Congreso de la Unión la presente iniciativa con proyecto de decreto adiciona la fracción xxix-c del artículo 73 y reforma y adiciona el párrafo segundo de la fracción III del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con base en la siguiente

Exposición de Motivos

1. Nuestro país cuenta con 55 zonas metropolitanas, cuya población asciende a 56.7 millones de personas, que representan cerca de la mitad de la población total del país, entre ellas se encuentran nueve zonas metropolitanas con más de un millón de habitantes: el valle de México, Guadalajara, Monterrey, Puebla-Tlaxcala, Toluca, Tijuana, León, Ciudad Juárez y La Laguna, donde residen 33.5 millones de personas, poco más de la tercera parte del total nacional (34.4 por ciento), donde se encuentran aproximadamente 309 municipios dispersos en 29 entidades federativas, de acuerdo con la reciente delimitación de las zonas metropolitanas del país, elaborada por el Consejo Nacional de Población, la Secretaría de Desarrollo Social y el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.
2. El fenómeno de metropolización data de la década de los años cuarenta, cuando la sociedad mexicana cambió de rural a urbana y se estableció alrededor de los centros de desarrollo económico, con lo que dio lugar a las conurbaciones. Sin embargo, fue hasta los años sesenta cuando surgieron los primeros instrumentos para regular éste fenómeno, otorgando a los municipios la facultad de asociarse, como se establece en la fracción III del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
3. En las zonas metropolitanas del país habitan 7 de cada 10 mexicanos, en ellas se concentran los elementos de mayor influencia del sistema urbano nacional, ahí se genera el 71 por ciento del producto interno bruto del país, tienen el potencial de incidir en el desarrollo económico y social de sus respectivas regiones. Por tal motivo, la dinámica de crecimiento de las zonas metropolitanas constituye espacio estratégico de desarrollo y vinculación con otras regiones del país.
4. El crecimiento de los asentamientos humanos desequilibrado y anárquico de las zonas metropolitanas ocupan actualmente el territorio de varios municipios conurbados, que son prácticamente "absorbidos" por el desarrollo del principal centro de actividad económica

que las concentra, generando graves problemas de gobernabilidad, planeación, y desigualdad social y económica; los municipios metropolitanos son generalmente rebasados en su capacidad operativa, administrativa y financiera, ante la magnitud de las obras y servicios requeridos por su población en materia de infraestructura urbana, agua potable, drenajes, vialidades estratégicas, recolección y disposición final de la basura, seguridad pública, transporte y protección al medio ambiente, entre otras.

5. Los problemas derivados de las zonas metropolitanas del país tienen su origen en diversos factores entre los que destacan los siguientes;

A) Ausencia de políticas públicas intermunicipales para la instrumentación de acciones y obras, que coadyuven al cumplimiento cabal de sus fines y objetivos de alcance metropolitano.

B) Ausencia de planes y programas de desarrollo urbano de carácter metropolitano, que permitan diseñar y planear el desarrollo propiamente metropolitano, de forma que haya un crecimiento ordenado de los asentamientos humanos con una planeación estratégica integral de su desarrollo e infraestructura urbana, que regule los diversos usos y destinos del suelo: habitacional, comercio y servicios, de industria, áreas recreativas, reservas ecológicas, vialidades estratégicas de comunicación, rellenos sanitarios, etcétera, con el objeto de atender y resolver los requerimientos sociales que van más allá de los límites territoriales y capacidad financiera y operativa de cada uno de los municipios conurbados asentados en una o más entidades federativas.

C) Insuficiencia de recursos públicos en las haciendas municipales, que limita la ejecución de obras y servicios de impacto metropolitano por su considerable cuantía, además de contar con un esquema obsoleto en la distribución y participación de recursos públicos.

D) Contradicción de las normas regulatorias jurídicas y administrativas de los municipios conurbados, que impiden una adecuada colaboración y coordinación metropolitana.

E) Ausencia de cooperación y colaboración entre municipios, así como entre entidades federativas cuando las zonas metropolitanas integran localidades de diversas entidades federativas, anteponiendo frecuentemente cuestiones ideológicas y partidistas.

6. En razón de que la facultad asociativa que se otorga a los municipios por la fracción III del artículo 115 constitucional, es "optativa" y no "obligatoria", son pocos los gobiernos locales que han aprovechado esta atribución como instrumento de gestión en asuntos de carácter metropolitano, y es muy limitada esta practica en la actualidad, dado que de los 2 mil 427 municipios del país, 527 cuentan con acuerdos de asociación, y de ellos sólo 43 corresponden a zonas urbanas, mientras que 438 están en zonas semiurbanas, rurales y

semirurales, lo que representa 92 por ciento de los asociados y cerca del 20 por ciento de los municipios de la república.

7. La ausencia de visión, voluntad y compromiso social de algunos gobernantes municipales, son factores adversos al desarrollo de las zonas metropolitanas. Así, encontramos gobiernos municipales que se oponen a la ínter municipalización para ejecutar obras y servicios que por sí solos no pueden realizar ante su limitada capacidad (agua potable y alcantarillado, aseo público, seguridad, movilidad urbana, protección del ambiente, etcétera); así, la ejecución de obras y servicios que realizan de forma desvinculada al desarrollo metropolitano representa una solución parcial que no resuelve el problema que trasciende a su jurisdicción territorial y, por ende, afecta a toda la población asentada en una metrópoli.

8. En no pocas ocasiones, los gobiernos municipales mantienen una postura de total rechazo a los acuerdos o consensos intermunicipales, principalmente por temor a perder votos de poder y de control político, que ocultan injustificadamente en argumentos legales como la defensa de la "soberanía municipal" o de la "autonomía municipal", sin considerar que estos conceptos implican un compromiso incuestionable de disposición en la solución de los requerimientos y demandas sociales, si consideramos lo señalado en el artículo 39 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que textualmente señala: "la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste".

En este contexto, queda claro que todo poder público se instituye por el poder soberano del pueblo y por ende, todo gobierno tiene la obligación y compromiso de realizar acciones y obras que beneficien al pueblo, buscando en todo momento la solución de sus demandas y necesidades en pro de su bienestar.

9. Sabemos que la capacidad administrativa, operativa y financiera de los municipios metropolitanos ha sido rebasada por la magnitud de las necesidades y demandas de su población, por ello resulta imprescindible contar con un marco jurídico constitucional apropiado que faculte y obligue a los municipios a actuar asociadamente, en colaboración, coordinación y corresponsabilidad para atender y solucionar los asuntos de carácter metropolitano, homologar criterios regulatorios administrativos, realizar una adecuada planeación de su desarrollo integral para aprovechar eficazmente sus recursos económicos, su capacidad administrativa y operativa, en un nuevo esquema normativo y de organización institucional que contemple la participación, aportación y representación de todos los ayuntamientos participantes, en un marco de colaboración y responsabilidad solidaria y subsidiaria.

La propuesta de esta iniciativa prevé la inclusión y participación de la entidad o entidades federativas en que se ubican los municipios de una metrópoli, en la aportación de recursos para el fondo común que cada zona metropolitana constituya para la realización de sus fines y objetivos, así como también se prevé la participación del Congreso de la Unión para realizar las declaratorias oficiales de las zonas metropolitanas respectivas.

10. El actual esquema de participación y distribución de los recursos federales de los municipios inmersos en zonas metropolitanas resulta inequitativo, considerando que su asignación y distribución responde principalmente al número de habitantes de cada municipio y no el grado de marginación y desarrollo e infraestructura de los mismos.

En este sentido, los municipios que son detonadores del desarrollo económico y que concentran a otras localidades conurbadas reciben una fuerte cantidad de recursos federales y estatales vía aportaciones y participaciones, no obstante que tienen una importante recaudación derivada de sus propios ingresos y cuentan ya con la infraestructura urbana y de servicios; contrario a ello, los conurbados que son prácticamente absorbidos por la metrópoli no tienen por lo general una recaudación significativa ni reciben las aportaciones y participaciones federales suficientes para enfrentar las necesidades y retos de su vertiginoso crecimiento; esta situación los coloca en una franca desventaja y desigualdad social y económica que repercute directamente en la calidad de vida de su población.

Por ese motivo se propone la integración de un fondo común para la realización de obras y acciones metropolitanas, con la aportación de cada uno de los municipios metropolitanos, en una proporción acorde a sus ingresos y presupuestos anuales, esto es, que cada municipio destine para el fondo cuando menos el 2 por ciento de su presupuesto anual, lo que implica que los que tienen uno cuantioso aporten más, y aquello donde es poco, aporten menos, formula que garantiza una justa proporcionalidad y equidad en la aportación de recursos para el fondo, considerando que las obras que se realizarán, no serán de beneficio exclusivo para un municipio, sino que beneficiaran a todos los que sean localidades metropolitanas y, por ende, a toda la población asentada en cada uno de ellos.

De ahí que se hable del principio de subsidiariedad en el sentido de que los municipios que tienen mayores ingresos aportarán más pero, en la misma proporción porcentual lo harán los municipios de menores ingresos, de manera que todos lo de una metrópoli participen y aporten en un esfuerzo solidario para planear, atender y resolver los requerimientos de carácter metropolitano que la sociedad exige.

11. En consecuencia con los principios de solidaridad y subsidiariedad, la federación y los estados también deberán aportar recursos a dicho fondo intermunicipal de los diversos programas y ramos destinados a infraestructura urbana, fortalecimiento municipal, movilidad urbana y seguridad pública, entre otros programas afines a las metrópolis del país, para la debida planeación y ejecución de los proyectos y obras de trascendencia metropolitana.

12. Es urgente contar con un margo legal apropiado que permita a los gobiernos municipales metropolitanos, estatales y federales contar con políticas públicas sustentables, de visión y planeación metropolitana, con herramientas y mecanismos jurídicos, administrativos y financieros, con capacidad operativa y ejecución estratégica para cumplir su compromiso social y económico para atender oportuna y eficazmente las demandas y requerimientos que la sociedad urbana requiere, para ello se propone la adición y reforma de la fracción III del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, estableciendo no sólo la facultad optativa, sino además obligatoria de los

municipios inmersos en una zona metropolitana, para asociarse y coordinarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos y el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan.

13. Para cumplir el objetivo de la adición y reforma planteada, los municipios metropolitanos requieren la constitución de un organismo intermunicipal de carácter permanente y autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con la participación y representación legal proporcional de los diversos ayuntamientos municipales que integran las zonas metropolitanas, sean de una misma entidad federativa o de dos o más, con un consejo de administración que cuente con las suficientes atribuciones y facultades en su dirección y el cumplimiento cabal de sus fines y objetivos.

La constitución del organismo intermunicipal deberá partir del acuerdo de ayuntamiento que cada uno de los municipios metropolitanos emita al respecto, y deberá ser validado por declaratoria que al respecto emita el Congreso local del estado o de los estados en donde se encuentren los municipios de cada una de las zonas metropolitanas.

La constitución del organismo intermunicipal, la participación de los diversos representantes de los ayuntamientos metropolitanos en su consejo de administración, sus atribuciones y facultades en la administración y ejecución del fondo común, deberán ser reglamentadas en la expedición de la correspondiente Ley de Desarrollo Metropolitano que al respecto sea emitida por el Congreso de la Unión, conforme a la facultad prevista en el artículo 73, fracción XXIX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

15. En consecuencia de lo anterior, se propone adicionar la fracción XXIX-C del artículo 73 y reformar y adicionar la fracción III del artículo 115 constitucional en su párrafo tercero, para quedar como sigue;

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

I. a XXIX-B. ...

XXIX-C. Para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, de los estados y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución.

Así como para declarar zonas metropolitanas en el país mediante iniciativa y previa consulta al Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, al Consejo Nacional de Población y a la Secretaría de Desarrollo Social.

Artículo 115. ...

I. ...

II. ...

III. Los municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

- a) ...
- b) ...
- c) ...
- d) ...
- e) ...
- f) ...
- g) ...
- h) ...
- i) ...

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 corresponda. Tratándose de municipios inmersos en zonas metropolitanas declaradas por el Congreso de la Unión, tendrán la obligación de coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos y el mejor ejercicio de las funciones que les corresponda; para ello constituirán un organismo intermunicipal permanente, con la participación y representación proporcional de los ayuntamientos de los municipios integrantes, con las facultades y atribuciones legales inherentes al cumplimiento de sus fines y objetivos; con personalidad jurídica y patrimonio propio; definiendo los lineamientos normativos de su organización, directiva y administración; con la constitución de un fondo común metropolitano, que se integrará con la aportación porcentual de recursos de los respectivos presupuestos de los municipios involucrados, del estado y de la federación, bajo los principios de proporcionalidad, corresponsabilidad, solidaridad y subsidiariedad, a efecto de realizar las obras y acciones de carácter metropolitana requeridas, garantizando su viabilidad y ejecución.

El organismo intermunicipal tendrá las facultades y atribuciones legales necesarias al cumplimiento de sus fines y objetivos, que serán reguladas en la ley que al respecto emita el Congreso de la Unión conforme a la facultad prevista en el artículo 73, fracción XXIX-C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ley que deberá definir la estructura jurídica básica de su organización, dirección, administración y financiamiento, bajo los principios antes señalados, a efecto de alcanzar los objetivos y fines propuestos.

16. En este sentido, la iniciativa que hoy presentamos será de incuestionable beneficio social y económico, así como instrumento para las tres instancias de gobierno para resolver los problemas de carácter metropolitano, iniciando con la planeación de su desarrollo integral, la definición de los usos y destinos del suelo, de su infraestructura y equipamiento urbano, del adecuado aprovechamiento de su vocación y potencial económicos, generación de mayores oportunidades de trabajo, etcétera; todo ello con el propósito fundamental de mejorar la calidad de vida de toda la población inmersa en las zonas metropolitanas.

En este tenor, los suscritos, diputados federales Carlos René Sánchez Gil y Francisco Javier Plascencia Alonso, integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, someten a consideración de esta honorable asamblea el siguiente proyecto de

Decreto que adiciona la fracción XXIX-C del artículo 73 y reforma y adiciona el párrafo segundo de la fracción III del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Título Quinto
De los Estados de la Federación y del Distrito Federal

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

I. a XXIX-C. ...

...

Así como para declarar zonas metropolitanas en el país mediante iniciativa y previa consulta al Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, al Consejo Nacional de Población y a la Secretaría de Desarrollo Social.

Artículo 115. ...

I. ...

II. ...

III. Los municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

a) ...

b) ...

c) ...

d) ...

e) ...

f) ...

g) ...

h) ...

i) ...

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 corresponda. **Tratándose de municipios inmersos en zonas metropolitanas declaradas por el Congreso de la Unión, tendrán la obligación de coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos y el mejor ejercicio de las funciones que les corresponda; para ello constituirán un organismo intermunicipal permanente, con la participación y representación proporcional de los ayuntamientos de los municipios integrantes, con las facultades y atribuciones legales inherentes al cumplimiento de sus fines y objetivos; con personalidad jurídica y patrimonio propio; definiendo los lineamientos normativos de su organización, directiva y administración; con la constitución de un fondo común metropolitano, que se integrará con la aportación porcentual de recursos de los respectivos presupuestos de los municipios involucrados, del estado y de la federación, bajo los principios de proporcionalidad, corresponsabilidad, solidaridad y subsidiariedad, a efecto de realizar las obras y acciones de carácter metropolitana requeridas, garantizando su viabilidad y ejecución.**

El organismo intermunicipal tendrá las facultades y atribuciones legales necesarias para el cumplimiento de sus fines y objetivos, que serán reguladas en la ley que al respecto emita el Congreso de la Unión conforme a la facultad prevista en el artículo 73, fracción XXIX-C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, norma que deberá definir la estructura jurídica básica de su organización, dirección, administración y financiamiento, bajo los principios antes señalados, a efecto de alcanzar los objetivos y fines propuestos.

IV. a X. ...

Transitorios

Artículo Primero. El presente decreto entrará en vigor noventa días después de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Artículo Segundo. Se derogan todas las aquellas disposiciones que se opongan a lo establecido en la presente reforma.

Artículo Tercero. El Congreso de la Unión deberá emitir la ley reglamentaria en materia metropolitana conforme a lo dispuesto en este decreto.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a los 12 días del mes de noviembre de 2007.

Diputados: Carlos René Sánchez Gil y Francisco Javier Plascencia Alonso (rúbricas)

QUE REFORMA Y ADICIONA LOS ARTÍCULOS 26 Y 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO ALEJANDRO SÁNCHEZ CAMACHO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

El suscrito, diputado federal de la LX Legislatura del honorable Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, 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 por el artículo 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General, someto a la consideración de esta soberanía, la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona los artículos 26 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo anterior al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

La planeación en México es un tema de la mayor relevancia para proyectar el futuro de la economía nacional. El apartado A del artículo 26 constitucional refiere a la letra lo siguiente:

A. El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación.

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la administración pública federal.

La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo, determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución.

En el sistema de planeación democrática, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la ley.

Este artículo que le da sustento a la planificación de nuestro país, ha tenido dos reformas desde la promulgación en 1917 de la Constitución Política de los Estados Unidos

Mexicanos. Una y la sustancial publicada en el Diario Oficial de la Federación el 3 de febrero de 1983 y la segunda, de reciente modificación, el 7 de abril de 2006.

En el decreto publicado en febrero de 1983, no es casual que se modifiquen, además del artículo 26, los artículos 25, 27 y 28 constitucionales que tienen que ver con la conducción y los buenos deseos de que la economía mexicana transite por un estado de bienestar colectivo y duradero.

Sin embargo, también estas modificaciones se dieron al inicio de un periodo de políticas públicas en materia económica que han marcado a nuestra nación por su bajo crecimiento económico y por su déficit en materia de generación de empleos.

De acuerdo con diversos autores, podemos distinguir dos modelos económicos en el tiempo con diferencias sustanciales en cuanto al manejo de la economía mexicana se refiere. El primero de ellos denominado *nacionalismo revolucionario* que abarca desde 1940 y hasta 1982. El segundo, conocido como neoliberalismo económico, va de 1982 y se extiende hasta hoy en día.

Dentro del primer modelo económico encontramos un periodo característico por su crecimiento económico sostenido y estabilidad de precios que se le ha llamado *desarrollo estabilizador*. Contempla los sexenios que van desde 1952 y hasta 1970, v. gr. la tasa media de crecimiento anual del producto interno bruto (PIB) fue de 6.56%; el PIB por habitante creció año con año en 3.74% y la inversión fija bruta por habitante lo hizo en poco más de 6%.¹

Por el contrario, el modelo del neoliberalismo económico, tuvo un crecimiento magro del PIB de apenas 2.2% anual; el PIB por habitante prácticamente no creció al registrar un "aumento" anual de 0.02% y la inversión por habitante cayó en -1.35%.²

Un dato adicional, el crecimiento económico medio del modelo revolucionario comparativamente con el neoliberalismo es de 3 a 1 y en todo esto, la intervención del Estado fue fundamental y también la planificación. Si el análisis lo extendemos al desarrollo estabilizador versus neoliberalismo económico, el crecimiento económico medio se va a 3.5 a 1.

Durante toda la etapa del llamado neoliberalismo económico, la planificación económica nacional ha estado sujeta bajo los diseños de un solo poder: el Ejecutivo federal.

Sin embargo, la planificación debe de ser una tarea consensuada de todos los actores que participan y contribuyen en la vida nacional. Más aún, si la planificación es democrática, esta debería de estar respaldada por su máximo órgano de representación que es la Cámara de Diputados y la de Senadores.

Lo que ahora proponemos es que el Congreso de la Unión, tenga amplias facultades para participar en la elaboración, análisis, discusión, modificación y aprobación del Plan Nacional de Desarrollo (PND).

Al mismo tiempo, se trata de que el PND dé certidumbre económica, política y social a nuestro país a través de un documento que sea rector y estratégico de un plan de corto, mediano y largo plazos y que la sociedad a través del Congreso de la Unión, pueda opinar, modificar, aprobar y vigilar nuestra planificación estratégica para enfrentar los desafíos del siglo XXI.

En este sentido, la democratización del proceso de planeación implica descentralizar las facultades de participación efectiva al poder legislativo y el sector social.

Es por ello legisladoras y legisladoras que es necesario darle un mayor impulso al Congreso de la Unión en relación con el Plan Nacional de Desarrollo. Es necesaria una mayor profundización de la democracia económica y en esto es procedente legislar y actuar de inmediato y de cara al siglo XXI.

Por lo anteriormente expuesto, someto a la consideración de esta soberanía, la siguiente iniciativa con proyecto de:

Decreto

Artículo Primero. Se modifica el párrafo segundo, tercero y cuarto del inciso A del artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar de la siguiente forma:

Artículo 26. ...

A. ...

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo que **será aprobado por el Congreso de la Unión** al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

La ley facultará al Ejecutivo y **al Congreso de la Unión** para que establezcan los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo, determinarán los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo federal y **el Congreso de la Unión** coordinen mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzcan y concierten con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución.

En el sistema de planeación democrática, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale **el artículo 73 constitucional** y la ley.

B. (...)

Artículo Segundo. Se adiciona una fracción XXIX-Ñ al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

I. al XXIX. ...

XXIX-B. al XXIX-N. ...

XXIX-Ñ. Para examinar, discutir, modificar y aprobar el Plan Nacional de Desarrollo en los términos del artículo 26 constitucional y los que señale la ley.

XXX. ...

Transitorio

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

Notas:

1 Véase Cámara de Diputados (2005) "Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley de Planeación", en Gaceta Parlamentaria, jueves 24 de noviembre de 2005, No. 2291. Cámara de Diputados, México.
2 *Ibíd.*

Diputado Alejandro Sánchez Camacho (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 72 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO OBDULIO ÁVILA MAYO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

El que suscribe, diputado federal de la LX Legislatura del honorable Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, integrante 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, somete a la consideración del Pleno de la Cámara de Diputados, la presente iniciativa de decreto por el que se reforma el artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a efecto de regular el denominado veto de bolsillo del Ejecutivo Federal, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

El artículo 72 de nuestra ley suprema representa un bastión de la actividad legislativa que lleva a cabo el Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, pues de su contenido se desprenden dos cuestiones imprescindibles del quehacer parlamentario: por un lado, se abordan las cuestiones relativas al procedimiento legislativo; y por el otro, la intervención del titular del Ejecutivo federal en la aprobación de las leyes.

En efecto, el Constituyente de 1916-1917 aprobó una de las reformas más importantes en la materia, a saber: el establecimiento del veto presidencial, superable sólo por las dos terceras partes de ambas Cámaras, ya que en la Constitución de 1857 la intervención del Ejecutivo en el proceso de aprobación de las leyes era débil, en virtud de que sus opiniones podían ser superadas por la mayoría de las Cámaras.

En el dictamen de fecha 5 de enero de 1917, formulado para el inciso C del citado artículo, se señala que "la adopción del veto presidencial tenía por objeto dar participación al Ejecutivo y reestablecer con ello el equilibrio de poderes que había sido alterado en la Constitución de 1857".

Sería hasta el 14 de enero del mismo año, cuando el dictamen general del sistema de colaboración de Poder Ejecutivo en las funciones del Legislativo se aprobara, de cuyo contenido se vislumbra el énfasis de los constituyentes sobre el particular, que derivó en "dar vigor en nuestras instituciones a lo que en el tecnicismo jurídico se denomina Veto Presidencial, que consiste fundamentalmente en la participación del Ejecutivo para la formación de las leyes".

Es a partir de ese momento que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos consagra el veto presidencial, el cual han ejercido, en numerosas ocasiones, los diversos presidentes que ha tenido la república, tal y como lo revela una investigación realizada por los académicos Jeffrey A. Weldon y Eric Magar, en la cual se glosa que en el periodo

comprendido entre 1917 y 2002 el Poder Ejecutivo ha devuelto a la Cámara de Diputados al menos 247 proyectos de ley o decreto.

De los 247 proyectos vetados, suman 45 los referidos a cuestiones presupuestarias, 154 a pensiones otorgadas y 48 los que nada tienen que ver con asuntos relativos al presupuesto. Es de llamar la atención que en los 30 años que van de 1970 al 2000 no hubo un solo veto.

Para el constitucionalista Felipe Tena Ramírez, el veto "es la facultad que tiene el presidente de la república para objetar en todo o en parte, mediante las observaciones respectivas, una ley o decreto que para su promulgación le envía el Congreso".

En efecto, es un acto por el que el Ejecutivo participa en la función legislativa, ya sea cuando hace objeciones o bien cuando manifiesta tácitamente su aquiescencia, al no formularla. El veto del Ejecutivo tiene la potestad de elección, voluntad propia, puede sumarse a la del Legislativo o puede oponerse a ella.

Se trata de un acto colaboración; en virtud del veto, el presidente de la república está en posibilidad de hacer llegar al Congreso de la Unión información, objeciones y cuestionamientos adicionales, que pudieron no haberse tomado en cuenta en el momento de discutirse la iniciativa durante el proceso legislativo seguido.

En la praxis, el veto puede ser ejercido de manera parcial o total; conociéndose un tercer tipo como veto de "bolsillo". En los dos primeros, se establece un plazo para que el presidente pueda optar por alguna alternativa, y si llegado el plazo no lo ha hecho el proyecto queda automáticamente promulgado. Así pues, dice Mora-Donnato, tanto el veto parcial como el total poseen incentivos negativos para obligar al Ejecutivo a colaborar con el Legislativo.

Mención a parte merece el llamado veto de "bolsillo", el cual se actualiza cuando la Constitución no le establece al Ejecutivo una obligación de promulgar o regresar en un plazo determinado el proyecto de ley discutido y aprobado por el Congreso. En la realidad esto se presenta cuando el Ejecutivo "guarda en un cajón" un proyecto de ley, ignorando que le fue remitido.

A pesar de que el veto en sede doctrinal es considerado como el principal contrapeso político del Ejecutivo frente al Legislativo, también es cierto que la falta de una regulación adecuada podría provocar que este derecho se desvirtuase en una costumbre perniciosa que convierta al Legislativo en rehén del Ejecutivo.

Así las cosas, la presente iniciativa pretende abonar para que la posibilidad de ejercer el veto de bolsillo no se constituya en una práctica nociva que confronte e impida la relación entre ambos poderes y que, en última instancia, deje en incertidumbre la publicación de proyectos de ley que sean necesarios para el mejoramiento del orden jurídico, cualquiera que haya sido el motivo de su creación.

En su momento, la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió que los congresos locales u órganos legislativos no restarían poder a los gobernadores o al jefe de gobierno, en el caso del Distrito Federal, si ordenan la publicación de leyes o decretos, cuando el Ejecutivo haga uso del denominado "veto de bolsillo" y no publica en los periódicos o gacetas oficiales las leyes o decretos de reforma que les envía el Legislativo.

Ante esa determinación del más alto tribunal del país, es oportuna y necesaria una reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para que se establezca la facultad de que este honorable Congreso General pueda llevar a cabo la publicación de la ley o decreto, cuando el titular del Ejecutivo federal, una vez ejercido su derecho de veto y siendo nuevamente aprobada la ley o decreto por el honorable Congreso de la Unión, no publique la determinación de esta soberanía, o habiendo sido aprobado un decreto o ley, y no habiendo ejercido su derecho de veto, no haga la publicación correspondiente.

La iniciativa, que hoy sometemos a consideración de esta honorable representación nacional, propone que de no publicar el titular del Ejecutivo federal una ley o decreto de reformas en un plazo de 10 días hábiles a partir de que la reciba, el Congreso de la Unión ordenará la publicación en lugar del presidente de la república. Lo anterior, con el fin de darle certidumbre jurídica a las resoluciones que emite el Poder Legislativo y su entrada en vigor. Se trata de respetar el derecho que tiene el Ejecutivo federal y que éste respete las determinaciones que emita el Congreso de la Unión.

En este orden de ideas, someto a consideración de esta honorable Cámara de Diputados la presente iniciativa de

Decreto por el que se reforma el artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con objeto de regular la facultad de veto del Ejecutivo federal.

Artículo Único. Se adiciona un segundo párrafo al inciso B y C, respectivamente, del artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 72. ...

A. ...

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.

Si transcurridos diez días hábiles de que haya concluido el plazo a que se refiere al párrafo anterior, el Presidente de la República no hubiere realizado la promulgación de la ley o decreto, la Cámara de origen, previo acuerdo de la Junta de Coordinación Política, mandará publicar la ley o decreto en el Diario Oficial de la Federación, que surtirá sus efectos conducentes.

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.

De no publicarse dentro de los diez días hábiles contados a partir de que la recibió el Presidente de la República y este último no la promulga en dicho plazo, se procederá en todo caso, conforme al apartado B.

...

D. a J. ...

Transitorios

Primero. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación.

Segundo. Publíquese en el Diario Oficial de la Federación.

Presentada en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 22 de noviembre de 2007.

Diputado Obdulio Ávila Mayo (rúbrica)

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 1o., 15, 25, 29, 32 Y 33 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO ABDULIO ÁVILA MAYO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

El que suscribe, diputado federal de la LX Legislatura del honorable Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, en ejercicio de la facultad conferida en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y de conformidad con lo dispuesto en los artículos 55, fracción II, y 62 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a consideración del Pleno de esta honorable Cámara de Diputados, la presente iniciativa de decreto por el que se reforman los artículos 1, 15, 25, 29, 32 y 33 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de derechos humanos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

Los derechos se toman, no se piden; se arrancan, no se mendigan.

José Martí (José Julián Martí Pérez)

A pesar de que existen diversas construcciones teóricas que abordan el análisis de los derechos humanos, éstas pueden concentrarse en dos grupos: uno, que los concibe inherentes a la naturaleza de los seres humanos; y otro, que los identifica con ciertos derechos humanos positivizados, comúnmente denominados garantías individuales, derechos fundamentales o derechos subjetivos públicos.

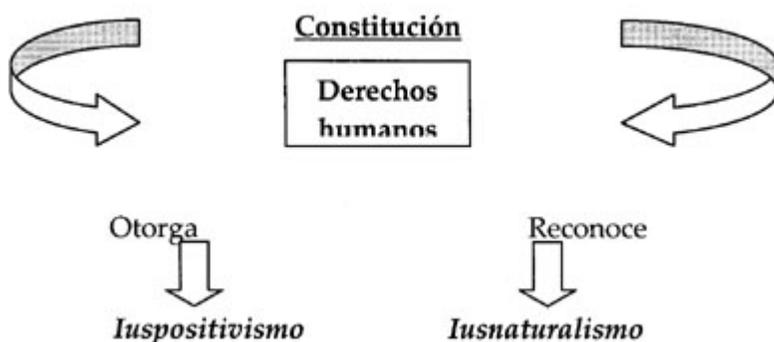
...sin necesidad de entrar en un análisis profundo, los derechos humanos guardan sensibles diferencias con los derechos fundamentales, que son los derechos humanos vistos desde la potestad del Estado...; y con el correlato de éstos que son los derechos subjetivos públicos o garantías individuales que se contraen a ciertos derechos humanos reconocidos por el Estado."¹

En este sentido, los derechos humanos desde la concepción positivista son, en su mayor parte, los derechos que la Constitución denomina garantías individuales y que la doctrina identifica como derechos subjetivos públicos; desde la visión iusnaturalista, los derechos humanos son consustanciales a la persona, es decir, son derechos inherentes e inseparables de su ser.²

Partiendo de estas apreciaciones, no cabe duda que los derechos humanos son la sustancia misma de las personas, sin importar que el Estado, a través de las leyes, los reconozca, los enuncie o proponga su defensa. Así, los derechos humanos existen más allá de las normas, que, en última instancia, sólo cumplen la tarea simple y accesoria de inscribirlos en su redacción.

La expresión derecho humano es pacífica y prácticamente aceptada en la actualidad. Esto quiere decir que al hombre le corresponden, simplemente por serlo, determinados derechos, y que éstos han de ser expresados objetivamente, a la vez que han de ser exigibles subjetivamente. Esencialmente, este derecho humano es un derecho natural, con todas las propiedades generales del derecho: alteridad, razón de debido, razón de igualdad, por mencionar algunas.

La forma como se aborde el tema de los derechos humanos dependerá de la corriente jurídica que se siga, en especial los antagónicos iusnaturalismo y iuspositivismo. Lo anterior lo esquematizamos de la forma siguiente:



Después de la Segunda Guerra Mundial, la protección internacional de la persona comenzó a experimentar una evolución, producto –fundamentalmente– de la conciencia generalizada de proteger la dignidad humana después de los horrores de la guerra.

El cambio fue radical: la tendencia mundial se apartó de la protección exclusiva de determinadas categorías de personas para adentrarse en la defensa de la persona, genéricamente considerada como titular de derechos inherentes a su dignidad consustancial.³

En este contexto, y unido a la importancia creciente de organismos internacionales, el derecho internacional de los derechos humanos surgió, en gran medida, como reacción contra los actos de barbarie y atropello a la dignidad de las personas, cometidos por el nazismo y otros totalitarismos.

La creciente interconexión entre las sociedades del planeta ha ayudado a que esta conciencia sobre la necesidad de proteger, a todo evento, la dignidad de la persona humana, de la cual emanan sus derechos fundamentales, se vaya tornando en una idea universal.

A este respecto, la Declaración de Independencia de Estados Unidos de América tiene una máxima fuerza expresiva de convicción. Habla de asumir entre los poderes de la tierra aquéllos a los cuales está un pueblo facultado por las leyes de la naturaleza:

Consideramos que las siguientes realidades son evidentes: que todos los hombres han sido creados iguales; que todos han sido dotados por su creador con ciertos derechos inalienables; que entre tales derechos figuran los derechos a la vida, a la

libertad y a la persecución de la felicidad. Que es para asegurar esos derechos que los gobiernos son instituidos entre los hombres y que tales gobiernos derivan sus justos poderes del consentimiento de los gobernados...

En el preámbulo de la Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, leemos la siguiente manifestación:

Los representantes del pueblo francés, considerando que la ignorancia, el olvido o el desprecio de los derechos del hombre son las únicas causas de los males públicos y de la corrupción de los gobiernos, han resuelto exponer, en una declaración solemne, los derechos naturales, inalienables y sagrados del hombre, a fin de que esta declaración, teniéndola siempre presente todos los miembros del cuerpo social, les recuerde constantemente los derechos y deberes...

Y en el preámbulo de la Declaración Francesa de 1893 se dice:

El pueblo francés... ha resuelto exponer, en una declaración solemne, estos derechos sagrados e inalienables, a fin de que todos los ciudadanos, pudiendo constantemente comparar los actos del gobierno con el objeto de toda institución social, jamás se dejen de oprimir y envilecer por la tiranía; a fin de que el pueblo tenga siempre ante sus ojos las bases de su libertad y de su felicidad; el magistrado, la regla de sus deberes; el legislador, el objeto de su misión.

En el preámbulo de la Carta de las Naciones Unidas de 1945 se expresa la resolución de "reafirmar la fe de los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y valor de la persona humana, en la igualdad de derechos de los hombres y mujeres..."; y en el artículo 1, párrafo 3, se habla del "respeto a los derechos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión".

En la Declaración Universal de Derechos del Hombre, aprobada y proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948, se manifiesta en el preámbulo:

Considerando que la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen como base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos de todos los miembros de la familia humana; considerando que el desconocimiento y el menosprecio de los derechos del hombre han originado actos de barbarie ultrajantes para la conciencia de la humanidad que se ha producido, como la aspiración más elevada del hombre, el advenimiento de un mundo en que los seres humanos, liberados del temor y de la miseria, disfruten de la libertad de palabra y de la libertad de creencias; considerando esencial que los derechos del hombre sean protegidos por un régimen de derecho, a fin de que el hombre no se vea compelido al supremo recurso de la rebelión contra la tiranía y la opresión...; considerando que los Estados miembros se han comprometido a asegurar, en cooperación con la Organización de las Naciones Unidas, el respeto universal y efectivo de los derechos y libertades fundamentales del hombre y, Considerando que una concepción común de estos derechos y libertades es de la mayor importancia para el pleno cumplimiento de dicho compromiso...

Para efectos de nuestra propuesta de reforma constitucional resulta notable el hecho de que en muchas constituciones elaboradas recientemente vuelve a aparecer la idea del derecho natural, es decir, de la estimativa jurídica idealmente válida.

Así, por ejemplo, la Constitución italiana de 1946, en su artículo II, declara:

La república reconoce y garantiza los derechos inviolables del hombre, sea como individuo, sea en las formaciones sociales donde se desarrolla su personalidad y reclama el cumplimiento de los deberes inderogables de solidaridad política, económica y social.

La Constitución de la República Francesa del 27 de octubre de 1946, declara:

Después de la victoria conseguida por los pueblos libres sobre los regímenes que han intentado esclavizar y degradar la persona humana, el pueblo francés proclama de nuevo que todo ser humano, sin distinción de raza, de religión, de creencia, posee derechos inalienables y sagrados. Reafirma solemnemente los derechos y las libertades del hombre y del ciudadano consagrados por la Declaración de 1789... Proclama, además, como especialmente necesarios a nuestro tiempo, los principios políticos, económicos y sociales siguientes...

El artículo I de la Ley Fundamental de la República Federal Alemana de 23 de mayo de 1949, dice:

1. La dignidad del hombre es inviolable. 2. Consiguientemente, el pueblo alemán reconoce derechos inviolables e inalienables del hombre como la base de toda comunidad humana y de la paz y de la justicia en el mundo...

Pues bien, todas las concreciones constitucionales de ese tipo, es decir, de democracia liberal, parten del supuesto de la existencia de derechos fundamentales que están por encima del Estado, que tienen valor más alto que éste, y entienden que uno de los fines principales del Estado consiste en garantizar la efectividad de tales derechos.

Esa devoción renovada a los principios del derecho natural aparece en muchas de las nuevas constituciones elaboradas después de la terminación de la Segunda Guerra Mundial, encaminando la postura constitucional hacia esta doctrina de los derechos naturales, inalienables, imprescriptibles, superiores al Estado.

En el sistema jurídico mexicano, que a la fecha es de corte positivista, la Constitución tiene actualmente la redacción que sigue:

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.

...

Queda claro que al otorgar y no reconocer, prevalece la corriente positivista sobre la naturalista, más aún cuando por otorgar de la misma forma puede restringir o suspender las garantías individuales en los casos a que se refiere en el artículo 29.

Esta tendencia requiere ser cambiada, y dependerá de los actores políticos, el Congreso de la Unión, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, entre otros, que haya o no un giro de 180 grados hacia el naturalismo y sus consecuencias.

En su momento, el representante del Alto Comisionado Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Amerigo Incalcaterra, mencionó que nuestra Carta Magna se encuentra rezagada en materia de reconocimiento y respeto a los derechos humanos, en comparación con otras normas de países desarrollados con los que México tiene firmados tratados internacionales sobre la materia.

En Acción Nacional coincidimos con la postura de Recaséns Siches, quien postula que "el Estado constitucional moderno se halla en el ideario de la democracia liberal, que a su vez es una expresión de la creencia en principios iusnaturalistas o de axiología jurídica".

Nuestro compromiso es el de convergentemente renovar, sin dejar de atender la elevada aspiración jurídica de la protección y defensa de los derechos humanos.

El fin último de esta iniciativa es, por una parte, poner un dique a la posibilidad latente de que quienes detentan el poder tengan la posibilidad de proclamar como derecho lo que les convenga; y por el otro, insertar en nuestro orden jurídico valores ideales que se sitúen por encima de la mera fuerza, para que finalmente se garantice a los mexicanos el pleno goce de sus derechos humanos.

En este orden de ideas, someto a consideración de esta Honorable Cámara de Diputados la presente iniciativa de

Decreto por el que se reforman los artículos 1, 15, 25, 29, 32 y 33 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo Primero. Se reforma la denominación del Capítulo I del Título Primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Título Primero

Capítulo I

De las Garantías Individuales y los Derechos Humanos

Artículo Segundo. Se reforman los artículos 1, 15, 25, 29, 32 y 33 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como siguen:

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

...

...

Artículo 15. No se autoriza la celebración de tratados para la extradición de reos políticos, ni para la de aquellos delincuentes del orden común que hayan tenido en el país donde

cometieron el delito, la condición de esclavos; ni de convenios o tratados en virtud de los que se alteren las garantías y derechos **humanos reconocidos** por esta Constitución para el hombre y el ciudadano.

Artículo 25. ...

El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará al cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades y **derechos humanos que reconoce** esta Constitución.

...

...

...

...

...

...

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, de acuerdo con los titulares de las secretarías de Estado, los departamentos administrativos y la Procuraduría General de la República y con aprobación del Congreso de la Unión, y, en los recesos de éste, de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país o en lugar determinado las garantías **y los derechos** 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 Ejecutivo haga frente a la situación, pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará sin demora al Congreso para que las acuerde.

Artículo 32. La ley regulará el ejercicio de los derechos **humanos** que la legislación mexicana **reconoce** a los mexicanos que posean otra nacionalidad y establecerá normas para evitar conflictos por doble nacionalidad.

...

...

...

...

Artículo 33. Son extranjeros los que no posean las calidades determinadas en el artículo 30. Tienen derecho a las garantías y **los derechos humanos** que **reconoce** el Capítulo I, Título Primero, de la presente Constitución; pero el Ejecutivo de la Unión tendrá la facultad exclusiva de hacer abandonar el territorio nacional, inmediatamente y sin necesidad de juicio previo, a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente.

...

Transitorios

Primero. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación.

Segundo. Publíquese en el Diario Oficial de la Federación.

Notas:

1. Uribe Arzate, Enrique, Derechos humanos y justicia constitucional en México, en *Espiral*, mayo-agosto, número 30, Universidad de Guadalajara, México, página 40.
2. Beuchot, Mauricio, *Derechos humanos, historia y filosofía*, México, Fontamara, 1999.
3. Peña Torres, Marisol, *El proceso de globalización y su impacto jurídico*, Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos de Chile: http://www.anepe.cl/3_foro/Articulos/columna_pegna.htm

Presentada en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 22 de noviembre de 2007.

Diputado Obdulio Ávila Mayo (rúbrica)

QUE REFORMA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y DEL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES, SUSCRITA POR DIPUTADOS DE DIVERSOS GRUPOS PARLAMENTARIOS

Los suscritos, Rubén Aguilar Jiménez, Silvano Garay Ulloa, Rodolfo Solís Parga, diputados de la LX Legislatura, integrantes del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo y demás diputados integrantes de diversos grupos parlamentarios, 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, presentamos ante esta soberanía iniciativa que contiene proyecto de decreto por el que se reforman diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en lo relativo a las prerrogativas de radio y televisión, de la integración de la Cámara de Diputados, Senadores y de voto electrónico, lo anterior con base en la siguiente:

Exposición de Motivos

La forma de integrar el Poder Legislativo Federal, se ha venido transformando durante toda la vida de la Constitución Política del país. Las modificaciones que han ocurrido en los preceptos constitucionales que se refieren tanto a la Cámara de Diputados como en la de Senadores, han tenido como objetivo fundamental el de preservar el principio de elección democrática y el de garantizar el acceso a las Cámaras a las diversas fuerzas políticas del país, para intentar preservar dicha prerrogativa estableció como parte del sistema electoral para su elección: los principio de mayoría relativa y de representación proporcional.

El sistema de mayoría relativa, se emplea para elegir a los titulares de los Poderes Ejecutivo federal, estatal, ayuntamientos, así como a un parte de los miembros del Poder legislativo ya sea federal o estatal; el de representación proporcional para elegir a los diputados federales, estatales; en tanto que las fórmulas de mayoría relativa, primera minoría y representación proporcional, se implementan para integrar el Senado de Republica.

La fórmula electoral que se emplea en nuestro país para la elección de representación proporcional, es la de Hare- Andrae, tanto para la elección del Senado, como para la de diputados, aunque en esta última con ciertas variantes.

El artículo 52 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que la Cámara de Diputados se integra por 500 representantes, de los cuales 300 son elegidos por mayoría relativa (un total del 60%) y los 200 restantes son elegidos mediante la fórmula proporcional (40% de la Cámara). Es por ello que Dieter Nohlen lo califica "como un sistema segmentado de dominio mayoritario", o bien se puede calificar como lo hacen los especialistas en derecho electoral mexicano, como un sistema mixto, preponderantemente mayoritario con elementos de representación proporcional.

Ahora bien, en las fracciones II y III del artículo 54 Constitucional, se prevé que todo partido político que alcance por lo menos el 2% del total de la votación emitida para las listas regionales de las circunscripciones plurinominales, así como acreditar que participa con candidatos a diputados por mayoría relativa en por lo menos 200 distritos uninominales; tendrá derecho a que le sean atribuidos diputados según el principio de representación proporcional, además de que, una vez cumplida esta condición, adicionalmente a las constancias de mayoría que hubieren obtenido sus candidatos, le serán asignados por el principio de representación proporcional, de acuerdo a su votación nacional emitida, el número de diputados de su lista regional que le corresponda en cada circunscripción plurinomial, señalándose en la parte final de la fracción VI de dicho artículo que el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, desarrollará las reglas y fórmulas para estos efectos.

De igual forma, la Constitución en su artículo 56 señala que dicha Cámara se integrará por 128 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.

Los 32 senadores restantes serán elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinomial nacional.

Para aplicar el principio de representación proporcional, cada partido presentará una lista de candidatos en las circunscripciones plurinominales para el caso de diputados, en los senadores no aplica ya que representan a toda la nación, en una sola circunscripción uninominal.

Por su parte en los artículos 12, 13 y 18 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se desarrollan sustancialmente los elementos esenciales de la fórmula de asignación de diputados y senadores por el principio de representación proporcional, la cual se aplicará una vez que el partido político haya satisfecho el requisito mínimo de votación, al haber obtenido el 2% de la votación nacional. Los elementos que emplea la citada fórmula son cociente natural y resto mayor.

El cociente natural, es el resultado de dividir la votación nacional emitida, entre el número por repartir de diputados o senadores, en tanto que el resto mayor de votos es el remanente más alto entre los restos de las votaciones de cada partido político, una vez hecha la distribución de curules o escaños mediante el cociente natural. El resto mayor se utilizará cuando hubiese Diputaciones o Senadurías por distribuir, según se trate.

Es incuestionable que el factor determinante para el señalamiento o determinación del cociente natural conforme a la legislación mexicana, es el número de votos que representa el valor de una curul o de un escaño, es decir, que el cociente natural es el resultado de

dividir la votación nacional emitida entre el número de cargos a repartir bajo el sistema de representación proporcional, los 200 diputados de representación proporcional, o entre el número de senadores electos a repartir por este principio, de tal manera que los partidos políticos tendrán derecho a que se les asignen tantos cargos de elección popular como número de veces contengan en su votación al cociente natural, sin rebasar los límites máximos señalados en la Constitución Federal.

Con lo anterior, el voto es el elemento determinante para obtener el cociente natural y éste, indudablemente, está representado por el número de votos que vale cada cargo de elección popular. Por esta razón, el voto es decisivo en la obtención del cociente natural y es la unidad considerada para expresar el valor de cada cargo de elección popular.

En este sentido, tenemos que según lo disponen los artículo 12, numeral 2 y 18, numeral 1, inciso b), del Código Federal de Instituciones Procedimientos Electorales, al momento de determinar la votación nacional emitida, se deducen los votos a favor de los partidos políticos que no hayan obtenido el 2% y los votos nulos. Luego, si la voluntad ciudadana expresada en las urnas constituye la base a partir de la cual se establece que partidos políticos, que habiendo alcanzado el umbral del 2%, tienen derecho a participar en la asignación de diputados por el principio de representación proporcional a través de la determinación del cociente natural, de tal suerte que se les asignan tantos escaños como cuantas veces contenga el cociente, ¿Por que se establece un umbral mínimo?

Si el cociente natural es el valor de cada cargo de elección popular, y en ocasiones la votación recibida de un partido político en la mayoría de las ocasiones supera el cociente natural o hasta lo multiplica, porque se le discrimina y se le excluye en la asignación de diputados por el principio de representación proporcional por el hecho de no haber alcanzado el umbral del 2% de la votación nacional emitida, esta disposición rompe con la esencia del sistema de representación proporcional pura, la cual tiene como esencia primordial traducir, lo mas exactamente posible, la voluntad ciudadana expresada en las urnas en escaños, de ahí que tal supuesto normativo no tiene razón de existir, ya que rompe con el principio de universalidad del voto, al no tomarse en cuenta a una parte de la ciudadanía que opto por ese instituto político. Recordemos que la universalidad del voto no solamente implica el derecho que tiene todo ciudadano (que reuniendo los requisitos previstos en la misma ley), de emitir su sufragio, sino también que se le de el mismo valor a cada voto depositado en las urnas.

Ahora bien, estamos conscientes que esa voluntad debe ser lo suficientemente representativa, lo cual se logra, precisamente con la determinación del cociente natural, pues es la forma más equitativa de representación, pues al asignar a cada partido las curules correspondientes a la votación obtenida, atenúa los efectos de sobre y subrepresentación, sin embargo, esta proporcionalidad pura desaparece al fijarse un límite mínimo de votación ya que con ello se discrimina entre los partidos que tienen derecho a participar en el reparto proporcional y los que no lo tienen. Estos últimos, sistemáticamente, resultan subrepresentados.

Motivo por el cual se propone, eliminar el umbral del 2% y dejar que sea el cociente natural el que determine que partidos políticos tienen derecho de participar en la asignación de diputados de representación proporcional, de igual forma dicho cociente sería una de las bases para conservar el registro como partidos políticos al haber tenido la suficiente representación como tal. La anterior propuesta no impacta a las coaliciones, ya que se considera adecuado que la unión de las fuerzas políticas debe alcanzar el citado umbral para la conservación del registro.

Por otra parte, se propone incrementar el número de senadores por el principio de representación proporcional de tal forma que únicamente se elijan 32 por el principio de mayoría relativa, 32 se asignen a la primera minoría y los restantes 64 por el principio de representación proporcional. Lo anterior, permitiría tener una mayor pluralidad en la conformación de la cámara alta, y tiene a resolver el problema de la sobre y subrepresentación, asignando a cada partido tantos representantes como correspondan a la proporción de su fuerza electoral, ya que el senado constituye un cuerpo de equilibrio político.

Conforme a los elementos de la génesis del federalismo moderno, algunos sostienen que los senadores representan a las entidades federativas, aduciendo, fundamentalmente, dos argumentos, a saber, en ellas son electos y la Constitución otorga al Senado facultades de custodia del pacto federal; respecto a la primera, cabe señalar que en sentido estricto, se trata únicamente de una referencia territorial convencional, por otra parte, dicha elección no vincula, como un mandato obligatorio, a las entidades con los senadores electos, quienes emiten su voto de manera individual y no por entidad y, finalmente, la necesidad de que las reformas constitucionales sean aprobadas por las legislaturas locales y no solamente por el Senado, como parte del Congreso de la Unión, razones por las que se considera que los senadores así como los diputados tienen la misma naturaleza como representantes del pueblo mexicano, por lo que la ampliación del número de senadores de representación proporcional es congruente, recordemos que la única diferencia constitucional entre senadores y diputados, consiste en que los primeros son electos en una unidad o circunscripción territorial base, más amplia (estado o entidad federativa), en tanto que los segundos lo son en una menor (distrito electoral unitario), aun cuando en el caso de los diputados de representación proporcional, dicha circunscripción es, geográficamente, mayor que aquella en la que se elige a los senadores (distrito electoral plurinominal); la aplicación de una fórmula que permite representar en el Senado tanto a mayorías políticas como a minorías significativas que cuentan con cierta representatividad en determinada entidad federativa, lo que en última instancia fortalece al sistema representativo federal y reafirma su carácter democrático.

En otro orden de ideas, la evolución de los sistemas democráticos se ha ligado íntimamente con el desarrollo tecnológico. Es normal que en una joven democracia donde la primera etapa del fortalecimiento de la misma está basada en el cómputo físico de los votos, el uso de boletas de papel, y la participación de la mano de los ciudadanos, directamente en el cómputo y sumatoria de los votos, así como en el resguardo de las boletas electorales físicas; sea trascendental, sin embargo, en democracias más evolucionadas, donde la creación de un instituto electoral autónomo, así como el desarrollo de otras

insituciones relacionadas, han permitido un fortalecimiento de los derechos democraticos de los ciudadanos de primera generación y exigen una evolución en la automatización y eficiencia de los sistemas electorales.

Para ello es importante apreciar como votan las principales democracias en el mundo:

¿Cómo emiten su voto los electores?

a. Marcando manualmente la papeleta 156 países (78%): Albania, Alemania, Andorra, Angola, Anguila, Antigua y Barbuda, Armenia, Aruba, Australia, Austria, Azerbaiyán, Bahamas, Bahráin, Bangladesh, Barbados, Belice, Benín, Bermudas, Bielorrusia, Bolivia, Bosnia y Herzegovina, Botsuana, Burkina Faso, Burundi, Bélgica, Cabo Verde, Camboya, Canadá, Chile, Chipre, Colombia, Congo (Kinshasa), República Democrática del , Corea del Sur, Costa Rica, Costa de Marfil, Croacia, Dinamarca, Dominica, Ecuador, Egipto, El Salvador, Eritrea, Eslovaquia, Eslovenia, España, Etiopía, Filipinas, Finlandia, Fiyi, Georgia, Ghana, Gibraltar, Granada, Grecia, Guam, Guatemala, Guinea-Bissau, Guyana, Haití, Honduras, Hong Kong, Hungría, India, Iraq, Irlanda, Irán, Islandia, Islas Caimán, Islas Cook, Islas Malvinas, Islas Marshall, Islas Salomón, Israel, Italia, Jamaica, Japón, Jordania, Kazajistán, Kenia, Kirguizistán, Lesoto, Letonia, Liberia, Lituania, Luxemburgo, Líbano, Macedonia, Malasia, Malawi, Maldivas, Malta, Mauricio, Mauritania, Micronesia, Moldavia, Mongolia, Mozambique, México, Namibia, Nepal, Nicaragua, Nigeria, Niue, Noruega, Nueva Zelandia, Níger, Pakistán, Palaos, Panamá, Papúa Nueva Guinea, Paraguay, Países Bajos, Polonia, Portugal, Puerto Rico, Reino Unido, República Checa, República Dominicana, Rumania, Rusia, Samoa , Samoa Americana, San Cristóbal y Nieves, San Marino, San Vicente y las Granadinas, Santa Elena, Santa Lucía, Seychelles, Sierra Leona, Singapur, Somalia, Sri Lanka, Suazilandia, Sudáfrica, Sudán, Suiza, Surinam, Taiwan, Tanzania, Tayikistán, Timor-Leste, Togo, Tonga, Trinidad y Tobago, Turkmenistán, Turquía, Tuvalu, Ucrania, Uganda, Uzbekistán, Vietnam, Yemen, Yibuti, Zambia, Zanzibar, Zimbabue, b. Mediante una máquina mecánica de voto 1 país (0%): Alemania, c. Mediante tarjeta perforada 2 países (1%): Camerún, Indonesia, d. Mediante una máquina electrónica de voto 11 países (5%): Alemania, Brasil, Bélgica, Guam, India, Kazajistán, Nueva Caledonia, Paraguay, Países Bajos, Singapur, Wallis y Futuna, e. Por teléfono f. Por Internet A forma prueba (1%): Austria, Australia, Unión Europea, Bélgica, Francia, Canada y Estados Unidos. g. Otros 28 países (14%): Argelia, Argentina, Bulgaria, Chad, Congo (Brazzaville), Filipinas, Francia, Gambia, Guadalupe, Guinea, Guyana Francesa, Madagascar, Malí, Marruecos, Martinica, Mónaco, Nueva Caledonia, Palestina, Polinesia Francesa, Reunión, Senegal, Suazilandia, Suecia, Túnez, Uruguay, Vanuatu, Venezuela, Wallis y Futuna,

Es necesario pues incluir en nuestra normatividad, ya de manera inmediata las normas generales que permitan la introducción de métodos electrónicos de votación y procesamiento de la elección.

Expuesto lo anterior, se propone el siguiente decreto:

Artículo Primero. Se reforma el artículo 43 del Código Federal de Procedimientos electorales, relacionado con las prerrogativas de radio y televisión.

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales

Capítulo Primero • De las Prerrogativas y Acceso • a la Radio y Televisión

Artículo 42. ...

Artículo 43. ...

1. La Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos y la Comisión de Radiodifusión del Instituto Federal Electoral, tendrán a su cargo la difusión de los programas de radio y televisión de los partidos políticos, así como el trámite de las aperturas de los tiempos correspondientes, en los términos de los artículos 44 al 47 de este Código, **garantizando que el 30% de reparto igualitario entre los partidos que señala la constitución, se otorgue en tiempos preferenciales de mayor audiencia conocidos como triple A. Si los espacios disponibles a reparto en dicho tiempo no fuesen suficientes los espacios disponibles en tiempo preferencial de mayor audiencia, será repartido de manera igualitaria hasta que sean agotados y los derechos restantes de los partidos serán compensados con espacios del siguiente nivel de audiencia.**

2. ...

Artículo 44 al 48. ...

Artículo Segundo. Se reforman los artículos 54 y 56 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se reforman y adicionan diversos artículos del Código Federal de Procedimientos Electorales, todos relacionados con la integración y tamaño del Congreso.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

De la Elección e Instalación del Congreso

Artículo 54. La elección de los 200 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 su votación alcance por lo menos la base que resulta de dividir el total de la votación emitida para las listas regionales de las circunscripciones plurinominales entre 200, tendrá derecho a que le sean atribuidos diputados según el principio de representación proporcional;

III. y VI (...)

Artículo 56. La Cámara de Senadores se integrará por ciento veintiocho senadores, de los cuales, en cada Estado y en el Distrito Federal, **uno** será elegido según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. **La senaduría de primera minoría le será asignada al candidato que haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de** que se trate.

Los **sesenta y cuatro** senadores restantes serán elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional. La ley establecerá las reglas y fórmulas para estos efectos.

La Cámara de Senadores se renovará en su totalidad cada seis años.

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales

Artículo 11

1. (...)

2. La Cámara de Senadores se integrará por 128 senadores, de los cuales, en cada Estado y en el Distrito Federal, **uno** será electo según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. Los 64 senadores restantes, serán elegidos por el principio de representación proporcional, votados en una sola circunscripción plurinominal nacional. La Cámara de Senadores se renovará en su totalidad cada seis años.

3. Para cada entidad federativa, los partidos políticos deberán registrar una lista **con los candidatos a senadores**. La senaduría de primera minoría le será asignada a la fórmula de **candidatos que haya ocupado el segundo lugar** en número de votos en la entidad de que se trate. Asimismo deberán registrar una lista nacional de **64** fórmulas de candidatos para ser votada por el principio de representación proporcional.

4. (...)

Artículo 12

1. Para los efectos de la aplicación de la fracción II del artículo 54 de la Constitución, se dividirá el total de los votos depositados en las urnas para la elección de diputados de mayoría relativa entre 200, dicho resultado será la base a partir de la cual los partidos políticos tendrán derecho a que le sean atribuidos diputados por el principio de representación proporcional.

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 **alcanzado por lo menos la base establecida en la fracción anterior** y los votos nulos.

3. (...)

Artículo 32

1. Al partido político que no obtenga por lo menos el 2% de la votación en alguna de las elecciones federales ordinarias para senadores, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos o bien que no haya alcanzado **por lo menos la base que resulta dividir el total de la votación emitida para las listas regionales de las circunscripciones plurinominales entre 200**, 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 el 2% de la votación emitida en alguna de las elecciones **o bien no alcance por lo menos la base que resulta dividir el total de la votación emitida para las listas regionales de las circunscripciones plurinominales entre 200**, no tiene efectos en relación con los triunfos que sus candidatos hayan obtenido en las elecciones nacionales según el principio de mayoría relativa.

3. (...)

Artículo 58

1 al 9 (...)

10. Los partidos políticos podrán postular candidatos de coalición parcial para las elecciones de senadores y diputados exclusivamente por el principio de mayoría relativa, sujetándose a lo siguiente:

a) Para la elección de senador deberá registrar entre 6 y 20 fórmulas de candidatos. El registro deberá contener la lista de candidatos por entidad federativa; y

b) (...)

Artículo 59-A

1. (...)

2. Para el registro de la coalición, los partidos que pretendan coaligarse deberán cumplir con lo señalado en los incisos a), b), d), y e) del párrafo 2 del artículo anterior, y registrar las candidaturas de diputados de mayoría relativa en los 300 distritos electorales uninominales, las 200 fórmulas de candidatos a diputados por el principio de representación proporcional, así como las **32 listas de candidatos** a senadores por el principio de mayoría relativa en las 32 entidades federativas.

3. y 4. (...)

Artículo 60

1. (...)

2. Para el registro de la coalición, los partidos que pretendan coaligarse deberán cumplir con lo señalado en los incisos a), b), d) y e) del párrafo 2 del artículo 59, y registrar las candidaturas de diputados de mayoría relativa en los 300 distritos electorales uninominales, así como las **32 listas candidatos** a senadores por el principio de mayoría relativa en las 32 entidades federativas y la lista nacional de senadores por el principio de representación proporcional.

3. al 4. (...)

Artículo 61

1. La coalición parcial por la que se postulan candidatos a senadores por el principio de mayoría relativa, se sujetará a lo siguiente:

a) Postulará **listas de candidatos** a senadores por el principio de mayoría relativa, en términos de lo dispuesto en el inciso a) del párrafo 10 del artículo 58 de este Código;

b) al h) (...)

2. Para el registro de las coaliciones para postular candidatos a senadores por el principio de mayoría relativa en once o más entidades federativas, los partidos políticos que deseen coaligarse deberán:

a) Acreditar, que tanto la coalición como **los candidatos** fueron aprobadas por la Asamblea Nacional u órgano equivalente, así como por las Asambleas Estatales o sus equivalentes, de cada uno de los partidos políticos coaligados;

b) al e) (...)

3. Si una vez registrada la coalición no cumple con el registro de candidatos a senadores por el principio de representación proporcional y diputados por ambos principios, de conformidad con lo señalado en el inciso e) del párrafo 2 anterior y dentro de los plazos señalados para tal efecto en el presente Código, la coalición y el registro de candidatos quedarán automáticamente sin efectos.

4. (...)

5. El registro de candidatos de las coaliciones a senadores por el principio de mayoría relativa, comprenderá siempre al candidato de propietario y suplente por cada entidad.

6. (...)

Artículo 62

1. (...)

2 (...)

a) al f) (...)

g) Comprobar que los órganos nacionales y estatales de cada partido político coaligado aprobaron postular y registrar por la misma coalición a las 32 listas de candidatos a senador, la lista nacional de candidatos a senador y a las 200 fórmulas de candidatos a diputados, ambas por el principio de representación proporcional, en los términos señalados por este Código.

3. al 6. (...)

Artículo 66

1. Son causa de pérdida de registro de un partido político:

a) (...)

b) No obtener en la elección federal ordinaria inmediata anterior, por lo menos el 2% de la votación emitida en alguna de las elecciones para senadores, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos o que no haya alcanzado por lo menos **la base que resulte de dividir el total de la votación emitida para las listas regionales de las circunscripciones plurinominales entre 200**, en los términos del párrafo 1 del artículo 32 de este Código;

c) y h) (...)

Artículo 205

1. (...)

2. (...)

a) al f) (...)

g) En el caso de la elección de senadores por mayoría relativa y representación proporcional, un solo espacio para comprender la lista de candidatos propietarios y suplentes postuladas por cada partido político y la lista nacional;

h) a j) (...)

3. al 6. (...)

Artículo Tercero. Se reforma el nombre del libro sexto, para ser denominado "Del voto de los mexicanos en el extranjero y del voto electrónico", así mismo se adiciona un título segundo denominado "del voto electrónico" y se crean los artículos 301 al 303 de dicho título; todos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos electorales.

Libro Sexto

Del Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero y del Voto Electrónico

Título Primero

Del Voto de los Mexicanos en el Extranjero

Artículo 273 al 300. ...

Título Segundo

Del Voto Electrónico

Artículo 301. El Instituto Federal Electoral y los partidos y asociaciones políticas nacionales, así como de los Institutos Electorales de los estado y partidos locales, deberán preparar y fortalecer el sistema electoral mexicano para su desarrollo tecnológico integral con miras a su optimización, transparencia y eficacia a través de la introducción de figuras de procesamiento electrónico de los datos y el voto, siempre y cuando se respete el secreto y la libre emisión del voto como derecho de los ciudadanos.

Artículo 303. El Instituto Federal Electoral procederá a tecnificar y sistematizar el proceso electoral, especialmente en lo relacionado con la actualización de los censos a través del registro; así como en los procedimientos electoral para el desarrollo de las elecciones, comunicación de resultados y automatización del voto, procurando para ello los medios mas modernos, siempre y cuando dichas medidas sean tan confiables y seguras y quede de dicha votación electrónica constancia documental.

Artículo 302. Adicional a la boleta electoral el Instituto Federal Electoral podrá utilizar métodos de voto electrónico.

Es obligación del Instituto, la introducción de métodos de voto electrónico en urnas electrónicas, mesas receptoras de e-votos y crear las redes, bases de datos de electores y la instalación de equipo para la final instauración del e-voto remoto.

Dado en el salón de sesiones de la H. Cámara de Diputados a los 27 días de noviembre de 2007.

Diputados: Miguel Ángel Jiménez Godínez, Silvano Garay Ulloa, Rubén Aguilar Jiménez, Rodolfo Solís Parga, Elías Cárdenas Márquez, Antonio Xavier López Adame, Santiago Gustavo Pedro Cortés (rúbricas).

QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO TOMÁS GLORIA REQUENA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

El suscrito Diputado Federal Tomás Gloria Requena, integrante del Grupo Parlamentario del PRI, en la LX Legislatura de la honorable Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los artículos 56, 62 y 64 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General, somete a consideración de la asamblea la presente iniciativa, que reforma y adiciona los artículos tercero, cuarto y veintiuno de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el fin de reconocer la cultura física y la práctica del deporte como un derecho de todos los mexicanos, e importante factor en la prevención del delito. Bajo la siguiente:

Exposición de Motivos

No cabe duda que corresponde a nuestra Constitución Política el privilegio de ser la primera que consagró las normas protectoras de las clases sociales y su pleno reconocimiento. Los derechos sociales imponen al Estado un hacer, una conducta positiva que cuida la condición de los hombres frente a la economía y el capital; a la vez que significan un imperativo dirigido al Estado para que vigile, intervenga y garantice su respeto.

En trabajos anteriores realizados por esta honorable Cámara de Diputados, se afirma que la Constitución de 1917 dio cabida en forma clara y precisa a los derechos sociales en los artículos 27 y 123, y ello otorgó las bases para la conformación de otros derechos sociales que exigen con urgencia análisis y definición, entre ellos el derecho a la justicia, a la cultura física y al deporte.

La cultura física y el deporte hasta hoy no han sido verdaderamente desarrollados ni reconocidos explícitamente por nuestra Carta Magna, lo que ha generado en más de una ocasión discusiones con puntos de vista encontrados sobre su naturaleza.

En México actualmente no existe algún precepto constitucional expreso que reconozca la cultura física y el deporte como una garantía constitucional o establezca la obligación por parte del Estado de fomentar su práctica y desarrollo como parte fundamental en el proceso educativo e importante factor en la prevención del delito; comprendiéndose como prácticas corporales relacionadas con el desarrollo de valores que pueden llevar a la participación ciudadana por caminos sociales responsables, constituyéndose en un medio efectivo para la conquista de un estilo de vida activo de todos los seres humanos.

La práctica de actividades físicas y deportivas es un derecho vinculado a otros fundamentales, pero no se le ha otorgado individualidad propia como tal, ya que se ha visto como un medio para la consecución de otros derechos, por lo que se debe reformular la regulación de la cultura física y el deporte, previéndolos como parte importante de la política social y económica, buscando su reconocimiento constitucional, estableciendo en los poderes públicos su estímulo, fomento, protección y garantía de que la práctica del deporte y el acceso a la cultura física se den en las mejores condiciones y se favorezcan los valores humanos de la libertad, de la igualdad y de la solidaridad.

La falta de una norma constitucional que lo eleve a rango de garantía social ha sido un factor determinante para que en su momento la Ley de Fomento y Estímulo del Deporte y la actual Ley General de Deporte no hayan consolidado un modelo de cultura física y deporte que garantice el acceso de todos los mexicanos a la práctica de actividades físicas, recreativas y deportivas, pero sobre todo que fomente la promoción y desarrollo de una cultura física en nuestro país.

Poco es lo que puede hacer y significar una norma constitucional si no se reconocen en forma efectiva y real los derechos fundamentales que la norma está protegiendo, tanto por su importancia en el fomento de los procesos democráticos como en el mantenimiento del estado de derecho.

Por otra parte y como referencia expresa en el ámbito internacional, la Conferencia General de la Organización de la Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, reunida en París, en su vigésima sesión emitió el 21 de noviembre de 1978 la Carta Internacional de la Educación Física y el Deporte, que en los términos de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre nos habla sobre las condiciones esenciales del ejercicio efectivo de los derechos humanos dependiendo de la posibilidad brindada a todos y cada uno de desarrollar y preservar libremente sus facultades físicas, intelectuales y morales, por lo que en consecuencia se debería dar y garantizar a todos la posibilidad de acceder a la educación física y al deporte.

Con la convicción de que la preservación y el desarrollo de las aptitudes físicas, intelectuales y morales del ser humano mejoran la calidad de vida en los planos nacional e internacional, afirmando que la educación física y el deporte deben reforzar su acción formativa y favorecer los valores humanos fundamentales que sirvan de base al pleno desarrollo de los pueblos.

Todo ser humano tiene el derecho fundamental de acceder a la educación física y al deporte, que son indispensables para el pleno desarrollo de su personalidad. El derecho a desarrollar las facultades físicas, intelectuales y morales por medio de la educación física y el deporte deberá garantizarse tanto dentro del marco del sistema educativo como el de los demás aspectos de la vida social.

Mas allá de lo anterior, debemos considerar que el pleno desarrollo de las facultades a que hace mención dicha carta, sólo podrán llevarse a cabo cuando se tenga el pleno

reconocimiento de lo que representan la cultura física y el deporte, así como su adecuada implementación y fomento por parte del Estado mexicano.

También se ha mencionado que en la actualidad algunas naciones contemplan en su Constitución la obligación por parte de los poderes públicos del fomento y estímulo de la educación física y la práctica del deporte; y otras más su reconocimiento como un derecho fundamental de sus ciudadanos, destacando Perú, Colombia, Cuba, Brasil, Portugal, Suiza, Bulgaria y España.

Es por lo anterior que reiteramos que en México actualmente no existe algún precepto constitucional expreso que fomente o reconozca la cultura física y el deporte como una garantía social.

Las nuevas generaciones requieren del reconocimiento de sus derechos fundamentales, pero sobre todo requieren que se garantice la respuesta del gobierno para fomentar la equidad, justicia y oportunidad para realizar sus actividades fundamentales.

Por tanto, es necesario no solamente reconocer el derecho de los ciudadanos a desarrollar sus facultades físicas a través de la activación física, la recreación y el deporte, sino a tener acceso a los medios para cuidar de su salud física, durante toda su vida, y que obtengan las oportunidades para poder desarrollar su talento deportivo dentro de organizaciones democráticas, justas y productivas.

Una de las consideraciones determinantes de la necesidad de la regulación adecuada a la práctica de la cultura física y del deporte en la población y sobre todo en la niñez mexicana, es que son un componente esencial para enriquecer la formación integral del individuo y una de sus vertientes es el deporte, el cual promueve el sano espíritu de competencia, y también como una manifestación democrática, ya que iguala a las personas en la afición o en la pasión por él y permite la libre elección de cada individuo para la realización de alguna actividad física y deportiva.

Entender esos conceptos sólo como una simple actividad ligada a la salud o la educación sería minimizar las importantes funciones sociales que desempeñan y la relación que comparten con diversas actividades de primer orden dentro de nuestro quehacer nacional.

La práctica de actividades físicas y deportivas conlleva a un maravilloso encuentro con la competitividad, la salud y el logro de metas personales. La cultura física y la disciplina deportiva otorgan la gracia, firmeza y decisión, la templanza de carácter y la insustituible distancia de los vicios y el ocio.

Con esta iniciativa, retorno y doy seguimiento a los trabajos realizados por las dos legislaturas que nos antecedieron, con el firme propósito de reconocer explícitamente a todos los ciudadanos mexicanos el derecho a la práctica del deporte, establecer la obligatoriedad por parte del Estado de fomentar y promover la cultura física como

instrumento importante de la educación así como la visión innovadora del deporte como un importante factor en la prevención del delito.

La búsqueda, fomento y reconocimiento de una cultura física y deportiva debe comenzar por nuestra Carta Magna, siendo este nuestro máximo ordenamiento, que podrá dar validez de derecho y de hecho a lineamientos que han surgido y deberán surgir, dando lugar a una nueva garantía social.

Por esto renace la inquietud de proponer y apoyar la necesidad de elevar a rango constitucional el derecho a la cultura física y el deporte, porque la dinámica del mundo actual ya no permite partir de supuestos, interpretaciones o críticas aisladas, ya que debe establecerse expresamente el reconocimiento de este derecho en virtud de que la interpretación jurídica que del deporte se hace es ambigua y limitativa.

Las múltiples vertientes que el artículo tercero constitucional contiene, hacen caer en la imprecisión, pudiendo encuadrar o retirar el término según los intereses en juego; siendo entonces dicha imprecisión y las lagunas de nuestro único ordenamiento deportivo las que provocan la contradicción del destino jurídico del deporte, por lo que, al no reconocerlo expresamente como derecho fundamental y en el ámbito constitucional, se da la causa de la poca convicción legislativa para dictar su impulso y fomento.

Con el reconocimiento de la cultura física y el deporte como derecho social en el artículo 4o. reafirmaremos la importancia prioritaria que dicha actividad debe tener en los programas nacionales dedicados al desarrollo social y recreación popular; apreciando y resaltando la necesidad de preservar y enriquecer las más altas cualidades físicas y sociales del hombre como una premisa principal para el establecimiento de una mejor calidad de la vida en el orden nacional e internacional.

Las reformas propuestas, sin duda alguna enriquecerán el actual marco jurídico nacional y consagrarán la existencia en nuestro derecho positivo de una nueva materia inexistente en el país, como la del derecho público del deporte, permitiendo a nuestras comunidades universitarias, docentes e investigadores, entre otras interesadas, a participar en el desarrollo jurídico de esta vital e importante actividad en la vida nacional.

Asimismo obtendríamos como inmediata respuesta:

A. Estar a la vanguardia de las regulaciones internacionales en materia y a la vez nos daría una sólida oportunidad de contar efectivamente con una Ley Reglamentaria que permita al Gobierno Federal coordinar las acciones en materia de cultura física y deporte.

B. La conclusión en el marco jurídico de una nueva forma de organización a través de asociaciones y sociedades tanto de cultura física como de deporte, cuyos estatutos serán congruentes con la política nacional y reclasificarían los alcances de cada miembro del actual sistema nacional.

C. La transformación del órgano rector de la políticas nacional en materia de cultura física y deporte a un organismo público descentralizado.

D. En consecuencia, la incorporación de los entes gubernamentales de los estados, del Distrito Federal y de los municipios responsables de integrar una sola estructura en materia de cultura física y deporte, materializando así el sistema nacional de cultura física y deporte.

Por lo anteriormente expuesto, me permito someter a la consideración de esta honorable asamblea el siguiente proyecto de

Decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 3o., 4o. y 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 3o. ...

I. ...

II. ..

III. ...

IV. ...

V. Además de impartir la educación preescolar, primaria y secundaria, señaladas en el primer párrafo, el Estado promoverá y atenderá todos los tipos y modalidades educativos –incluyendo la educación superior– necesarios para el desarrollo de la nación; apoyará la investigación científica y tecnológica, alentará el fortalecimiento y difusión de nuestra cultura, **asimismo fomentará y coordinará la cultura física y el deporte en el ámbito de su competencia.**

VI. ...

VII. ...

VIII. ..

Artículo 4o. ...

...

...

...

Toda persona tiene derecho a la cultura física y a la práctica del deporte. La ley definirá las bases y modalidades para el acceso a estos derechos y establecerá la concurrencia de la federación, las entidades federativas, el Distrito Federal y municipios en esta materia; asimismo de la participación de los sectores social y privado.

...

...

...

...

Artículo 21. ...

...

...

...

La federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios se coordinarán en los términos que la ley señale para establecer un sistema nacional de seguridad pública **que comprenda, entre otros, programas basados en el desarrollo educativo, la cultura física y el deporte como medios para la prevención del delito.**

Transitorio

Único. Las presentes reformas y adiciones entrarán en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a los 21 días del mes de noviembre de 2007.

Diputado Tomás Gloria Requena (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 63 Y DEROGA LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 77 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO SILVIO GÓMEZ LEYVA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

El suscrito, diputado federal a la LX Legislatura, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, con fundamento en lo establecido en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a consideración de esta honorable asamblea el siguiente proyecto de decreto por el que se reforma el párrafo primero del artículo 63 y se deroga la fracción IV del artículo 77 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

De acuerdo con el sistema jurídico mexicano, el Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se encuentra depositado en un Congreso General, que a su vez está dividido en dos Cámaras, la de Diputados y la de Senadores, tal y como establece el artículo 50 de nuestra Carta Magna.

Dentro de éste esquema, la Cámara de Diputados se encuentra formada por 500 diputados, de los cuales 300 son electos mediante el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, mientras que los 200 restantes son electos bajo el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales.

En el caso de la Cámara de Senadores, ésta se encuentra formada por 128 senadores, electos de la siguiente forma: en cada estado y el Distrito Federal se elegirán dos senadores por el principio de votación mayoritaria relativa y se le asigna uno a la primera minoría, dando un total de 96 senadores; en este sentido, cada partido político tiene derecho a registrar una lista con dos fórmulas de candidatos, por lo que la primer minoría se asignará al candidato que encabece la lista que por sí mismo haya obtenido el segundo lugar.

Los restantes 32 senadores serán electos mediante el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional.

Nuestra Constitución federal también prevé los casos en que ha de declararse vacante el puesto de senador o de diputado, qué ocurre cuando los diputados y/o senadores presentes llaman a los suplentes para asumir el cargo, en un periodo de treinta días, y éstos no acuden, no sin antes haber compelido a los propietarios en el mismo periodo de tiempo y con la misma finalidad sin obtener éxito alguno.

Cuando la vacante ocurre respecto a una diputación o senaduría que corresponde al principio de representación proporcional, señala la Constitución federal que ésta deberá ser cubierta por la fórmula de candidatos del mismo partido que siga en el orden de la lista regional, para el caso de los diputados, o de la lista nacional, en el caso de los senadores, una vez que se le hayan asignado las propuestas que le correspondían.

En el caso de las vacantes de los senadores electos por el principio de primera minoría, será cubierto por la fórmula de candidatos del mismo partido que para la entidad federativa de que se trate se haya registrado en el segundo lugar de la lista correspondiente.

Cuando la vacante recae en una diputación o senaduría que corresponda al principio de mayoría relativa, la respectiva Cámara deberá convocar a elecciones extraordinarias, por lo que es finalmente el Instituto Federal Electoral quien termina ejecutando el proceso electoral.

Sin embargo esta última hipótesis encuentra en la práctica una serie de dificultades, pues representa la preparación, ejecución y calificación de un nuevo proceso electoral.

El primer inconveniente estriba en los elevados costos económicos para ejecutar un proceso electoral, pues incluye los gastos administrativos y operativos del IFE, tanto en los actos previos como en los posteriores a la jornada electoral.

El segundo inconveniente estriba en los elevados gastos de campaña, que hoy día erogan los partidos políticos en cada proceso electoral.

Al respecto, el Consejo General del Instituto Federal Electoral emitió un acuerdo por el que se determinaron los topes de gastos de campaña de diputados y senadores por el principio de mayoría relativa para las elecciones federales del año 2006; señalando que en el caso de los diputados fuera de 950 mil 186.10 pesos (novecientos cincuenta mil ciento ochenta y seis pesos 10/100 MN); y para los senadores por éste principio, el topé máximo por cada fórmula, fuera de entre 3 millones 841 mil 417.25 pesos (tres millones ochocientos cuarenta y un mil cuatrocientos diez y siete pesos 25/100 MN) y 38 millones 414 mil 172.50 pesos (treinta y ocho millones cuatrocientos catorce mil ciento setenta y dos pesos 50/100 MN), según fórmula aplicada para cada entidad federativa.

Ante las cifras anteriores y, en el caso de convocarse a una elección extraordinaria para cubrir la vacante de una diputación federal por el principio de mayoría relativa, considerando la participación de las tres principales fuerzas políticas, los gastos de campaña estarían arrojando un aproximado de 2 millones 850 mil 558.3 (dos millones ochocientos cincuenta mil quinientos cincuenta y ocho pesos 03/100 MN, solamente tomando en consideración la participación de los partidos políticos, a lo que habrá de sumarse los gastos de operación del propio IFE.

Lo mismo sucede con los senadores, pues en caso de convocarse a una elección extraordinaria para cubrir una vacante por el principio de mayoría relativa que corresponda

a estados como México, Veracruz o el Distrito Federal, la participación será de cuando menos tres partidos políticos con un total de seis fórmulas, es decir dos por cada uno, lo que daría como resultado que los gastos de campaña podrían alcanzar hasta 230 millones 485 mil 35 pesos (doscientos treinta millones cuatrocientos ochenta y cinco mil treinta y cinco pesos 00/100 MN), solamente tomando en consideración la participación de las principales fuerzas políticas, a lo que habrá de sumarse los gastos de operación del propio IFE.

Si se toma en consideración que el monto total del Presupuesto de Egresos de la Federación para 2007 ha sido menor, comparado con el que fue aprobado en 2006, resultaría una afectación importante, económicamente hablando, la idea de ejecutar una elección extraordinaria para cubrir éste tipo de vacantes.

La presente iniciativa, propone eliminar la realización de elecciones extraordinarias para cubrir las vacantes de diputados o senadores, cuando éstos hayan sido electos por el principio de mayoría relativa, por las razones ya señaladas anteriormente; por lo que se propone cubrir el espacio con la fórmula de candidatos que siga en designación de la lista de representación proporcional para diputado o senador, según sea el caso, del partido político que originalmente ganó la candidatura disponible.

Esta propuesta, no rompe con la naturaleza jurídica del principio de la representación proporcional, cuyo objetivo consiste en reducir deliberadamente las disparidades entre el porcentaje de la votación, nacional o regional, y los escaños parlamentarios que le corresponden; al contrario, estará fortaleciendo el sistema democrático mexicano, pues se sigue respetando la voluntad ciudadana de la jurisdicción electoral que corresponde a la curul vacante, ya que se estará cubriendo el espacio con un candidato que provenga de la lista plurinominal del partido que ganó la elección ordinaria en esa zona.

Por lo anterior, se propone reformar el primer párrafo del artículo 63 y derogar la fracción IV del artículo 77, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de que las vacantes de los diputados y senadores electos por el principio de mayoría relativa sean cubiertas con la fórmula de candidatos del mismo partido que siga en el orden de la lista regional, en el caso de diputados, o de la lista nacional, en el caso de senadores, después de habersele asignado las propuestas que le hubiesen correspondido; eliminando con ello la facultad de ambas Cámaras para convocar a elecciones extraordinarias cuando exista un espacio vacante de sus miembros.

En virtud de lo anteriormente expuesto y fundado, someto a consideración de esta honorable asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto

Artículo Primero. Se reforma el primer párrafo del artículo 63 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 63. Las Cámaras no pueden abrir sus sesiones ni ejercer su cargo sin la concurrencia, en cada una de ellas, de más de la mitad del número total de sus miembros; pero los presentes de una y otra deberán reunirse el día señalado por la ley y compeler a los ausentes a que concurren dentro de los treinta días siguientes, con la advertencia de que si no lo hiciesen se entenderá por ese solo hecho, que no aceptan su encargo, llamándose luego a los suplentes, los que deberán presentarse en un plazo igual, y si tampoco lo hiciesen, se declarará vacante el puesto. **La vacante de miembros de la Cámara de Diputados sin distinción del principio de elección que le dio origen, será cubierta por la fórmula de candidatos del mismo partido que siga en el orden de la lista regional respectiva, después de habersele asignado los diputados que le hubieren correspondido; la vacante de miembros de la Cámara de Senadores, por el principio de mayoría relativa o 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, y a falta de éstos se tomarán de la lista nacional del partido político al que corresponda la primer minoría en la entidad.**

...

...

...

Artículo Segundo. Se deroga la fracción IV del artículo 77 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 77. Cada una de las Cámaras puede, sin la intervención de la otra:

- I. Dictar resoluciones económicas relativas a su régimen interior.
- II. Comunicarse con la Cámara colegisladora y con el Ejecutivo de la Unión, por medio de comisiones de su seno.

- III. Nombrar los empleados de su secretaría y hacer el reglamento interior de la misma.
- IV. Derogada.

Transitorios

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

Dado en el Salón de Sesiones de la Cámara de Diputados a 27 de noviembre de 2007.

Diputado Silvio Gómez Leyva (rúbrica)

QUE REFORMA EL APARTADO A DEL ARTÍCULO 102 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO VICTORIO RUBÉN MONTALVO ROJAS, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

El suscrito, diputado federal 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 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, presenta a consideración de esta honorable asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 102, en su apartado A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente:

Exposición de Motivos

Durante el proceso electoral del 2 de julio de 2006, los mexicanos fuimos testigos de cómo se violentaron, los principios de certeza, legalidad e imparcialidad a que están obligados a tutelar todos los órganos electorales por mandato constitucional y legal. Hasta el momento los delinquentes electorales que en ella intervinieron no han sido sancionados conforme a la ley.

La cruzada de odio, a través de *spots* y correos electrónicos; y las campañas promovidas por el Consejo Coordinador Empresarial; el intervencionismo del presidente de la república; la utilización de los programas sociales con fines electorales; los excesivos gastos en medios de comunicación; el rebase de topes de gastos de precampaña y campaña de los partidos políticos; la participación e intromisión de extranjeros en el proceso, son tan sólo una muestra de la impunidad en materia de delitos electorales.

Sin embargo, el tema de los delitos electorales en nuestro país ha sido poco abordado, y menos aún lo relativo a la persecución y consignación ante las autoridades de aquellos que cometen estos ilícitos.

El pasado 13 de noviembre, dentro del marco de la reforma del Estado, se publicaron en el Diario Oficial de la Federación las reformas constitucionales en materia electoral; no obstante los avances de la misma, consideramos que no puede haber una verdadera transformación electoral sin que se dote de autonomía constitucional a la actual Fiscalía Especializada en Delitos Electorales (Fepade), que actualice a las realidades de nuestro país conductas que afecten los valores de la democracia y del sufragio universal, libre, directo y secreto; ya que hasta el momento en su actuar como responsable de atender en forma institucional, especializada y profesional, lo relativo a los delitos electorales federales, contenidos en el Título Vigésimo cuarto del Código Penal Federal, podemos decir que esta ha sido una de las dependencias con mayores recursos en los últimos años y con los más bajos índices de eficiencia, su propia estadística así lo demuestra.

De la propia información de la PGR se desprende que en el transcurso de 2007, el número de consignaciones de la Fepade es mínimo en relación con las averiguaciones previas en trámite. Lo mismo sucede con las sentencias emitidas por los jueces, las cuales desde el año de 1999. Para muestra, en el proceso electoral de 2006 y hasta junio de 2007 las consignaciones suman cero y el total de consignaciones en todos esos años suman once.

Por tanto, la iniciativa que ponemos a consideración de esta soberanía, propone la creación de una procuraduría electoral con jerarquía constitucional autónoma, contra la injerencia de algún poder del Estado, donde el nombramiento de su titular se realice por el Senado de la República, previa convocatoria, con una permanencia transexenal en su encargo; es decir, contará con una duración de ocho años para su ejercicio y sólo podrá ser removido de su encargo en los términos del título cuarto de la Constitución.

Por tanto, para el Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática no puede haber reforma electoral sin una transformación de quien se encarga de investigar, perseguir y consignar los delitos electorales, que hasta el momento ha sido ineficiente e ineficaz.

Por lo antes expuesto, sometemos a la consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforma el artículo 102 en su apartado A de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único. Se adicionan los párrafos sexto, séptimo y octavo, recorriéndose el actual párrafo sexto para quedar como noveno, al apartado A del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 102.

A. ...

...

...

...

...

La Procuraduría Electoral es un organismo público autónomo en sus decisiones, dotado con personalidad jurídica y patrimonio propio. En su carácter de Ministerio Público es responsable de la investigación y persecución de los delitos electorales. El Procurador Electoral, deberá guardar reservas en el ejercicio de su competencia. La ley establecerá su organización y funcionamiento.

El procurador electoral será nombrado por el voto de las dos terceras partes del Senado de la República y, en los recesos de éste, por la Comisión Permanente, con la misma votación calificada, mediante convocatoria pública en los términos que establezca la ley.

El Procurador Electoral durará en su cargo ocho años y sólo podrá ser removido de su encargo en los términos del título cuarto de esta Constitución.

La función de consejero jurídico del Gobierno, estará a cargo de la dependencia del Ejecutivo Federal que, para tal efecto, establezca la ley.

B. ...

Transitorio

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

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 29 de noviembre de 2007.

Diputado Victorio Rubén Montalvo Rojas (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 4o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO JUAN ENRIQUE BARRIOS RODRÍGUEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

El suscrito, Juan Enrique Barrios Rodríguez, diputado federal de la LX Legislatura del honorable Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, con fundamento en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los diversos 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 asamblea la presente iniciativa con proyecto de decreto, mediante el cual se reforma el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Lo anterior, con base en la siguiente

Exposición de Motivos

Las adicciones son un problema que afecta todos los países; México no es la excepción. Se trata de un grave problema que ataca principalmente a niños y jóvenes.

Las encuestas nacionales y regionales demuestran que casi la mitad de la población que consume drogas tiene menos de 19 años, y que inició el consumo cuando tenía entre 10 y 14 años.

Cerca de 80 por ciento de los que consumen drogas lo hace a diario. Pocos acuden a centros de rehabilitación o desintoxicación, y quienes lo hacen acuden en su mayoría pasados los 35 años de edad; es decir, mucho tiempo después de haber iniciado el consumo de drogas.

Los anteriores datos son duros, pero sirven para constatar que hay un grave problema, que ataca a nuestra población y cuyos efectos abarcan desde los de salubridad general hasta los sociales, como la desintegración familiar, la deserción escolar y la delincuencia juvenil.

El combate de las adicciones se deriva del tráfico de drogas y, por ende, se ha convertido en cuestión de seguridad nacional.

Miles de jóvenes se ven inmersos cada año en el abismo de la farmacodependencia, convirtiéndose en un mercado importante para los traficantes de drogas.

Lo anterior se convierte en un círculo interminable: los traficantes buscan adictos para venderles droga y éstos, a su vez, se convierten en vendedores para obtener recursos y poder comprar más y saciar su adicción. Es necesario emprender acciones contundentes para terminar con ese ciclo destructivo.

El gobierno federal ha llevado a cabo políticas y estrategias que, en conjunto, constituyen una batalla frontal contra el narcotráfico y el crimen organizado.

Mediante organismos especializados, nuevos cuerpos de seguridad, junto con el Ejército y grandes inversiones en tecnología, se ha buscado atacar el crimen organizado y restituir el orden social en el país.

Sin embargo, el problema de las adicciones no ha sido aún atacado en el enfoque que se ha dado a la lucha contra el narcotráfico. Y como ésta es la consecuencia más devastadora en términos sociales, es de vital importancia abordarla cuanto antes.

Por lo anterior, reconociendo la obligación del Estado de salvaguardar la seguridad y salubridad nacionales, debemos considerar también que el Estado mexicano se haga responsable solidariamente con su población en el combate del narcotráfico y del crimen organizado a través de la lucha contra las adicciones, y esto puede lograrse sólo mediante una incursión dura y directa para erradicar este problema ofreciendo oportunidades para rehabilitar y desintoxicar a los farmacodependientes. En ese sentido, también los estados y el Distrito Federal deben unirse y contribuir a este esfuerzo.

La propuesta que hoy presento busca elevar a rango constitucional el derecho de las personas a vivir en un ambiente libre de adicciones. A su vez, propongo obligar al Estado, en sus distintos y respectivos niveles de gobierno, a contribuir en lo necesario para cumplir este objetivo.

El texto que se propone se traduce en que la federación haga una aportación al esfuerzo del combate de las adicciones y, por consiguiente, a erradicar el narcotráfico. Se centra en dotar a los padres de familia, a los profesores y a la sociedad en general de herramientas que permitan hacerlos partícipes de la lucha contra las adicciones.

Con ello, será posible obtener un triple resultado: ayudar a los niños y a los jóvenes de México a librar el infierno de la farmacodependencia, combatir un claro y grave problema de salud que aqueja a nuestra población y, finalmente, aportar un esfuerzo más a la lucha contra el narcotráfico.

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

Decreto

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

Artículo 4o. ...

...

...

Toda persona tiene derecho a desarrollarse en un entorno sano y libre de adicciones. El Estado proveerá lo necesario para garantizar este derecho.

...

...

...

...

...

Transitorio

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

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 29 de noviembre de 2007.

Diputado Juan Enrique Barrios Rodríguez (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 4o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA PATRICIA CASTILLO ROMERO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE CONVERGENCIA

Patricia Obdulia Castillo Romero, diputada federal por el Grupo Parlamentario de Convergencia de la LX Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71 fracciones II y III 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; presento ante el Pleno de la honorable Cámara de Diputados, proyecto de modificación y adición al artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con base en la siguiente

Exposición de Motivos

La Convención sobre los derechos de los niños.

Considerando que, de conformidad con los principios proclamados en la Carta de las Naciones Unidas, la libertad, la justicia y la paz en el mundo se basan en el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana.

Teniendo presente que los pueblos de las Naciones Unidas han reafirmado en la Carta su fe en los derechos fundamentales del hombre y en la dignidad y el valor de la persona humana, y que han decidido promover el progreso social y elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de la libertad.

Reconociendo que las Naciones Unidas han proclamado y acordado en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en los pactos internacionales de derechos humanos, que toda persona tiene todos los derechos y libertades enunciados en ellos, sin distinción alguna, por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición.

Recordando que en la Declaración Universal de Derechos Humanos las Naciones Unidas proclamaron que la infancia tiene derecho a cuidados y asistencia especiales.

Convencidos de que la familia, como grupo fundamental de la sociedad y medio natural para el crecimiento y el bienestar de todos sus miembros, y en particular de los niños, debe recibir la protección y asistencia necesarias para poder asumir plenamente sus responsabilidades dentro de la comunidad.

Reconociendo que el niño, para el pleno y armonioso desarrollo de su personalidad, debe crecer en el seno de la familia, en un ambiente de felicidad, amor y comprensión,

Considerando que el niño debe estar plenamente preparado para una vida independiente en sociedad y ser educado en el espíritu de los ideales proclamados en la Carta de las Naciones Unidas y, en particular, en un espíritu de paz, dignidad, tolerancia, libertad, igualdad y solidaridad...

Esta iniciativa de adición constitucional tiene como finalidad la defensa de los derechos de los niños. A través de una exhaustiva investigación de las necesidades que más preocupan en este rubro a la sociedad, se realiza la presente iniciativa con el objeto de combatir la injusticia, y ampliar nuevas voces con el objeto de crear una sociedad justa para el sano desarrollo psicológico, emocional y físico de los niños.

Si bien es cierto que los derechos de la infancia han sido protegidos a través de un amplio catálogo de instrumentos internacionales, también es cierto que los esfuerzos no han sido suficientes para obtener el resultado deseado, que es la aniquilación de los peligros a los que se enfrentan unos de los grupos de particular vulnerabilidad. Por este motivo en las líneas del presente se manifestará la importancia del actuar de la sociedad a través del legislativo con el objeto de asegurar el sano desarrollo de sus miembros más jóvenes.

¿Quién es un niño?

La definición de "niño" propuesta por la CDN comprende a todos los seres humanos menores de 18 años, excepto en los casos en que la legislación nacional pertinente haya adelantado la mayoría de edad. Sin embargo, la Convención destaca que la proclamación de una mayoría de edad anterior a los 18 años debe estar en conformidad con el espíritu de la Convención y sus principios fundamentales y no debe usarse, por tanto, para menoscabar los derechos del niño.

Uno de los derechos que más se defienden en los instrumentos internacionales son los **derechos de protección**, estos derechos son esenciales para preservar a los niños y adolescentes de toda forma de abuso, abandono y explotación (por ejemplo, atención especial a los niños refugiados; protección contra la implicación en conflictos armados, trabajo infantil, explotación sexual, tortura y drogadicción).

En México las estadísticas son alarmantes, el país es considerado como destino para el turismo sexual y las cifras estimadas lo corroboran: de 1998 al año 2000, entre 16 mil y 20 mil niñas y niños menores de 18 años fueron explotados sexualmente. Así lo indica el Informe Global de Monitoreo de las acciones en contra de la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes, elaborado por Ecpat Internacional.

Como consecuencia de lo anterior se ha incrementado el aumento de las organizaciones y pornografía en contra de la infancia, así como del tráfico y la trata de personas que afecta los derechos humanos de los niños, por ello es importante protegerlo y propiciar un entorno de seguridad jurídica y de sano desarrollo de las generaciones futuras.

Por lo que resulta de vital importancia, que los poderes de la Unión trabajen en armonía y de manera transversal para dar certidumbre respecto a la protección de las víctimas de esta atrofia social.

En este orden de ideas, es importante modificar el artículo 4o. constitucional con el objeto de prevenir y combatir –eficazmente– la pornografía infantil, el lenocinio, la trata de niños y todos aquellos que deriven de delitos de tipo sexual **elevando a rango constitucional** este derecho en un acto de justicia para los niños y niñas.

Dentro de los acuerdos y consultas para reformar el artículo cuarto constitucional, con el objeto de darle mayor fuerza social a los derechos de la infancia, se reconocen algunos de los contenidos de los tratados internacionales respecto de la infancia, por tanto son altamente perfectibles y progresivos los derechos, libertades y prerrogativas derivadas de su contenido.

Actualmente el artículo 4o. constitucional contiene temas fundamentales como son los siguientes:

- a) La igualdad del varón y la mujer ante la ley, la protección legal de la familia y la planificación familiar.
- b) El derecho a la protección de la salud.
- c) El derecho familiar a la vivienda.
- d) El derecho al medioambiente.
- e) Los derechos de las niñas y los niños.**
- f) Las personas con discapacidad.

Para los efectos del legislativo nos concentraremos en los derechos de los niños, pero antes reflexionaremos sobre los ideales y los sueños del Congreso Constituyente de 1916-1917, que condensa a parte de sus nobles principios la interiorización nacional de los tratados de los derechos humanos internacionales reconocidos por México, por ello, es que en esta nueva oportunidad histórica de acuerdos democráticos, necesarios para el sano y buen funcionamiento del país, es importante sentar las bases para un México nuevo, más humano y protector que haga realidad las conquistas sociales de la Revolución de 1917 y en el que todos, independientemente del partido, ideología, credo o color estemos de acuerdo, por tanto reflexionemos en los siguientes planteamientos a fin de enriquecer el adecuado funcionamiento de las instituciones republicanas que nos caracterizan.

Por lo visto en:

El Protocolo completo de la ONU, sobre la trata de personas.

La Convención sobre los derechos de los niños.

El Código Penal Federal en sus artículos 200 al 207.

El Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía.

- a) Los derechos de las niñas y los niños.

Tradicionalmente los estudios e informes sobre los derechos de la infancia se han sustentado en indicadores relacionados con pobreza, desnutrición y educación, sin considerar la importancia de factores de alto riesgo y oportunidades como son los riesgos en cada una de las etapas de su vida como ejemplo de esto tenemos: la violencia, la pornografía, el lenocinio, la trata de menores y el turismo sexual. La proporción de jóvenes que no estudian o trabajan son factores que afectan directamente a lo largo de su vida a niños, niñas y adolescentes. Las autoridades en México deben tomar en cuenta estos dos componentes, es decir los indicadores sobre supervivencia y los que tienen que ver con factores de riesgo y oportunidades, lo que nos permitiría dar un panorama más amplio de la situación de los derechos de la infancia en el país, así como su vulnerabilidad ante los factores internos y externos del núcleo familiar, como son: el abandono, la explotación y la mendicidad.

Según datos de INEGI los niños y niñas representan el 39.7 por ciento de la población mexicana. Las tres entidades con mayor proporción de población infantil son:

Guerrero (45.7 por ciento); Chiapas (44.8 por ciento); y Oaxaca (44.5 por ciento).

Las tres con menor proporción son el Distrito Federal (31.5 por ciento); Nuevo León (35.4 por ciento); y Baja California (35.6 por ciento).

Desde una posición global de los estados respecto a la condiciones de vida de los menores, las conclusiones que aquí se presentan es que Nuevo León es el estado que presenta las mejores condiciones de vida para su población infantil, seguido del Distrito Federal, Baja California y Aguascalientes. En contraste, los estados de Oaxaca, Veracruz, Guerrero, Chihuahua y Quintana Roo son las entidades en donde la población infantil es más vulnerable. Además es importante mencionar que el 12.6 por ciento de los niños y niñas menores de quince años en el país son indígenas, y seis estados concentran más de la cuarta parte de su población, por lo anterior se deben adoptar todas las medidas necesarias para proteger los derechos de los niños indígenas y para el disfrute pleno de sus derechos consagrados en la legislación nacional, aún frente a los usos y costumbres que se presentan en la raíces de la sociedad. En este punto los derechos de cada niño han de ser garantizados sin discriminación de ningún tipo, con independencia de la raza, color, sexo, lengua, religión, opiniones políticas o de otro tipo, país o etnia de origen, extracción social, propiedad, discapacidad, nacimiento u otra circunstancia del niño, sus padres o su tutor legal.

De lo anterior, se desprende la idea de que durante muchos años más el país seguirá siendo de niños, niñas y jóvenes. Tomando en cuenta que el proceso de transformación demográfica se inició hace alrededor de tres décadas, de tal manera que entrando en materia los fines de la presente iniciativa abarcan básicamente 3 puntos fundamentales:

- Prevenir y combatir la pornografía infantil, lenocinio, la trata de niños y todos aquellos que deriven de delitos de tipo sexual.
- Proteger y ayudar a las víctimas de dicha trata, respetando plenamente sus derechos humanos y;

- Promover la cooperación entre los estados para su sano desarrollo y lograr estos fines.

Para comprender mejor la problemática que el país ha estado vivenciando sobre todo los últimos años en cuanto a los delitos sexuales mencionados en párrafos anteriores, es necesario examinar la raíz del problema, por lo que la hipótesis de los factores que influyen a que el menor caiga en cualquiera de los supuestos mencionados son variados: en primer lugar muchos de estos niños se salen de sus casas en busca de una calidad de vida familiar que en su casa no encuentran ya sea por que existe la violencia intrafamiliar hacia la madre y muchos de ellos fueron abusados sexualmente antes de los 12 años. Son abusados y agredidos verbalmente en sus casas, sin dejar a un lado el abuso físico.

Otra causa son los peligros que implican los centros de convivencia o control de reunión donde tienen acceso a drogas y quedan expuestos a las redes de la delincuencia organizada, en conclusión todos estos factores de riesgo operan en contra de su seguridad como persona sexual y jurídica.

Resumiendo lo anterior las principales causas de la pornografía infantil, el lenocinio, la trata de niños y los demás que se encuentren relacionados con el tema son cuando la persona ha sido violada, ha tenido necesidades económicas, maltrato, carencias afectivas, son huérfanos o bien han sufrido presión de otras personas así como también la falta de autoestima.

En relación a lo anterior y como dato estadístico, la población infantil en México enfrenta serios problemas de pobreza ya que 17.9 millones de niños y niñas menores de 17 años viven en pobreza patrimonial y 6.9 millones en pobreza alimentaría.

Casi el 15 por ciento de la población económicamente activa ocupada entre 12 y 17 años de edad trabaja más de 48 horas de jornada laboral y 42 por ciento de la población en ese mismo grupo trabaja sin remuneración.

Como parte del fortalecimiento de la ley, es necesario además, que la ley actual establezca los elementos normativos para la generación de políticas públicas específicas para poblaciones particulares como lo son los niños y niñas víctimas de la explotación sexual comercial.

En este sentido debemos tener en cuenta una serie de datos obtenidos de los tratados internacionales de los niños y niñas:

- a) Reconocer la vulnerabilidad de los niños víctimas y adaptar los procedimientos de forma que se reconozcan sus necesidades especiales, incluidas las necesidades especiales para declarar como testigos.
- b) Informar a los niños víctimas de sus derechos, su papel, el alcance, las fechas y la marcha de las actuaciones y la resolución de la causa;

- c) Autorizar la presentación y consideración de las opiniones, necesidades y preocupaciones de los niños víctimas en las actuaciones en que se vean afectados sus intereses personales, de una manera compatible con las normas procesales de la legislación nacional.
- d) Prestar la debida asistencia durante todo el proceso a los niños víctimas.
- e) Proteger debidamente la intimidad e identidad de los niños víctimas, esta medida deberá aplicarse incluso en los medios de comunicación y adoptar medidas de conformidad con la legislación nacional para evitar la divulgación de información que pueda conducir a la identificación de esas víctimas.
- f) Velar por la seguridad de los niños víctimas, así como por la de sus familias y los testigos a su favor, frente a intimidaciones y represalias.
- g) Evitar las demoras innecesarias en la resolución de las causas y en la ejecución de las resoluciones o decretos por los que se conceda reparación a los niños víctimas.

De lo anterior se desprenden diversas ideas como la de regenerar a niveles estatal, municipal y federal, el tejido social y de instituciones que permitan detectar con prontitud aquellas zonas, situaciones y grupos de población que son especialmente susceptibles, como el consumo de niñas y niños como mercancías sexuales y evitar que quienes presentan un perfil que los convierten en víctimas potenciales, terminen por ser insertados en el ciclo de explotación sexual y comercial. En este nivel, la legislación debe dar origen a estructuras locales de vigilancia, monitoreo y defensa de los derechos de la infancia.

El combate a las redes de delincuencia organizada vinculadas a la explotación sexual comercial de la infancia, minimizando el carácter comercial de este problema, supone desatender justamente las líneas de acción que son necesarias para estudiar una perspectiva multidisciplinaria del fenómeno, dentro de las cuales se encuentra la criminológico-policíaca, de manera tal que las diversas instancias implicadas en el combate a los delitos asociados infiltren, dismantelen, persigan, procesen y sancionen adecuadamente a quienes utilizan a los niños como mercancías sexuales a través de la cual buscan incrementar sus ganancias.

En este sentido, los estudios más recientes muestran la importancia de brindar tratos diferenciados a las diversas conductas delictivas asociadas a este problema: lenones explotadores, productores, intermediarios, clientes o consumidores.

Si bien es cierto que existe una ley federal en esta materia, tendría que establecer los principios normativos para afectar los ordenamientos administrativos que determinan los ineficientes, obsoletos y discriminatorios procesos de procuración de justicia, y que vuelven a victimizar a niñas y niños en dentro de las instancias ante las cuales se ven sometidas, de tal manera que de lo expuesto en el presente curso surge la necesidad de elevar a rango constitucional la esfera jurídica de la infancia en los aspectos mencionados.

Por lo antes expuesto y fundado, someto a la consideración de esta soberanía, la siguiente iniciativa con anteproyecto de

Decreto que adiciona un párrafo del artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Mexicanos

Artículo Único. Se adicionan un párrafo del artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Mexicanos, para quedar como siguen:

Artículo 4o. El varón y la mujer son iguales ante la ley. Esta protegerá la organización y el desarrollo de la familia.

I. y IV. ...

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 proveerá lo necesario para propiciar el respeto a la dignidad de la niñez y el ejercicio pleno de sus derechos.

El Estado otorgará facilidades a los particulares para que coadyuven al cumplimiento de los derechos de la niñez.

El Congreso de la Unión y las legislaturas estatales, así como autoridades administrativas y judiciales, sean federales, estatales o municipales, tomará las medidas necesarias para garantizar la supervivencia de los niños y las niñas, los protegerá de toda forma de utilización sexual que ponga en riesgo su sano desarrollo mental y su integridad física, asimismo el Estado tendrá la obligación de salvaguardar sus derechos humanos y concederá la debida protección legal y asistencia física y psicológica, para el mejoramiento de las condiciones de vida de los menores.

Transitorio

Único. El presente decreto entrara 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 29 de noviembre de 2007.

Diputada Patricia Castillo Romero (rúbrica)

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 107 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS; Y 76 DE LA LEY DE AMPARO, REGLAMENTARIA DE LOS ARTÍCULOS 103 Y 107 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA PATRICIA CASTILLO ROMERO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE CONVERGENCIA

La que suscribe, Patricia Castillo Romero, diputada de la LX Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en 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, somete a consideración del Pleno de la Cámara de Diputados la siguiente iniciativa que reforma, adiciona y modifica los artículos 107, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 76 de la Ley de Amparo, al tenor de lo siguiente:

El amparo es un juicio constitucional autónomo, iniciado ante tribunales de la federación, por la acción ejercitada por la persona contra todo acto o ley que considera violatorio de sus garantías individuales, en las hipótesis previstas en el artículo 103 constitucional; su objeto es declarar inconstitucional un acto o ley, anulándolo o nulificándole en relación con el agravio y restituir el pleno goce de sus garantías.

Al hablar del juicio de Amparo considero de relevancia mencionar uno de los creadores del mismo, por lo que mencionaré un breve antecedente de quién fue don Mariano Otero; este personaje nace en Guadalajara, Jalisco. En 1835 se recibe de abogado; ejerce su carrera y pronto tiene prestigio como profesionista y como orador. En 1841 es nombrado delegado por Jalisco a la Junta de Representantes de los Departamentos.

En 1842, es electo diputado al Congreso Nacional Extraordinario; en el mismo año, don Mariano Otero, en concordancia con las ideas de Rejón, emite un voto particular, con la finalidad de crear un medio protector de la Constitución, para defender al individuo contra las violaciones cometidas por cualquiera de los tres Poderes Federales, agregando la necesidad de crear las garantías individuales, quedando plasmadas estas ideas en el artículo 25 del acta de reforma de 1847, mediante la cual se establecía que cualquier habitante de la república podía ser amparado por los tribunales de la federación, contra actos de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, estableciéndose asimismo que estos tribunales se concentrarían a conceder su protección al individuo que solicitara el amparo de la Justicia Federal, sin hacer declaración general respecto al acto o Ley impugnada, creándose el principio de relatividad de las sentencias de amparo, conocida también como la fórmula Otero, la cual refiere que "la sentencia será siempre tal, que sólo se ocupe de individuos particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que verse su queja, sin hacer una declaración general respecto a la ley o acto que la motivare".

Es un hecho histórico, inmoderado y sin antecedente similar en la historia del derecho mexicano, la cantidad grotesca de amparos contra la nueva ley del Instituto de Seguridad y

Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado (ISSSTE), que vulnera las garantías de seguridad jurídica y social de millones de derechohabientes.

Este precedente hace que volteemos, analicemos y determinemos sobre el principio de relatividad de las sentencias de amparo, marcado en la ley en lo correspondiente a que las sentencias de amparo sólo protegen al quejoso o quejosos.

Resulta obsoleto este principio ante un antecedente como los amparos presentados en contra de la ley del ISSSTE, ya que finalmente es un solo acto emitido por la autoridad correspondiente el que viola las garantías individuales de miles de personas, de tal manera que para efectos de funcionalidad y la correcta aplicabilidad de este derecho que como individuos la constitución nos concede, es permisible hacer una reflexión de la practicidad que la fórmula Otero adquiere en un movimiento de masas.

Si bien es cierto que el amparo es la figura Jurídica más representativa del derecho mexicano y que es la base de la restitución de las garantías individuales, dentro del cual la declaración de inconstitucionalidad de una norma jurídica general, que realicen los órganos competentes del Poder Judicial de la Federación dentro del juicio de amparo no tendrá efectos generales, beneficiando por tanto solamente a la parte que promovió el juicio de garantías, pero dejando subsistente la Ley para los demás gobernados; estamos hablando de un acto incoherente que la ley establece, ya que al limitarse la eficacia protectora del amparo al sujeto que actuó dentro de un procedimiento, se provoca una importante desigualdad ante la ley, pues la norma declarada inconstitucional se sigue aplicando a todos aquellos que no promovieron el juicio de garantías. Dicho en otras palabras, se impone un tratamiento desigual a sujetos que se encuentran en los mismos supuestos normativos.

Aunado a lo anterior uno de los principios más elementales de la democracia dice que la ley debe tratar a todos los ciudadanos por igual, evitando discriminación entre ellos; sin embargo, es claro que esta fórmula es contradictoria en muchos sentidos.

Además de lo manifestado en líneas anteriores, es importante hacer referencia a que no existe economía procesal que la multicitada formula Otero tiene como consecuencia; es decir, una de las reacciones ipso facto que se presentan es la saturación de trabajo en los tribunales; la extensa duración del procedimiento, el alto costo económico para el Estado, de tal manera que la eliminación de esta formula permitirá una pronta y expedita impartición de justicia.

Finalmente, el Estado debe generar las condiciones necesarias para que la solución de los conflictos se haga en juicios con procedimientos breves, que brinden la oportunidad de la consecuencia eficaz de la reparación del daño.

La columna vertebral de la protesta son los maestros que integran la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación. Sin embargo, la demanda se ha ido dispersando a otros sectores. Prestigiados académicos del Colegio de México se han amparado. Lo han hecho también Magistrados y numerosos empleados de confianza. También trabajadores administrativos, técnicos y manuales.

El 11 de septiembre de 2006 ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y representantes de la impartición de justicia de todo el país presentaron el libro blanco de la reforma judicial, en cuyas páginas están los resultados de la Consulta Nacional para una Reforma Integral y Coherente del Sistema de Impartición de Justicia en el Estado Mexicano, el cual contiene 33 acciones para llevar a cabo la reforma judicial integral.

De manera más específica, el libro blanco identifica tres grandes ejes de acción para una reforma judicial integral, entre ellos la reforma del amparo como una condición previa y necesaria, pero no suficiente, para mejorar sustantivamente la impartición de justicia del país, pues ésta es la institución que articula y da congruencia al conjunto del sistema.

Por su parte, entre las 33 acciones para la reforma judicial integral se encuentra el reformar el amparo mediante modificaciones legislativas y a través de la jurisprudencia.

Ahora bien, el juicio de amparo es un medio procesal constitucional del ordenamiento jurídico mexicano, que tiene por objeto específico hacer real, eficaz y práctica, las garantías individuales establecidas en la Constitución, buscando proteger de los actos de todas las autoridades sin distinción de rango, inclusive las más elevadas, cuando violen dichas garantías, lo anterior está regulado por la carta fundamental y la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Se basa en la idea de limitación del poder de las autoridades gubernamentales, la cual jurídica y lógicamente resulta de la decisión de la soberanía que en los primeros artículos de la Constitución garantiza los derechos humanos. Tan sólo los actos emitidos por la Suprema Corte de Justicia y los relacionados con materia electoral quedan fuera de su acción.

De esta forma, el Poder Judicial de la Federación, a través del juicio de garantías, controla los actos de los demás poderes y los suyos, e impone la supremacía de la Constitución, ya que priva de eficacia legal y material los actos de autoridad que no se ajustan a los términos y el sentido de los preceptos constitucionales, relativos a los derechos humanos y, en ciertos casos, por la extensión del sistema en la garantía de legalidad, controla particularmente las resoluciones de los tribunales de justicia, administrativos y del trabajo federales y locales, que no se apegan a las leyes que dichos tribunales deben aplicar en el ejercicio de sus atribuciones.

Sin embargo, al realizar el propósito indicado, el Judicial Federal no se erige en superior de los demás poderes, porque aún cuando juzga a sus actos concretos y a veces puede obligarlos, en ejecución de sentencia protectora, a que ejerzan de nuevo sus atribuciones en el sentido que resulte de esa sentencia, no lo hace así como autoridad superior jerárquica, sino como autoridad jurisdiccional encargada de resolver una controversia en la cual interviene como parte la autoridad de que se trate y, si la pierde en el litigio, debe someterse al sentido del fallo.

En efecto, los jueces de amparo no son superiores jerárquicos de las autoridades responsables, no están facultados para prescribirles el sentido en que deben actuar, ni menos las órdenes concretas que deben expedir; en principio, la decisión del juez de amparo no revoca ni nulifica la ley o el acto de autoridad sometido a su conocimiento, sino que la estimación de inconstitucionalidad y la consiguiente protección concedida al agraviado tienen solamente el efecto de poner a la persona, a los bienes o a los derechos del quejoso a salvo de la aplicación de la ley o de la ejecución del acto reclamado, sin perjuicio ninguno de que esa ley y dicho subsistan íntegramente en sus términos, en cuanto a las terceras personas que no acudieron al amparo.

De esa manera se cree que la actuación del juez federal no redundaría en un conflicto de poderes, pues la concesión del amparo deja a la autoridad responsable en el pleno ejercicio de sus atribuciones, y si bien en un gran número de casos la obliga, cuando es administrativa, judicial o del trabajo, a dictar una nueva resolución que restituya al agraviado el uso y disfrute de la garantía que haya sido violada; esa nueva resolución no obedece a la supremacía del juez de amparo, que la motiva por su fallo protector; sino directa y exclusivamente de la superioridad jerárquica de la Constitución, en el sentido declarado en cada caso concreto por el órgano respectivo del Poder Judicial Federal, al que la Carta Magna ha facultado para interpretarla, pues ése es el sentido natural y jurídico de los diferentes preceptos que determinan sus atribuciones en la materia de garantías.

Además, la acción de la justicia federal, en el ámbito de las garantías no ataca nuestro régimen federal, pues los fallos de los tribunales federales que imparten amparo contra las leyes o los actos de autoridades locales, propiamente no invaden la soberanía del Estado, al que dichas autoridades pertenecen, pues por virtud y efecto del pacto federal, las soberanías de los estados quedaron limitadas en todas aquellas materias que la constitución reservó expresamente a la federación, de acuerdo con el sentido de su artículo 124, y el 103, fracción I, que atribuye a los tribunales federales la resolución de las controversias que se susciten por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales y, como ese precepto, no distingue cuál sea particularmente la autoridad a que se refiere, las comprende todas, tanto las federales como las locales.

Y aún hay que agregar que el artículo 133 previene que la Constitución es la ley suprema de la Unión, de todo lo cual se sigue que constitucionalmente las autoridades de los estados deben someterse a las resoluciones que los tribunales federales pronuncien en relación con el régimen de garantías instituido en la propia Constitución.

Así, se ve que la intervención de los tribunales federales para controlar en un proceso judicial la actuación de las autoridades de los estados en lo que atañe a la efectividad de las garantías constitucionales no invade en manera alguna las respectivas soberanías locales, sino que nuestro régimen federativo los autoriza expresamente para actualizar y realizar el sistema de garantías en el ámbito de las jurisdicciones locales.

A diferencia de otros sistemas jurídicos con medios de control constitucional como el juicio de amparo; en el caso mexicano, actualmente el juicio de amparo no nulifica ni deroga la ley que es impugnada y que los tribunales declaran inconstitucional, sino que al quejoso se

le otorga protección en contra de dicha ley de manera particular, bajo el principio de relatividad de las sentencias; es decir solamente se aplica al agraviado que obtenga el amparo constitucional contra el acto o ley impugnado, sin que se pueda hacer extensivo a otras personas.

Sin embargo, a través de la jurisprudencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver los juicios de amparo en última instancia puede declarar la inconstitucionalidad de una ley, lo que obligaría a los tribunales de menor jerarquía a aplicar la interpretación del Poder Judicial al resolver juicios sobre el mismo tema.

El juicio de amparo es un medio de control constitucional del sistema legal mexicano, en adición a la acción de inconstitucionalidad y la controversia constitucional. A diferencia de estos dos últimos, el juicio de amparo es promovido por cualquier particular que considere que sus garantías individuales han sido violadas por alguna autoridad.

Este juicio de garantías se extiende a un minucioso control de la constitucionalidad y legalidad, que consiste, primero, en revisar la aplicación concreta de la ley hecha por la autoridad responsable, y segundo, en examinar si el acto reclamado expresa su fundamento legal y motivo de hecho, con el objeto de determinar si ese fundamento y ese motivo son o no pertinentes, pero todo esto restringido a los actos de las autoridades que tengan alguna relación con los derechos del hombre garantizados en la Constitución.

Asimismo, el juicio de amparo tiene como fin evitar que actos de autoridades contravengan directamente la Constitución o que las leyes en que dichos actos se apoyan sean contrarios a la Constitución.

La Constitución Política es la ley suprema, debe prevalecer sobre cualquiera otra disposición y sus disposiciones referentes a los derechos humanos –los cuales garantiza en sus primeros 28 artículos– deben ser norma limitativa de la actuación de todas las autoridades, porque tales derechos son base imprescindible de la convivencia social y, en consecuencia, su efectividad práctica debe ser reconocida y aplicada por los órganos gubernativos, a fin de que sus actividades se desarrollen sin violación de ninguno de los derechos humanos.

La presente iniciativa propone la derogación del principio de relatividad de las sentencias de amparo, tratándose del amparo contra leyes conocidas como "fórmula Otero" y contenida en la fracción II del artículo 107 constitucional.

Dicha fracción, en su primera parte, tiene el siguiente texto: "la sentencia [de amparo] será siempre tal, que sólo se ocupe de individuos particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que verse la queja, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare".

De acuerdo con ese precepto, la declaración de inconstitucionalidad de una norma jurídica general (ley, tratado, reglamento, etcétera) que realicen los órganos competentes del Poder Judicial de la Federación dentro de un juicio de amparo no tendrá efectos generales,

beneficiando por tanto solamente a la parte que promovió el juicio de garantías, pero dejando subsistente el acto para los demás gobernados a los que sea aplicable.

La eliminación de la fórmula Otero ha sido demandada desde hace muchos años y, con muy interesantes argumentos, por juristas como Héctor Fix Zamudio. Sin embargo, el principio de relatividad también tiene sus defensores, quienes incluso sostienen que es justamente debido a esta fórmula que se ha salvado el juicio de amparo, porque de otro modo el Poder Judicial federal no habría podido resistir las "presiones" de los otros poderes.

Para entender cabalmente la propuesta que hace el Grupo Parlamentario de Convergencia vale la pena tratar de sintetizar los argumentos principales de cada una de las posturas.

En contra de la eliminación de la fórmula Otero se esgrimen las siguientes razones:

A) Se dice que de dotar de efectos *erga omnes* a las resoluciones de amparo el Poder Legislativo quedaría supeditado al judicial, lo que provocaría el desequilibrio entre los poderes del Estado.

Respecto a este punto, vale la pena recordar que, como señala Fix Zamudio, "...la intervención de los tribunales en la delicada función de proteger las disposiciones constitucionales contra extralimitaciones de cualquier autoridad, incluyendo las legislativas, no ha producido los conflictos políticos que se vaticinaban, sino todo lo contrario: se ha establecido una corriente de comprensión entre los órganos legislativos y los judiciales, debido a la labor eminentemente técnica y delicadamente equilibradora de los segundos".

Es importante destacar que en este supuesto no se trata de una oposición entre órganos del poder; no es que litiguen entre sí el Poder Judicial y el Legislativo. Por el contrario, lo que sucede es que se da una confrontación entre lo previsto en la Constitución y lo realmente actuado por el Poder Legislativo; por tanto, no es que el Judicial anule por sí y ante sí un acto de otro poder, es la Constitución la que lo hace, imponiéndose de esta forma a todos los poderes, incluyendo al Judicial pues sus resoluciones en todo caso deben estar dictadas conforme al texto de la Constitución.

Con ese mismo argumento, entonces tampoco sería válido que los jueces anularan los actos del Poder Ejecutivo (con efectos frente a todos) porque también en esa misma lógica se estaría vulnerando el principio de división de poderes y creando una potencial situación de enfrentamiento entre los órganos de poder público. Hoy la realidad funcional de muchos países, como señala Fix Zamudio en el texto ya transcrito, desmiente esta postura y afianza día a día la legitimidad y la necesidad de los órganos de la justicia constitucional.

B) La declaración general de inconstitucionalidad, en caso de instaurarse, podría privar de su vigencia a alguna norma jurídica "cuyos resultados aplicativos en la realidad económica, social, política o cultural de México puedan ser benéficos o convenientes para la colectividad".

Este argumento es totalmente erróneo, ya que, en principio, a nadie debe beneficiar un acto inconstitucional;

En segundo lugar, si en efecto la aplicación del acto inconstitucional es más benéfica que lo estipulado por la Constitución, entonces lo que hay que hacer es modificar la Constitución y no convalidar con argumentos utilitaristas la subversión del sistema jurídico;

En tercer término, ¿puede alguien legítimamente beneficiarse de actos que sean contrarios a la Constitución y además esgrimir tales beneficios para mantener la fórmula Otero? El propósito de este argumento es de una entidad muy difícil de superar.

C) Finalmente, también se dice que la fórmula Otero representa una tradición histórica muy importante que hay que preservar. Por una parte, se sostiene, es heredera del principio clásico de *res inter alios acta*, según el cual los efectos de los actos jurídicos se deben limitar a las partes que en ellos intervienen y no afectar a los que no han tenido que ver en una determinada relación jurídica; por otro lado, se considera que es una parte importante de la tradición jurídica nacional, al haberse mantenido vigente durante más de 150 años.

A favor de la supresión de la mencionada "Fórmula" se suelen esgrimir los siguientes argumentos:

A) Al limitarse la eficacia protectora del amparo al sujeto que actuó dentro de un procedimiento se provoca una importante desigualdad ante la ley, pues la norma declarada inconstitucional se sigue aplicando a todos aquellos que no promovieron el juicio de garantías.

Esto supone la consagración jurídica de la desigualdad, pues desde el propio texto constitucional se impone un tratamiento desigualitario a sujetos que se encuentran en los mismos supuestos normativos. En este sentido, se puede sostener que la fórmula Otero choca con uno de los principios más elementales de la democracia: aquel de acuerdo con el cual la ley debe tratar a todos los ciudadanos por igual, evitando situaciones que pueden representar una discriminación de *iure* entre ellos.

Sumado a la discriminación jurídica que suponen, a los efectos relativos de las sentencias de amparo también se les achaca que detienen el flujo de inversión privada hacia diversos sectores de la economía nacional, pues con tales efectos se mantienen varias facultades del gobierno y la burocracia que son inconstitucionales. Su derogación, se dice, "favorecería el Estado de derecho y la credibilidad de la institución judicial".

B) Al no permitir la declaración general de inconstitucionalidad se va en contra del principio de economía procesal, pues se llega al absurdo de tener que seguir promoviendo juicios de amparo contra leyes que han sido declaradas inconstitucionales un sinnúmero de veces.

Esto supone una carga añadida para el Poder Judicial federal que va en detrimento de una pronta y expedita administración de justicia.

C) Finalmente, un tercer argumento importante es que con la fórmula Otero se burla de forma ostensible el principio de supremacía constitucional, pues se condiciona la superioridad de la Carta Magna al hecho de promover y ganar un amparo;

Es decir, para todos aquellos que por ignorancia, por falta de recursos o por no haber podido superar los innumerables tecnicismos consagrados en la Ley de Amparo no han podido obtener una sentencia favorable de los jueces federales, la supremacía constitucional es puro papel mojado, pues se siguen aplicando las leyes, reglamentos o tratados que ya han sido considerados inconstitucionales.

La supremacía constitucional no puede limitarse a las partes que participaron en un juicio, sino que debe ser concebida como una fuerza irresistible que arrastra a las normas inconstitucionales fuera del ordenamiento jurídico; de otra manera, la Constitución no sería en realidad una norma suprema, sino una ley cuya superioridad estaría sujeta a que se realizaran una serie de variables en ausencia de las cuales valdrían más las otras (que se supone están por debajo de ella dentro de la construcción jerárquica del ordenamiento).

Por lo anteriormente expuesto y con base en la facultad que me conceden el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y el 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, me permito someter, por su conducto, a consideración de esa soberanía, para su discusión y aprobación en su caso, la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que reforman, adicionan y modifican los artículos 107, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 76 de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo Primero. Se reforma la fracción segunda del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 107. ...

I. ...

II. Tratándose del amparo contra leyes, la sentencia, además de ocuparse de los individuos promoventes amparándolos y protegiéndolos en el caso sobre el que verse la queja, hará una declaración general respecto de la ley que la motivare.

Artículo Segundo. Se reforma el artículo 76 de la Ley de Amparo, reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 76. ...

Las sentencias que se pronuncien en los juicios de amparo contra leyes se ocuparán de las personas físicas o morales, privadas u oficiales que lo hubiesen solicitado, amparándolas y

protegiéndolas en el caso específico, si procediere sobre el que verse la demanda; haciendo una declaración general respecto de la ley que la motivare. Esta declaración tendrá efectos generales respecto a las personas que se ubiquen en los supuestos de la ley recurrida.

Transitorios

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

Diputada Patricia Castillo Romero (rúbrica)

QUE ADICIONA UN INCISO C) AL ARTÍCULO 26 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA SILVIA OLIVA FRAGOSO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

La que suscribe, diputada federal de la LX Legislatura de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión e integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Ley Fundamental, y 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, se permite someter a la consideración de esta soberanía, la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona un inciso C al artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de conformidad con la siguiente

Exposición de Motivos

La banca de desarrollo consiste en la conformación de intermediarios financieros que realizan diferentes acciones de promoción hacia actividades de financiamiento con el fin de fomentar el crecimiento económico regional y nacional.

Estas sociedades se crearon con el objetivo de promover y fomentar del desarrollo económico en sectores y regiones con escasez de recursos, o donde los proyectos eran de alto riesgo y requerían de montos importantes de inversión inicial. Sus apoyos crediticios los ofrecían en forma preferencial, es decir, con tasas de interés, plazos y formas de amortización menores a las de los bancos comerciales.

En su carácter de institución de banca de desarrollo, prestarán el servicio público de banca y crédito con sujeción a los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo, del Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo y de acuerdo a los programas regionales y sectoriales, que correspondan a su sector de atención.

Las instituciones del sistema financiero de fomento fueron creadas para impulsar el desarrollo económico del país, a través de diversos esquemas financieros, entre los que destacan el crédito, la inversión en capital de riesgo y el otorgamiento de garantías. Asimismo, en complemento a su actividad financiera, la gran mayoría de las instituciones realizan operaciones fiduciarias y de mercado.

Las instituciones financieras tienen responsabilidad sobre los fondos que administran, la cual deben enfrentar mediante un proceso de evaluación continua del perfil de riesgos institucional, en el contexto de los objetivos establecidos, de las estrategias puestas en marcha para alcanzarlos y de las condiciones del mercado en el cual se desempeñan.

Las instituciones de banca de desarrollo son empresas de participación estatal mayoritaria, integrantes de la administración pública paraestatal, que están regidas por sus respectivas leyes orgánicas y por la Ley de Instituciones de Crédito, a las cuales les es aplicable la Ley

Federal de las Entidades Paraestatales, en las materias y asuntos que sus leyes orgánicas específicas no regulen. La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, por su parte, establece las bases para su sectorización en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

En la Ley de Instituciones de Crédito se establece que el sistema bancario mexicano está integrado por el Banco de México, las instituciones de banca múltiple, las instituciones de banca de desarrollo y los fideicomisos públicos constituidos por el gobierno federal para el fomento económico.

En la misma ley se indica que el Estado ejercerá la rectoría del sistema bancario mexicano, a fin de que este oriente fundamentalmente sus actividades a apoyar y promover el desarrollo de las fuerzas productivas del país y el crecimiento de la economía nacional. También la ley indica que las instituciones de fomento al desarrollo atenderán las actividades productivas que el Congreso de la Unión les asigne como especialidad en sus respectivas leyes orgánicas.

En la misma ley, en su artículo segundo, se establece que el servicio de banca y crédito sólo puede prestarse por instituciones de crédito, que pueden ser de banca múltiple o de desarrollo.

En la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se asigna a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la función de planear, coordinar, evaluar y vigilar el sistema bancario del país, que comprende el banco central, la banca nacional de fomento y las demás instituciones encargadas de prestar el servicio público de banca y crédito.

La Ley Federal de las Entidades Paraestatales tiene por objeto regular la organización, funcionamiento y control de las entidades paraestatales de la administración pública federal.

Los fideicomisos públicos, por su parte, al no ser constituidos mediante una ley específica, sino por un contrato entre el fideicomitente y la fiduciaria, quedan sujetos a la ley anterior, con el objetivo de auxiliar al Ejecutivo federal mediante la realización de actividades prioritarias.

Las instituciones nacionales de crédito surgieron en 1926, cuando se creó el Banco Nacional de Crédito Agrícola, a partir de ese momento el Gobierno Federal constituyó diversas instituciones, de las cuales actualmente operan el Banco Nacional Hipotecario, Urbano y de Obras Públicas, creado en 1933; esta misma institución cambió de nombre en 1966 a Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos; el Banco Nacional Financiero, constituido en 1934; el Banco Nacional de Comercio Exterior, creado en 1937; el Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, creado en 1947; el Patronato del Ahorro Nacional, que fue creado como organismo público descentralizado y transformado en 2001 a Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros; la Sociedad Hipotecaria Federal, creada en 2001; y la Financiera Rural, creada en 2002, bajo la figura jurídica de organismo público descentralizado.

Los fideicomisos también forman parte de la banca de fomento y están coordinados sectorialmente por la SHCP, lo conforman el Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura, constituido en 1955, transformándose más tarde en Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA); el Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda (Fovi), constituido en 1965 –esta entidad inició su proceso de liquidación en 2001, al crearse la Sociedad Hipotecaria Federal–; el Fondo Especial para Financiamientos Agropecuarios, constituido en 1965, la misma entidad opera dentro del sistema FIRA; el Fondo Especial de Asistencia Técnica y Garantía para Créditos Agropecuarios, constituido en 1972, esta entidad financiera realiza sus operaciones dentro del Sistema FIRA; el Fondo de Garantía y Fomento para las Actividades Pesqueras, constituido en 1988, continúa en operación dentro del sistema FIRA; el Fondo de Capitalización e Inversión del Sector Rural, constituido en 1988. Otros fideicomisos, como el Fondo Nacional de Fomento al Turismo, el Fondo de las Habitaciones Populares, el Fideicomiso de Fomento Minero y el Fondo Nacional para el Consumo de los Trabajadores, se encuentran sectorizados en dependencias diferentes a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Nacional Financiera (Nafin) se rige por la ley orgánica publicada el 26 de diciembre de 1986, en la cual se ratifica su especialización en la promoción y financiamiento del sector industrial, el desarrollo económico nacional y regional.

En 2005 Nafin era la primera institución en importancia, por su monto de activos, por el volumen de su cartera total y por el total de su pasivo.

El Banco Nacional de Comercio Exterior se creó por la necesidad de contar con una institución de crédito que se especializará en dar apoyos financieros que influyeran en el fomento de las exportaciones, con la finalidad de equilibrar la balanza de pagos.

La contribución de esta institución al crecimiento económico del país ha sido y es de suma importancia, por el financiamiento canalizado a las actividades productivas de exportación e importación, además creó y fortaleció las empresas comercializadoras y entidades públicas como Impulsora y Exportadora Nacional, S de RL de CV.

El Banco de Comercio Exterior (Bancomext) se rige por la ley orgánica publicada el 20 de enero de 1986, en la cual se revalida su especialización en la promoción y financiamiento del comercio exterior del país. En 2006, Bancomext era la cuarta institución en importancia, de acuerdo al monto de sus activos, a su volumen de su cartera total, por el total de su pasivo y por su capital contable.

El Banco Nacional del Ejército y la Armada, SA de CV (Banejército), cumple el objetivo de otorgar créditos a los miembros del Ejército y la Armada nacionales y apoyar a las sociedades mercantiles integradas por elementos militares. En 1978, se amplió su cobertura hacia los miembros de la Fuerza Aérea. La institución esta bajo la ley orgánica publicada el 13 de enero de 1986, en la cual se indica su especialización en el financiamiento a los miembros del Ejército, Fuerza Aérea y Armada de México.

Para el 2005, Banejército era la quinta institución en importancia, de acuerdo al monto de sus activos, por el volumen de su cartera total, por el total de su pasivo y por el monto de su capital contable.

El Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, SNC (Bansefi), tiene como antecedente inmediato de esta institución, el Patronato del Ahorro Nacional (Pahnal), organismo público descentralizado, creado por decreto el 31 de diciembre de 1949 en el Diario Oficial de la Federación, con el fin de promover el hábito del ahorro entre la población.

El Pahnal era más conocido por el bono del ahorro nacional, creado en 1950 con el objeto de apoyar a los pequeños ahorradores una forma flexible, líquida y segura; otros servicios otorgados fueron los bonos del ahorro escolar y, más recientemente, la Cuentahorro, la Tandahorro y los contratos de depósito de títulos en custodia y administración, entre otros.

En abril de 2001 el Congreso de la Unión aprobó la Ley de Ahorro y Crédito Popular y la Ley Orgánica que transformó el Pahnal en el Bansefi. Lo anterior con la finalidad de organizar y desarrollar el denominado sector de ahorro y crédito popular y continuar promoviendo el ahorro; la nueva institución se apoyó en las más de 500 sucursales del Pahnal en toda la república; transformar a Bansefi en el banco de las entidades de ahorro y crédito popular (EACP) previstas en la Ley de Ahorro y Crédito Popular, con el objetivo de brindar servicios que les permitieran mejorar sus ingresos, reducir sus costos, hacer eficientes sus procesos y coordinar temporalmente los apoyos del gobierno federal, asignados al sector que le corresponde.

En la actualidad se rige por la ley orgánica publicada el 1 de junio de 2001, en la cual se le asigna por objeto la promoción del ahorro, el financiamiento y la inversión entre los integrantes del sector de ahorro y crédito popular, ofrecer instrumentos y servicios financieros entre los mismos, así como canalizar apoyos financieros y técnicos para fomentar el hábito del ahorro.

En 2005, el Bansefi era la mas pequeña de las instituciones de banca de desarrollo, de acuerdo con el monto de sus activos, el volumen de su cartera total, el total de su pasivo y su capital contable.

El antecedente inmediato de la Sociedad Hipotecaria Federal fue el Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda (Fovi), constituido el 10 de abril de 1963, con el objeto de fomentar el financiamiento a la vivienda de interés social; de sus operaciones destacan el financiamiento a la construcción y adquisición de vivienda, a mediados de la década de los años noventa, más del 90 por ciento de sus recursos los canalizó a través de las sociedades financieras de objeto limitado (Sofol),¹³ especializadas en el mercado de la vivienda; el Fovi administró el Programa Especial de Crédito y Subsidio a la Vivienda (Prosavi), con el cual el gobierno federal inició la política de otorgar el subsidio al frente a la demanda y no a lo largo del tiempo de vigencia de los créditos.

En 2001, a fin de ampliar y consolidar el apoyo al sector vivienda, el gobierno federal constituyó la Sociedad Hipotecaria Federal (SHF), sociedad nacional de crédito, institución de banca de desarrollo.

El objetivo era buscar el establecimiento de condiciones para que se destinaran recursos públicos y privados a la construcción y adquisición de viviendas, preferentemente de interés social y medio y eventualmente incursionar en el mercado de hipotecas, mediante la bursatilización de la cartera de vivienda, lo cual permitiría contar con un mayor volumen de recursos a favor de esta actividad económica.

En la actualidad se rige por su ley orgánica, publicada el 11 de octubre de 2001, en la cual se establece que tiene por objeto impulsar el desarrollo de los mercados primario y secundario de crédito a la vivienda, mediante el otorgamiento de garantías destinadas a la construcción, adquisición y mejora de la vivienda, preferentemente de interés social, así como al incremento de la capacidad productiva y el desarrollo tecnológico, relacionados con la vivienda.

En 2005, la SHF era la tercera institución en importancia, de acuerdo con el monto de sus activos, el volumen de su cartera total, el total de su pasivo y la primera por su capital contable.

El campo es un sector prioritario por parte del Estado para el otorgamiento de crédito, por ello desde 1926 se creó el Banco Nacional de Crédito Agrícola, SA, cuya misión consistía en canalizar recursos en forma exclusiva a sociedades cooperativas agrícolas y no a productores individuales.

Posteriormente, en 1935 constituyó el Banco Nacional de Crédito Ejidal, SA, como una entidad que debía otorgar crédito fundamentalmente a través de sociedades locales de crédito ejidal, por encima del ejidatario en lo individual. También en 1965 se reforzaron los apoyos al campo en materia crediticia, al fundarse el Banco Nacional Agropecuario, SA de CV, y diez años después, en 1975, se consolidó el esfuerzo realizado, mediante la fusión de las tres instituciones enunciadas en el Banco Nacional de Crédito Rural, SNC, institución de banca de desarrollo, el cual, debido a sus altos costos de operación y su abultada cartera vencida fue liquidado en 2002 y sustituido por la Financiera Rural.

De acuerdo con su ley orgánica, publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 26 de diciembre de 2002, la Financiera Rural es un organismo descentralizado de la administración pública federal, sectorizado en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Su objeto es coadyuvar con el Estado en el impulso al desarrollo de las actividades agropecuarias, forestales, pesqueras y todas aquellas vinculadas al medio rural, con la finalidad de elevar la productividad y mejorar el nivel de vida de la población. Esta institución tiene el reto de apoyar con financiamiento a las actividades rurales, donde se concentra el 25 por ciento de la población nacional, el 18 por ciento de la población económicamente activa y donde un alto porcentaje de los habitantes vive en condiciones de pobreza. Para estos efectos, la institución promueve la formación de intermediarios financieros de primer piso.

Adicionalmente, el sector agropecuario recibe apoyos del sistema FIRA, el cual se constituye por un conjunto de fideicomisos constituidos por el gobierno federal, como fideicomitente y el Banco de México como fiduciario, en el cual los productores actúan como fideicomisarios, es decir, como beneficiarios de los apoyos que brinda.

Integran el sistema, los siguientes fideicomisos: el Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura, creado en 1954; el Fondo Especial para Financiamientos Agropecuarios, creado en 1965; el Fondo Especial de Asistencia Técnica y Garantía para Créditos Agropecuarios, creado en 1972; y el Fondo de Garantía y Fomento para las Actividades Pesqueras, creado en 1988, ante la liquidación en ese año del Banco Nacional Pesquero y Portuario.

Durante los últimos años, el financiamiento a la actividad económica, por parte del sistema bancario ha caído sustancialmente, tanto en términos reales como en proporción al producto interno bruto, en lo general y por sectores. Al efecto contribuyeron, tanto los bancos comerciales, como las entidades de la banca de desarrollo, en sus respectivas áreas de influencia.

Por sector económico, la suma del crédito otorgado por la Financiera Rural y FIRA al sector agropecuario pasó de 28 mil 849 millones de pesos en el año 2000 a 62 mil 316 millones de pesos en 2005. La recuperación de cartera en el mismo lapso pasó de 28 mil 910 millones de pesos en 2000 a 56 mil 13 millones de pesos en 2005, lo que significó que el financiamiento neto al sector pasó de 61 millones negativos en 2000 a 6 mil 203 millones de pesos en 2005.

La suma del crédito otorgado por Nacional Financiera y el Banco Nacional de Comercio Exterior al sector industrial pasó de 117 mil 112 millones de pesos en el 2000 a 164 mil 352 millones de pesos en 2005. La recuperación de cartera en el mismo lapso pasó de 120 mil 951 millones de pesos en 2000 a 164 mil 730 millones de pesos en 2005, lo que significó que el financiamiento neto al sector pasó de 3 mil 839 millones negativos en 2000 a 378 millones negativos en 2005.

A la vivienda, medido por el crédito otorgado por la Sociedad Hipotecaria Federal, pasó de 13 mil 183 millones de pesos en el año 2000 a 31 mil 411 millones de pesos en 2005. La recuperación de cartera en el mismo lapso pasó de 7 mil 603 millones de pesos en 2000 a 27 mil 404 millones de pesos en 2005, lo que significó que el financiamiento neto al sector pasó de 5 mil 580 millones de pesos en 2000 a 4 mil 7 millones de pesos en 2005.

La forma mas adecuada de medir el desempeño de las instituciones de banca de desarrollo, es conociendo el grado de cumplimiento del objetivo para el cual fueron constituidas.

Al respecto es importante resaltar que en el ejercicio de sus facultades, las entidades de la banca de desarrollo obtienen recursos financieros en los mercados de dinero y capitales, interno y externo, así como mediante la contratación de financiamientos y emisión de títulos de deuda.

Como referencia, es importante señalar que en 2005 los recursos contratados por las instituciones de la banca de desarrollo ascendieron a 537 mil 417 millones de pesos, de los cuales un 68 por ciento se obtuvo en el mercado interno y el 32 por ciento restante mediante financiamientos externos.

Para un mejor desarrollo industrial e impulso del crecimiento económico es necesario que el estado reorganice el sistema bancario nacional de fomento; por ello proponemos que se establezca a nivel constitucional y en concordancia con el desarrollo regional y nacional el Sistema Nacional de Banca de Desarrollo, a fin de dar solidez a la actividad económica en el marco de la planeación nacional a través de los diversos créditos que ofrecen las instituciones de desarrollo.

En virtud de lo anteriormente expuesto, someto a la consideración de esta Honorable Soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se adiciona un inciso C al artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo Único. Se adiciona un inciso C) al artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 26.

A. ...

B. ...

C. El Estado contará y organizará un sistema nacional de banca de desarrollo, a fin de que éste oriente fundamentalmente sus actividades a apoyar y promover el desarrollo de las fuerzas productivas del país y el crecimiento de la economía nacional, basado en una política económica soberana, fomentando el ahorro en todos los sectores y regiones de la república y su adecuada canalización a una amplia cobertura regional que propicie la descentralización del propio Sistema, con apego a sanas prácticas y usos bancarios.

El sistema nacional de banca de desarrollo estará integrado por el Banco de México, las instituciones de banca de desarrollo, las instituciones de banca múltiple relacionadas con actividades de promoción del desarrollo, el Patronato del Ahorro Nacional y los fideicomisos públicos constituidos por el gobierno federal para el fomento económico, así como aquéllos que para el desempeño de las funciones que la ley encomienda al Banco de México, con tal carácter se constituyan.

El sistema nacional de banca de desarrollo se conformará por un Consejo Nacional de Banca de Desarrollo, compuesto por el director del Banco de México, el secretario de Hacienda y Crédito Público, el secretario de Economía, los gobernadores de los estados y dos representantes de la sociedad civil.

El sistema bancario mexicano atenderá el desarrollo nacional y regional con base en las instituciones de banca de desarrollo en sectores y actividades productivas que el Congreso de la Unión determine como especialidad de cada una de éstas, en las respectivas leyes orgánicas.

Transitorio

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

Diputada Silvia Oliva Fragoso (rúbrica)

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 74 Y 76 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO PEDRO MONTALVO GÓMEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

El suscrito, diputado federal integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en la LX Legislatura, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, y 73, fracción XXV, 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, se permite someter a la consideración de esta asamblea una iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

El origen del poder resulta determinante en la orientación de las instituciones políticas. La creación de las instituciones tiene un claro contenido histórico, determinado por el conjunto de procesos y de contextos que influyen en su formación.

La organización de nuestras instituciones políticas se basa en fórmulas que producen diversos grados de eficiencia en la distribución de los bienes públicos. El diseño del gobierno y la forma en que el poder se encuentra estructurado resultan determinantes en los resultados de las decisiones políticas, para dar rumbo al desarrollo del país. En tal sentido, el proceso de construcción de nuestras instituciones políticas se consolida prácticamente durante las dos últimas décadas del siglo XX.

El diseño gubernamental supone en la tradición institucional mexicana la división del poder en tres figuras: el presidente, el congreso y el judicial. Los tres gobiernan; sin embargo, como en la mayor parte de países en Latinoamérica, aquí el presidente ha tenido más atribuciones y poder que los otros dos poderes, configurando la figura conocida ampliamente como "presidencialismo".

El Poder Ejecutivo controla en el actual diseño constitucional dos tipos de entidades públicas. Por un lado, las secretarías de Estado y todas las dependencias que a ellas se ligan, que al mismo tiempo integran el gabinete "legal" del presidente. Por otro lado, están las agencias paraestatales o instituciones de gabinete "ampliado", que han surgido principalmente como entidades estratégicas del Estado, o como producto de las acciones de nacionalización o estatificación de actividades productivas. Por ejemplo, Pemex, el IMSS o el ISSSTE, son parte de dicho "gabinete ampliado".

Las entidades públicas que dependen del presidente sugieren aspectos específicos del ejercicio de la política mexicana, y reflejan la percepción que los diversos gobiernos han tenido sobre problemas específicos que han enfrentado en su tiempo. El conjunto de dichas dependencias se ha modificado, se han ampliado o han desaparecido, de acuerdo con los

temas considerados prioritarios o para enfrentar crisis de distinta índole en sexenios específicos.

Algunas secretarías han tenido mayor relevancia de acuerdo con el perfil de los secretarios que las han encabezado o menor de acuerdo con las facultades que han desempeñado. En México, el gabinete presidencial ha tenido la particularidad especial de dar lugar a los espacios con que se pagan las alianzas que el presidente hace para obtener apoyos en su camino a la presidencia, bien sean los compromisos adquiridos durante la época de campaña, o después de ella. Esto reduce la capacidad de acción del propio presidente, y en la mayor parte de los casos la eficiencia y la eficacia de las propias dependencias, lo que es un problema particularmente importante en esta época, en la que es indispensable garantizar gobiernos de resultados. De acuerdo con diversas encuestas, tres de cada cuatro personas no confían plenamente en la transparencia y eficacia de las instituciones públicas. La Organización de Estudios de Opinión Latinobarómetro, al aplicar 19 mil encuestas en 20 países detectó que 1 de cada 4 personas podría apoyar un régimen autoritario si produce resultados económicos y sociales.

La demanda de resultados y de transparencia recorre el sentir de nuestra sociedad y es la fuente de la exigencia de dar una nueva orientación a la administración pública, donde el esquema unipersonal es insuficiente. Lo mismo acontece con el viejo sistema de organización administrativa, donde todo el aparato gubernamental es responsable ante un solo individuo y no lo es ante la sociedad ni ante el Congreso, como ocurre con el procedimiento de nombramiento y el sistema de responsabilidades del gabinete del Ejecutivo.

La mayor parte de las decisiones relevantes que se toman en México pasa por las oficinas presidenciales. A pesar de que el Congreso cumple un papel importante en el proceso de toma de decisiones, la mayor parte de las políticas públicas es responsabilidad del Poder Ejecutivo.

Sin embargo, a últimas fechas ha cobrado una importancia inusitada el fortalecimiento del Poder Legislativo, donde tan importante como la tarea de la formación de nuestro marco jurídico lo es la vigilancia de las acciones que realiza la administración pública, ya que ésta es el aparato institucional que da vida a prácticamente todos los asuntos de interés nacional.

En tiempos recientes, la modernización de los procesos sociales y políticos en diversas partes del mundo lleva consigo la intervención conjunta de los poderes en que descansa cada vez más la administración de cada país. En tal sentido, la reforma de las instituciones implica asumir un proceso de transición política, administrativa, fiscal y social, de responsabilidades conjuntas, que nos permita avanzar hacia un modelo eficiente y equitativo en el ejercicio de las responsabilidades públicas.

Por ello, el Poder Legislativo no puede permanecer pasivo ante las funciones que desarrolla la administración pública federal, que en muchas ocasiones son motivo de críticas, porque los funcionarios poseen perfiles y capacidades distintas de las requeridas para las atribuciones por realizar.

Con la ratificación de los funcionarios del gabinete presidencial por los diputados y los senadores se ponderarían mejor las cualidades y los perfiles de los candidatos para ocupar cada puesto, con lo cual se estaría garantizando que los funcionarios tengan capacidades más adecuadas para desempeñarse. De igual forma, se podría impedir que los nombramientos recayeran en personas no aptas para las funciones por realizar, lo que sin duda tendría consecuencias en la buena marcha del gobierno, orientando la gestión pública verdaderamente al servicio del ciudadano y las demandas sociales.

Coadyuvaría también a eliminar la práctica conocida como "compadrazgo", donde pesan más para los nombramientos en los altos cargos de gobierno las lealtades personales, el pago de favores y hasta las cercanías afectivas que la capacidad y la preparación idónea para cada función. Esta deformación del servicio público ha sido una de las principales causas de descrédito de la forma en que se ejerce el poder en todo el mundo. Se ha inscrito múltiples libros y artículos en todos los idiomas sobre el delicado obstáculo que representa para la democracia y el desarrollo la continuación de este tipo de métodos de ocupación de las responsabilidades públicas en México.

De ninguna manera se pretende establecer caminos para el disenso político entre poderes, pero sí se trata de contar con un recurso político ante una propuesta de nombramiento en los casos en que notoriamente no fuera idónea.

En la selección de funcionarios capaces, comprometidos, visionarios, probos y preparados radica el principal secreto del progreso de cualquier nación. De aquí emerge la credibilidad en las instituciones.

Si se pretende enfrentar los retos que representa el destino de la nación, y que éstos se conviertan en resultados positivos, es necesaria la congruencia de todos los servidores públicos que ejercen posiciones de liderazgo en la administración pública. Resulta fundamental que cuenten con experiencia y probadas capacidades, y que sean agentes de cambio, pero también que sus decisiones y conducta estén ajustadas siempre al marco normativo vigente; sólo así se lograrán calidad, innovación y beneficios reales hacia la población en la ejecución de los programas y las políticas públicas.

De tal suerte, la presente iniciativa pretende, mediante adiciones de nuevas fracciones en los artículos 74 y 76 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que la Cámara de Diputados ratifique los nombramientos que hace el presidente de la república en las áreas de gobernación, seguridad pública, desarrollo social, medio ambiente y recursos naturales, energía, economía, agricultura, ganadería, desarrollo rural, pesca y alimentación, comunicaciones y transportes, función pública, educación pública, salud, trabajo y previsión social, reforma agraria, y turismo, así como a los integrantes del gabinete ampliado, con la excepción de quienes encabezan entidades paraestatales orientadas al sistema financiero.

De igual forma, se pretende que el Senado ratifique los nombramientos de los encargados de despacho en materia de hacienda y crédito público, defensa nacional, marina y

relaciones exteriores, y al procurador general de la República, así como a los titulares de las entidades paraestatales cuya naturaleza corresponda con las finanzas públicas.

Por lo expuesto y fundado, someto a la consideración de esta honorable asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Único. Se adiciona un nuevo texto en la fracción VI del artículo 74, que se encuentra actualmente derogada, y se adiciona un nuevo texto en la fracción XII, pasando a ser el texto vigente de la actual a ser la nueva fracción XIII, del artículo 76, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 74. ...

I. a V. ...

VI. Ratificar a los funcionarios encargados de despacho que nombre el presidente de la república en materia de gobernación, seguridad pública, desarrollo social, medio ambiente y recursos naturales, energía, economía, agricultura, ganadería, desarrollo rural, pesca y alimentación, comunicaciones y transportes, función pública, educación pública, salud, trabajo y previsión social, reforma agraria, y turismo, así como a los integrantes del gabinete ampliado, con la excepción de los titulares de instituciones financieras de propiedad o participación estatal mayoritaria.

VII. y VIII. ...

Artículo 76. ...

I. a XI. ...

XII. Ratificar a los funcionarios encargados de despacho que nombre el presidente de la república en materia de hacienda y crédito público, defensa nacional, marina y relaciones exteriores, y al procurador general de la República, así como a titulares de entidades paraestatales de carácter financiero de propiedad o participación estatal mayoritaria.

XIII. Las demás que la misma Constitución le atribuya.

Artículo Transitorio

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

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 4 de diciembre de 2007.

Diputado

Pedro

Montalvo

Gómez

(rúbrica)

QUE ADICIONA UN PÁRRAFO AL ARTÍCULO 1o. 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 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, somete a consideración del Pleno de la Cámara de Diputados la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona un párrafo al artículo 1° constitucional, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

La presente iniciativa tiene como fin fundamental que en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se consagre la inviolabilidad de los derechos mínimos consagrados a favor de la población en las garantías sociales.

Las clases sociales no pueden desaparecer por más discursos rimbombantes que nacen del neoliberalismo. Las cifras sobre la pobreza en el país, que es sinónimo de desnutrición, muertes por enfermedades prevenibles, desempleo, salarios inconstitucionales, déficit de vivienda digna, justicia selectiva, nos muestran de manera descarada no sólo la preservación de esta división, sino de su ahondamiento.

En la Declaración Universal de los Derechos del Hombre se hace énfasis en que la paz encuentra su base en la justicia social. Por otro lado, nuestra Carta Magna, en su artículo tercero, señala que se entiende por democracia no solamente una estructura jurídica y un régimen político, sino un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultura del pueblo.

Ya en la antigüedad, para no hacer de la democracia una farsa, a las personas de menores recursos se les apoyaba con empleo y medidas asistenciales.

La igualdad ante la ley, a secas, es una manera de perpetuar la desigualdad y la injusticia. Ante esta realidad, la Revolución de 1910 hizo nacer, por vez primera en el mundo, a nivel de la Constitución General de la República, las llamadas garantías sociales, comenzando por los derechos a la educación laica, gratuita y obligatoria; los derechos que nacen de la relación laboral y el reparto agrario. Posteriormente estas garantías sociales se han extendido a derechos como la salud, a una vivienda digna, un medio ambiente adecuado, entre otras.

El estrecho concepto de garantía social como el mero otorgamiento de tutela a las clases sociales económicamente débiles frente a los dueños de los medios de producción debe

hacerse hasta formarlas comprensivas de aquellos derechos establecidos en la Carta Magna a favor de la sociedad en general en la busca de justicia.

Esas garantías sociales integran la parte social de la Constitución, al lado de sus secciones orgánica y dogmática.

La esencia de la parte social no es otra que la lucha de los pueblos, y concretamente del pueblo mexicano. La lucha de siglos de los despojados, de los oprimidos, que culminó con el surgimiento de éste nuevo continente del derecho.

No obstante lo anterior, los nubarrones de los neoliberales amenazan permanentemente con desaparecer o reducir al mínimo las garantías sociales. En ese camino van los últimos asaltos jurídicos en contra de las leyes del Seguro Social, del ISSSTE y del Infonavit, la anunciada reforma a la Ley Federal del Trabajo y hasta la reforma fiscal, por citar solo algunas.

Pero estos atracos son sólo temporales, ya que la existencia de ésta normativa tutelar a favor de las personas que viven de su trabajo y, en general, para alcanzar la equidad social, nacen de hondas fuerzas y necesidades sociales que tarde que temprano exigirán la reivindicación de sus justos reclamos.

A sabiendas de lo anterior, de lo hondo que calan éstas garantías sociales en la cultura del pueblo de México, estas reformas se han hecho con sigilo, pero sobre todo no se han atrevido aún modificar la parte social de la Constitución. Esto llevaría más tiempo y armaría un nuevo revuelo político que puede ser incontrolable.

Sin embargo, tarde que temprano intentaran dar el tiro de gracia a las garantías sociales, arrancándolos de cuajo del propio texto constitucional, lo que no debemos permitir, tanto por que con eso se rompe con uno de los pilares del Estado Mexicano, como porque pese a las violaciones legales, en tanto perduren los mandos constitucionales, se impulsa al pueblo de México a buscar la anulación de aquellas.

Por tales motivos, esta iniciativa, cuando todavía estamos a tiempo, busca garantizar que las garantías sociales establecidas en nuestra Constitución no puedan ser reformadas para reducir los derechos a favor de los mexicanos. Esto en analogía de otras disposiciones del derecho social, que ordena que los contratos colectivos no puedan pactarse en condiciones menos favorables para los trabajadores que las contenidas en los contratos vigentes, ya que si el contenido de las garantías sociales es el mínimo para la significación y bienestar del ser humano, no pueden ser reducidas o desaparecidas sin que los trabajadores, campesinos y el pueblo en general se encamine a etapas nefastas del pasado como la servidumbre y esclavitud.

También nos apoyamos en el principio de irrenunciabilidad de los derechos sociales, por lo que, en el caso de que los neoliberales malamente y antihistóricamente cercaran las garantías individuales, se tendría el nuevo texto como inválido, no produciría efecto legal

alguno, por lo que el actual texto de garantías individuales conservaría plenamente su validez en lugar de las reformas nulas.

En suma, pretendemos consagrar la inviolabilidad de las garantías sociales, a semejanza de la que se establece en relación a nuestra Constitución federal, desde el momento en que constituyen una de las partes esenciales de la misma y son parte fundamental que define y sostiene a la república democrática en que buscamos constituirnos.

Por todo lo expuesto y fundado, someto a la consideración de esta honorable Cámara de Diputados, la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto que adiciona un párrafo al artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Título Primero

**Capítulo I
De las Garantías Individuales**

Artículo 1o. ...

Los derechos sociales fundamentales consagrados en la Constitución y en las leyes que de ella emanen, en ningún tiempo ni por ningún motivo podrán ser disminuidos o abrogados por disposiciones posteriores, en caso contrario éstas serán nulas de pleno derecho, conservando su plena validez las disposiciones anteriores.

Transitorio

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

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 27 de noviembre de 2007.

Diputado Neftalí Garzón Contreras (rúbrica)

QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y EXPIDE LA LEY GENERAL DE LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS, A CARGO DEL DIPUTADO JORGE MARIO LESKIEUR TALAVERA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

El que suscribe, Jorge Mario Leskieur Talavera, diputado de la LX Legislatura del honorable Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, en ejercicio de la facultad que le otorga el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y con fundamento en lo dispuesto por los artículos 55, 56, 62, 63 y 64 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; así como en el marco de los trabajos de la reforma política del Estado que se están consolidando en las Cámaras del Congreso de la Unión, me permito someter a consideración de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y por el que se expide la Ley General de los Órganos Constitucionales Autónomos, de conformidad con la siguiente

Exposición de Motivos

1. La organización pública. Las causas más objetivas para la creación de instituciones públicas, en el campo de la metafísica organizacional de occidente, se orientaron originariamente a la estrategia administrativa; esto es, a la diversificación, la especialización y la distribución del trabajo burocrático, a partir de la adopción universalmente aceptada de la *teoría de la división de poderes*. Para hacerlo, los gobernantes y sus ideólogos se inspiraron en la antigua concepción griega sobre el órgano, entendido como un centro abstracto de imputación de derechos y deberes, que, trascendente sobre y entre los hombres transitorios, fuera la primera señal de la institucionalidad del poder. Desde Aristóteles hasta Montesquieu y al advenimiento del estado de derecho, los constituyentes norteamericano y francés, decidieron reconocer que el poder es, fundamentalmente, soberanía del pueblo; y que los gobernantes sólo serían aquellos individuos que sustituyeran temporalmente la *Voluntè Generale* y se comprometieran con la ejecución de las leyes en un sentido amplio, otorgando entonces al órgano y no a la persona del funcionario, la primera representación formal del poder estatal. Tuvieron de este modo nacimiento los grandes órganos o poderes del Estado. Posteriormente con la escuela alemana del siglo XIX, se vino perfeccionando la noción del órgano, al que se le atribuyeron competencias, atributos de realismo jurídico y personalidad jurídica propios.

2. La distribución del trabajo público. Sin embargo, más tarde se enfrentó el sistema con la problemática de especializar y clasificar el trabajo público. El Legislativo, como órgano colegiado, admitió no solamente la clasificación en cámaras, sino también en comisiones y otros cuadros técnicos. El Ejecutivo hubo de compartir su formación central con una de tipo

paraestatal. La jurisdicción requirió especializar la función en órganos centrales e instancias de competencia menores, e incluso, propiciar la aparición de tribunales de competencia por materia específica.

En ese contexto, las maneras y criterios distributivos del entorno institucional partieron "de dentro hacia fuera"; es decir, la misma estructura activa del poder público identificada con la autoridad buscó y halló diversas estrategias para su propia operatividad, oyendo la demanda de los gobernados, los avances de la doctrina y observando y aplicando los modelos de eficiencia de la empresa privada, toda vez que aquéllos y ésta, así como el Estado-autoridad, tienen por común interés y objetivo la satisfacción de requerimientos colectivos a través de la generación productiva o traslativa de bienes y servicios; es decir, de satisfactores.

3. La descentralización. El hallazgo de las fórmulas descentralizadoras fue desde luego un indicador trascendente para mejorar la misión del Estado-autoridad; modernizó métodos y estructuras; hizo más eficiente la acción, pero también alentó la posibilidad de que la sociedad fuese más allá de las clásicas pirámides rígidas de los organigramas legislativos, ejecutivos o judiciales.

Esta otra manera que los cuerpos sociales o las instituciones pueden adoptar, se orienta a mejorar la especialización técnica del trabajo; pero adicionalmente busca la consolidación de estructuras funcionales que operen con márgenes mucho más amplios de decisión, sin dejar de experimentar el sometimiento a un orden común.

En lo jurídico, esta forma de organización puede definirse como la creación de instituciones dotadas de personalidad jurídica, patrimonio y régimen jurídico propios, que realizan una función administrativa que compete al Estado, pero que éste las delega en instituciones con una más ágil organización y acción públicas.

Tomaron así, en el terreno del derecho público administrativo, la denominación de paraestatales aquellas organizaciones o instituciones que sin pertenecer a las estructuras piramidales del centralismo administrativo, legislativo o judicial, guardan sin embargo nexos de coordinación o colaboración con ellas para desarrollar funciones públicas.

El concepto puede antojarse ambiguo; sobre todo si se ubica en el valor entendido de que lo estatal originariamente se imputaba a lo ejecutivo. Después lo paraestatal fue entendido como una estrategia de auxilio o apoyo indirecto a la administración pública, sin reputarse estrictamente como Ejecutivo; es decir, fuera de la administración central, pero incluida en el ancho marco de la administración pública en general.

De ahí que todos los organismos y entidades de la administración pública, unitariamente comprendidos en el sector paraestatal gocen, como género próximo, de una cualidad que los distingue: una personalidad jurídica propia, distinta de la del Estado mexicano. Y por ende no dependen centralmente, solamente se coordinan con el titular del Ejecutivo.

También se diferencian porque al interior del nuevo órgano se adopta una nueva pirámide interna que es diferente a la usada en la forma centralizada. Esta diferencia radica primordialmente en la anatomía y poder de los cuerpos gubernativos del organismo, que por lo regular son colegiados y de pirámide invertida, ya que el eje gubernativo se deposita en consejos o asambleas.

La Ley Orgánica de la Administración Pública, tanto en su expresión federal como local, clasifica tácitamente a estos organismos y es posible citar sus dos modalidades: Por un lado, los organismos descentralizados ordinarios de la administración pública, que guardan una dependencia indirecta y carecen de autonomía plena porque sus decisiones siempre estarán sometidas al previo acuerdo del presidente o del titular de la secretaría a la que se sectorice, al igual que su presupuesto, como es, por ejemplo, el caso de universidades tecnológicas. Por otro lado, organismos descentralizados autónomos de la administración pública, como en los casos de Pemex y la CFE creados por una ley orgánica del Congreso, sin que se otorgue al Ejecutivo ingerencia administrativa, aunque con la obligatoriedad de la coordinación sectorial y sujetos al control y vigilancia que dispone la Ley de Entidades Paraestatales.

Insisto, la estrategia de la descentralización tiene su origen en el ámbito de la administración pública, y en él ha logrado sus expresiones más depuradas. Sin embargo también puede utilizarse como instrumento distributivo de competencias o atribuciones en otros niveles orgánicos del gobierno en sentido amplio.

La entidad federativa y el municipio, considerados en su enfoque de organizaciones públicas, como se señala más adelante en esta iniciativa, son el primer modelo de descentralización política y territorial.

Y de igual modo, hallamos en el seno del Legislativo una de sus más importantes expresiones, tal es el caso del Órgano Superior de Fiscalización que tiene a su cargo la vigilancia del ejercicio presupuestal en apoyo de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y sus equivalentes en los congresos de los estados; o bien, el caso de las instituciones que en el seno del Poder Judicial federal se integran –Instituto de Capacitación Judicial, v.gr.

De esta suerte pues, no es permisible identificar la descentralización como una estrategia exclusiva de la administración pública, sino como lo que realmente es, una forma de organización que permite alejar o independizar de un centro de mando a las estructuras funcionales para una mayor agilidad en sus objetivos.

4. Descentralización y autonomía. Esta iniciativa sostiene que no pueden equipararse una y otra estrategias de organización. Algunos sectores de la doctrina y en reiterados casos la jurisprudencia insisten en hacerlo.

Se debe distinguir: la descentralización es una forma de organización, un método o una estrategia de la distribución del trabajo. La autonomía en cambio, desde su noción griega, es una capacidad de autogobierno; una potestad permitida para que un ente público

determinado se otorgue a sí mismo, por la decisión de sus integrantes, sus propias normas de conducta internas, sometidas eso sí, a un orden jurídico o político superior. Para este concepto habrá que utilizarse la noción amplia de gobierno: conjunto de actos jurídicos de tipo legislativo, administrativo o jurisdiccional por medio de los cuales se ejerce un poder determinado.

En este tránsito, la autonomía pública surgió como potestad de la nación para otorgar, a través de las instituciones competentes del Estado, ciertas y determinadas funciones de autogobierno o autogestión, a favor de ciertas instituciones del horizonte político o administrativo, dotándolas de un campo de acción más eficiente y menos dependiente de la citada línea piramidal central de la autoridad.

La complejidad del tema implica, desde luego, una problemática histórico evolutiva que se puede sintetizar en los aspectos siguientes:

4.1. Origen funcional de la autonomía. Por un lado, la noción histórica del concepto autonomía proveniente de Grecia y de las ciudades estado del Renacimiento, o más cerca en el tiempo, la derivada de las cartas de establecimiento en las colonias inglesas de Norteamérica, nos ubica en su práctica real como atribución política por la cual la monarquía operó el primer mecanismo jurídico de la descentralización política, implicando la constitución de entes con capacidad auto normativa de régimen interior, pero simultáneamente subordinados a un poder político y jurídico superior.

4.2. La autonomía en el modelo federal. La entidad federativa y el municipio fueron, desde luego, la expresión evolutiva de las formas autonómicas surgidas a partir del siglo XVIII, supeditadas a la soberanía constitucional de las federaciones, como es el caso de los Estados Unidos, Canadá, Alemania, Australia, México, Argentina, Brasil y Venezuela, que adoptaron el sistema, a pesar de que en los textos constitutivos hasta la fecha se evade el vocablo autonomía. En la doctrina constitucional de nuestro país es conocida la confusión que acarrea el término "soberanía de régimen interior" que se les aplica a las entidades federativas sin que se explique fehacientemente el apelativo de "estados libres y soberanos" que les adjudicó el constituyente mexicano, aunque el argumento imputable a Alexis de Toqueville pueda ser muy razonable.

4.3. La Autonomía y la participación social. Con el avance de las prácticas democráticas de la sociedad, la noción de Estado-Autoridad se ha venido ensanchando notablemente: por necesidad económica de sobrevivencia y por así exigirlo los nuevos cuadros de la comunidad, el Estado debe otorgar más y mejores espacios a los gobernados en las tareas públicas que otrora eran exclusivas de los llamados Poderes y así se genera un nuevo concepto: el de la Autonomía Institucional; es decir, la capacidad de autogobierno de ciertos entes nacidos bajo el interés de la nación y no solamente por el interés de la autoridad; instituciones que, "de fuera hacia adentro" de la estructura ortodoxa del poder funcional, deben alejarse lo más posible de la dependencia disciplinaria y jerárquica de los órganos públicos tradicionales para convertirse en células de autogestión.

4.4. La autonomía y la privatización. El siguiente fenómeno de la descentralización está constituido por la denominada estrategia de la privatización. En este rubro se trata del desprendimiento gradual de funciones que son originarias del Estado autoridad para canalizarlas a favor de la iniciativa privada, en razón al crecimiento geométrico de las demandas ciudadanas en relación directa con el decrecimiento económico de los presupuestos de la autoridad.

4.5. Ciudadanización de la autonomía. Finalmente, en nuestros días, la suma de los anteriores proyectos estructurales se ha enriquecido con el tema y la práctica de la ciudadanización. Por ella se persigue el gran objetivo de reconocer y estimular la acción directa de la sociedad a través de personas concretas que no deben formar parte de las gruesas filas de la burocracia, sino que, con mejor independencia de criterio que la ausencia de un salario lineal o actos de subordinación públicos, pueda prohiar, deban significarse como celosos garantes de la voluntad cívica, formando y presidiendo instituciones autónomas que se ocupen de labores públicas. El IFE es por el momento, uno de los grandes modelos de la especie.

5. La autonomía jurisdiccional. El Poder Judicial federal, de larga trayectoria y prestigio en México, institucionaliza la presencia de uno de los tres poderes de la Unión. La Suprema Corte de Justicia y sus ministros, personifican el binomio órgano-funcionario de los depositarios de este poder. Por lustros, este concepto no ofreció duda alguna a la luz del prestigio de la teoría de la división de poderes y sus evolutivas adaptaciones en la práctica de las naciones, particularmente en nuestro país. De este modo, nada tenían de común o necesario las disquisiciones que buscaran confrontar los conceptos poder y autonomía. El Judicial era el poder jurisdiccional y bastaba. Acaso las necesidades de distribución del trabajo se orientaron a las respuestas competenciales (instancias) y a la desconcentración del servicio jurisdiccional (circuitos y juzgados en todos los estados del país). La autonomía entre los tres poderes es inmanente a su misma tri-funcionalidad.

Sin embargo, por la misma necesidad de especializar la función jurisdiccional por materia, el Congreso de la Unión vino instituyendo nuevos órganos de la administración de justicia, a partir de la lógica contenida en sendas leyes sustantivo-procesales-orgánicas, como en el caso del Código Fiscal, la Ley Federal del Trabajo, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, el COFIPE y, de último cuño en la especie, la Ley Federal de Reforma Agraria.

La mayor parte de estos ordenamientos, verdaderos códigos en la sistemática legal, al tiempo de regular las conductas sustantivas en las materias respectivas, otorgan por igual las fórmulas para resolución de controversias e instituyen los tribunales operadores de sus procesos.

Así, fueron cobrando la relevancia merecida, el Tribunal Fiscal de la Federación -que ahora ya tiene su propia ley orgánica con la denominación de Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa-; las Juntas federal y locales de Conciliación y Arbitraje, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje; el Tribunal Federal Electoral -ahora judicializado y denominado Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación- y el Tribunal Agrario.

Poniendo en tela de duda la libertad de jurisdicción o los principios de independencia y certeza en la solución de asuntos que se les plantea a su competencia, los tribunales antes citados se asimilan, por ahora, más a los organismos descentralizados no autónomos de la administración pública, toda vez que existe la ingerencia de orden presupuestario del Ejecutivo y la obligación de la sectorización administrativa de los mismos. Y tan es así, que no ha faltado corriente doctrinaria que les aplique la denominación de tribunales administrativos. Otras más, con el ánimo de diferenciar o negar la dependencia o vinculación con el Ejecutivo, les denominan tribunales jurisdiccionales, incrementando la confusión.

Las preguntas que surgen a la luz de esta exposición de motivos, desde la creación de estos tribunales, son ahora: ¿Son estos tribunales federales formas orgánicas descentralizadas del Poder Judicial? ¿Son judiciales en el latu sensu del concepto?

Atendiendo a la función propiamente dicha, que consiste en la operación del proceso (salvo las de jerarquía y materia), ninguna distinción hay.

Todos los tribunales antes citados, junto a los integrados en el Poder Judicial federal son órganos de plena competencia. Pero en un sentido orgánico tampoco pueden considerarse descentralizados de la jurisdicción federal, concepto que usamos en comparativa con los de origen administrativo, puesto que en principio, no figuran dentro del catálogo de los tribunales amparados por la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal.

Los tribunales de la federación que no están agrupados jerárquica y administrativamente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación y al Consejo de la Judicatura Federal, son en toda regla tribunales autónomos y gozan de las mismas cualidades, en términos de autogobierno, que los señalados en la exposición número seis de esta iniciativa. No dependen ni del Ejecutivo ni del Legislativo, ni acuerdan la procedencia de sus resoluciones con ellos, aunque el primero se reserva facultades de carácter presupuestal y, el segundo, la función normativa general –leyes o capítulos orgánicos-, así como las atribuciones de revisión y fiscalización de su cuenta pública.

6. Los nuevos órganos constitucionales autónomos. Aunque la denominación es doctrinaria hasta el momento –otras corrientes los califican como instituciones autónomas de Estado-, han surgido en nuestro derecho positivo nuevos órganos funcionales del poder público que no pueden considerarse descentralizados ni autónomos de la administración pública, aunque algunos de ellos, financieramente por el momento, están sometidos relativamente a la égida de ella. Algunas leyes ya los mencionan como órganos autónomos; e inclusive el Decreto anual del Presupuesto de Egresos en su anexo número 1 clasifica el gasto público, cuando menos del IFE y de la CNDH, dentro del rubro ramos autónomos.

6.1. El primero de estos entes públicos es el Banco de México: Aunque fue creado el 1 de septiembre de 1925, no fue sino hasta la expedición de su vigente ley orgánica en 1994 cuando logró la autonomía con el mandato constitucional que establece que la misión prioritaria de la institución es la procuración del mantenimiento del poder adquisitivo de la moneda nacional.

6.2. Posteriormente tocó el turno a la UNAM, cuya ley orgánica expedida en el año de 1929 reconoció por primera vez la idea de autogobierno académico, y que ha logrado importantes avances políticos, que no jurídicos, en el autogobierno financiero; pese a ello, la propia jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia le ha escatimado el reconocimiento a su autonomía constitucional.¹

Se debe recordar la superada polémica sobre la autonomía universitaria que indujo a no pocos analistas a suponer la posibilidad de un estado dentro de otro, o bien el "peligro" contra el presidencialismo que otros creían ver en la capacidad autogestiva del intelecto.

La planeación presupuestaria de las universidades públicas autónomas, tanto las federales como las creadas por ley de los congresos locales, por ahora, se somete a las reglas de la sectorización, que tiene como eje operativo a la Secretaría de Educación Pública, aunque no se mencione a las citadas instituciones de modo expreso en la Ley de Entidades Paraestatales. Sin embargo, el Decreto del Presupuesto de Egresos, la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y los ordenamientos equivalentes locales, así como la documental de las Cuentas Públicas de la federación y de las entidades federativas, ya han avanzado en el concepto y las catalogan en forma separada al sector paraestatal.

El inconveniente de la dependencia al y con el Poder Ejecutivo sigue manteniéndose al grado tal que la política de subsidios para su mantenimiento se ve acotada por las políticas presupuestarias de la propia dependencia que lidera el sector administrativo correspondiente, prevaleciendo de igual modo la acusación sobre la injerencia del presidente de la república y los gobernadores sobre su operatividad.

6.3. En tercer lugar, con la reforma constitucional al artículo 41 de la Constitución General de la República en el 1989, se instituyó el IFE, cuyas prácticas institucionales son de más extendido conocimiento, a quien se le atribuyó la función estatal de organizar las elecciones federales; es decir, las relacionadas con la elección del presidente de los Estados Unidos Mexicanos y de los diputados y senadores que integran el Congreso de la Unión. Basta recordar que en pretendido ejercicio de su calidad autonómica, ha interpuesto en enero de 2007 una controversia constitucional contra la Cámara de Diputados, atacando la facultad de ésta para imponer modificaciones al Proyecto de Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio de 2007.

6.4. Finalmente, el 28 de enero de 1992, en su modalidad de organismo descentralizado de la administración pública, y después por adición al artículo 102 de la Constitución mexicana, del 13 de septiembre de 1999, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se constituyó como una institución con plena autonomía de gestión y presupuestaria con la función de proteger y defender los derechos humanos de todos los mexicanos.

El género próximo de las instituciones públicas arriba anotadas, consiste en un mismo origen administrativo funcional. Es decir, se proyectaron a partir de los compromisos de distribución y especialización del trabajo atribuido originalmente a la administración pública, de la que fueron desprendiéndose paulatinamente hasta lograr la absoluta independencia de ella, pero no del Estado, unitaria e integralmente considerado.

Otro elemento común es el de la autonomía, que en lo administrativo y funcional implica personalidad jurídica, patrimonio y régimen jurídico propios, pero ninguna adscripción así sea indirecta al Poder Ejecutivo; esto es: autogobierno en sentido pleno. Y este elemento, sin duda, viene a perturbar, aunque positivamente, la ortodoxa concepción de la división de poderes, puesto que no ha faltado algún analista que equipare, sobre todo a los constitucionales autónomos o de Estado, como especies de un nuevo género de órganos del poder público, e incluso asimilarlos a un cuarto poder diverso a los enunciados en el artículo 49 de la carta magna. Son y no, alegan otras voces, porque ni la doctrina ni la jurisprudencia han permitido un pleno reconocimiento de su nomenclatura ni mucho menos de su nueva naturaleza autonómica.

La presente iniciativa considera que estas apreciaciones son infundadas. Las nuevas tipologías están respondiendo a la modernización del derecho y a un campo formidable de nuevas alternativas de la organización de lo político que, como ya se indicó, está abriendo cada vez más sus puertas a la participación ciudadana.

Adicionalmente, un ingrediente primordial de estos nuevos entes es la calidad de sus funciones, la que está, además, coronada con el atributo de la autoridad, puesto que sus decisiones pueden impactar, en perfil de acto de gobierno, en la esfera jurídica de los particulares y de otras instituciones públicas.

Por lo tanto, esta iniciativa sostiene que con el nacimiento de la UNAM, los organismos electorales como el IFE y los institutos electorales locales, el Banco de México, así como las comisiones nacional y locales de los derechos humanos, ha nacido igualmente una nueva concepción y una interesantísima práctica de la autonomía en la que incluso el propósito de participación social puede reflejarse con grandes expectativas, al tiempo que se logra el objetivo de la especialización y distribución del trabajo público.

6.5 ¿Hacia una nueva autonomía jurisdiccional?

Por igual, la presente iniciativa sostiene que los tribunales que no están en la membresía del Poder Judicial federal de igual forma pueden incluirse con plenitud de méritos en un nuevo concepto constitucional que los legitime y les otorgue la plena capacidad autonómica, ya que, pese a la tímida aceptación doctrinaria y legal, que no constitucional, del IFE, la CNDH y el Banco de México, o a la comprobada y necesaria actuación de los Tribunales Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, Federal de Conciliación y el Tribunal Agrario, así como de las Juntas federal y locales de Conciliación y Arbitraje, su existencia es un hecho real que no puede soslayarse.

Sin embargo, la problemática principal del objeto de la presente iniciativa, radica en la ausencia de un reconocimiento pleno, así en la doctrina como en la jurisprudencia y la ley, de todos estos factores que le restan a la posibilidad autonómica su valor y su eficacia. La norma y la función pública confunden recurrentemente las nociones de descentralización política y administrativa, autonomía y autogestión, capacidad auto normativa e invasión de competencias.

Por lo tanto, la presente iniciativa plantea la posibilidad de sumar los criterios mas modernos de la teoría constitucional, de la teoría administrativa y de la ciencia política, para contribuir a la integración de una verdadera legislación sobre los órganos constitucionales autónomos, que deslinde con claridad los ámbitos de acción de dichos entes, y se proyecte como fundamento científico en nuevas propuestas legislativas y operativas en la especie.

Por eso mismo, ¿cuál sería el inconveniente de abrir un espacio en la propia Constitución general de la república que les otorgue su verdadero y novedoso perfil, incluyendo en el listado a los tribunales que no se agrupan en el llamado Poder Judicial y a las universidades públicas autónomas?

No podemos dejar de destacar que, a pesar de las prácticas voluntaristas del ejercicio del poder, antes y después del estado de derecho o estado liberal, hay evidencias consoladoras sobre reflexiones de sentido común o de buena fe que han acompañado a las innovaciones institucionales. Una de las primeras evidencias consiste en la lógica prudente de la creación de órganos nuevos, ahí donde se requerían para una función nueva.

Los organismos de la especie ya existentes, aunque sin tal denominación, creados por ley orgánica del Congreso, representan, insisto, formas novedosas de organización. Algunas de ellas invocan el principio de la ciudadanización en la construcción de sus estructuras internas. No se trata de instituciones ajenas al Estado, pero tampoco dependencias indirectas o atenuadas del Ejecutivo, mismo que, sin embargo, por mandato de ley, está obligado a ministrar los presupuestos que los ordenamientos generales dispongan. Ni ingerencia, ni sectorización son atributos de este tipo de organismos, aunque en algunos casos prevalece aún la prerrogativa del Ejecutivo para compartir con el órgano legislativo el nombramiento de su titular o de los miembros de sus órganos internos. En estos casos, el poder de revisión, de nombramiento, fiscalización y de contraloría, corresponden al Congreso de la Unión y a los congresos locales.

Por lo que corresponde a los tribunales a que alude la exposición número 5 de esta iniciativa, sin ahondar sobre la necesidad y calidad de sus funciones, y frente al problema constitucional que implica su aparente dispersión o falta de adscripción a poder determinado, sin olvidar el prestigio de la teoría de la división de poderes y la afirmación ortodoxa en el sentido de que todo ente público debe estar adscrito a uno de ellos necesariamente, han surgido tendencias muy fuertes de la doctrina exigiendo su judicialización. Es decir, su aparentemente lógica incorporación a la tutela de la ley orgánica del Poder Judicial y por ende, a la autonomía del poder que así resultare, como ya sucedió en 1996 con el entonces autonómico Tribunal Federal Electoral (TRIFE) y la sujeción inherente, en lo orgánico, al Poder Judicial federal.

Esta iniciativa denuncia formalmente el equívoco cometido en el caso del TRIFE y se pronuncia por la vía del reconocimiento de calidad diversa, la de órganos autónomos constitucionales, porque, en primer lugar, a una burocracia tan grande como la representada por el Poder Judicial, ya no deben de recargar otras más, por eficientes que sean. El Consejo de la Judicatura federal entraría en conflictos de sobre representación política

frente a los magistrados que deben juzgar al propio Poder Ejecutivo como en el caso del Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa, o en riñas innecesarias tratándose de los titulares de los tribunales del trabajo, conforme a su origen corporativo, por citar ejemplos.

Por otro lado, las materias de la función que ya son de por sí variables en el Poder Judicial, pueden poner en riesgo el concepto de la plena jurisdicción y competencia, contradiciendo el espíritu de la especialización por el que fueron instituidos en su momento. Basta releer el Diario de los Debates del Congreso que contienen las motivaciones para la creación de dichos tribunales no judiciales, incluso el TRIFE, para comprender que el objetivo funcional, sin dejar de lado su naturaleza jurisdiccional, es diverso que el desarrollado por el Poder Judicial de la federación.

Y en tercer lugar, no deben judicializarse porque los esquemas rígidos de los procesos de amparo, civiles, mercantiles o penales del fuero federal, influidos por la teoría clásica de la heterocomposición pública, independientemente de la materia misma de la controversia, no se corresponden con los mecanismos y actuaciones del proceso de estos otros tribunales. La conciliación, por citar uno de ellos en el ámbito laboral o agrario; el esquema de la relación procesal entre los particulares como actores y la autoridad como demandada en otros, o la ingerencia decisoria del sindicalismo burocrático en otros casos más, exigen un perfil autonómico más amplio, para el desarrollo de un proceso con matices sociales y democráticos diversos al de tipo tradicional.

Y con la finalidad de dotar de una auténtica autonomía a los tribunales agrarios, laborales y administrativos, propongo cuatro diversos sistemas de nombramientos de los respectivos magistrados o funcionarios que lo integran, a saber:

a) **Tribunal agrario.** En este caso, la responsabilidad es compartida entre la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores. La primera, propondrá a los magistrados o las respectivas vacantes del Tribunal Agrario ante el Senado de la República o, en su caso, ante la Comisión Permanente en los casos de receso del Congreso de la Unión. Esto, con la finalidad de que la justicia agraria responda a los intereses legítimos de la pluralidad política, social, económica y cultural del país, toda vez que es precisamente en la Cámara de Diputados, en donde se encuentran diversos representantes del sector campesino, quienes conocen de cerca la problemática agraria del país. De esta pluralidad, saldrán las propuestas de aquellos peritos jurídicos en materia agraria, quienes serán sometidos a la pluralidad de la cámara alta y en su caso, serán designados aquellos que impartirán este singular sistema de justicia social.

b) **Tribunal federal de justicia fiscal y administrativa:** Actualmente la facultad de nombramiento de los magistrados que integran este tribunal recae en el presidente de la república, con la respectiva aprobación del Senado. En esta iniciativa propongo que el presidente de la república proponga al Senado una terna de posibles magistrados que deberán ocupar la vacante o las vacantes que existieren en el tribunal y, este, el Senado, sea quien designe a los magistrados con la aprobación de las dos terceras partes de sus miembros presentes. Si el Congreso se

encuentra en receso, las ternas tendrán que ser presentadas ante la Comisión Permanente, con aprobación calificada. Esto, debido a la naturaleza del tribunal. Durante mucho tiempo, la doctrina y la práctica jurídicas lo ubicaron como un órgano jurisdiccional dependiente del Ejecutivo federal. Pero su evolución ha propugnado por una autonomía plena, la cual se pretende con la presente iniciativa.

c) **Junta Federal de Conciliación y Arbitraje:** Este singular órgano administrador de justicia, ubicado orgánica y administrativamente al Poder Ejecutivo, está compuesto actualmente, con una representación tripartita: la obrera, patronal y la gubernamental, con la finalidad de conseguir un equilibrio entre el capital y la fuerza laboral. Sin embargo, la designación de los integrantes de esta junta, resulta discrecional y sin mecanismos de control que obliguen a la transparencia y a la exacta aplicación de la ley. Por ello, propongo una forma diversa del nombramiento de sus integrantes, a saber: el presidente de la junta será propuesto una terna por el presidente de la república ante la Cámara de Diputados y, en su caso, el que sea designado lo será por sus dos terceras partes de sus miembros presentes. En caso de receso, se someterá a la Comisión Permanente y este aprobará el nombramiento con mayoría calificada. En el caso de los representantes patronales y de los trabajadores, se mantendrá el respeto irrestricto a la autonomía sindical, sin que medie ningún tipo de convalidación legislativo.

d) **Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje:** En esta modalidad de impartición de justicia laboral, pero de carácter burocrático, propongo una nueva forma de designación de sus magistrados, que sustente su nueva naturaleza autonómica. En primer lugar, el presidente del tribunal será propuesto a través de una terna por el Pleno de la Cámara de Diputados ante el Senado de la República, quien deberá elegir entre los propuestos y designar aquél que mayor cumpla con el perfil requerido, debiéndose aprobar con una mayoría calificada. En caso de receso, será la Comisión Permanente quien sustancie el procedimiento. Para la integración de las tres salas que componen el tribunal, se observarán las siguientes reglas: el presidente de la república propondrá una terna por cada sala del tribunal ante el Senado o, en su caso, ante la Comisión Permanente. Su designación será por mayoría simple. La Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado o los sindicatos que cuenten con la mayoría representativa entre la base laboral, propondrá ante el Senado o ante la Comisión Permanente, en su caso, una terna por cada sala que integre el tribunal. El presidente de cada sala provendrá de una terna propuesta por el Pleno de la Cámara de Diputados, que la someterá ante la Cámara de Senadores o en su caso, ante la Comisión Permanente, quienes los deberán aprobar con mayoría calificada.

6.6 Autonomía universitaria

En tratándose de las universidades públicas autónomas, el reconocimiento que persigue la presente iniciativa, obligará a un florecimiento más acabado de la academia en términos de docencia, investigación y extensionismo de la cultura, libre de recomendaciones, acotamientos e incluso soterrados direccionamientos presidenciales o gubernativos en la

designación de los rectores, e igualmente sustraídos a la mecánica de la planeación presupuestal originariamente creada para el centralismo administrativo o burocrático, creándose herramientas originarias y diversas para el tratamiento de sus elevados objetivos de transmisión y generación del conocimiento científico, con el aditivo necesario de una mayor ciudadanización de sus órganos de gobierno internos. Recuérdese el recurrente reclamo a favor del financiamiento justo de las universidades en el marco de los trabajos del primer período de esta LX Legislatura y el gran respaldo de la opinión pública y la opinión publicada a favor de la asignación de mayores recursos en el Presupuesto de 2008.

Así las cosas y, con la finalidad de dar mayor autonomía financiera y presupuestal a las universidades públicas del país, propongo la reforma a la fracción IV del artículo tercero constitucional a fin de que estas instituciones se puedan hacer llegar de recursos financieros para hacer frente a las demandas de sus respectivas ofertas educativas. Esta facultad de cobrar cuotas de recuperación, de ninguna manera violenta la gratuidad de la educación, simplemente hace corresponsables tanto a los universitarios y a la ciudadanía en general, en el sostenimiento de las universidades públicas, sin que represente un detrimento para los bolsillos de los hogares, imponiéndose reglas generales que las instituciones deberán respetar, tales como: que el no pago de dichas cuotas no debe afectar los derechos universitarios de los universitarios, quedando así, como una aportación voluntaria a la universidad y no una obligación; que las universidades reglamenten las cuotas y se premie con la excepción del pago a aquellos alumnos destacados académicamente o que por su condición económica y social no las puedan cubrir. Pero sobre todo, crear una conciencia ciudadana de contribución y que aquel que esté en posibilidad de retribuirle económicamente a la universidad por los estudios impartidos, lo haga.

6.7 Causales de separación de su encargo del presidente de la CNDH

Por otra parte, refiriéndome al apartado B, párrafo sexto, del artículo 102, en donde se señala la duración del encargo y las causas de remoción del presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, tal y como está actualmente redactado, sostengo que resulta ambiguo y confuso, pues al hacer referencia que "el presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, quien lo será también del consejo consultivo, será elegido en los mismos términos del párrafo anterior. Durará en su encargo cinco años, podrá ser reelecto por una sola vez y sólo podrá ser removido de sus funciones en **los términos del título cuarto de esta Constitución.**" Esto conlleva a una interpretación de la norma por parte del alto tribunal del país, pudiendo llegar a crear una crisis sistémica; por ello, apelando a una premisa mayor consistente en la certeza jurídica, debe precisarse los alcances de este apartado normativo. En razón de tal, propongo reformar el párrafo sexto del artículo en mención, señalando de forma precisa y sin confusiones, cuáles son las hipótesis normativas que pudieran separar del encargo al presidente de la CNDH.

7. Sobre todo lo anterior, señoras y señores legisladores, se habrán ustedes de percatar que la mecánica que propongo es de suyo la misma y simple que empleó el Constituyente Permanente y el propio Congreso para la incorporación, al lado del Poder Ejecutivo, del llamado sector paraestatal, sin que la personalidad jurídica, patrimonio y régimen legal

propios de las instituciones en él comprendidas, hubiesen trastocado el principio de la división de poderes.

Ahora, por medio de la presente iniciativa, se trata de proponer un tránsito semejante: el Poder Jurisdiccional del Estado, que no puede sino personificarse en la Suprema Corte de Justicia de la Nación como su titular primario o central, se ha ampliado con la institución de los tribunales no judiciales y es menester reconocerles su calidad constitucional precisamente como órganos constitucionales autónomos, al igual que la CNDH, el IFE, el Banco de México y las universidades públicas, cuyos perfiles autonómicos ya están considerados en la propia carta magna, pero dispersos, tímidos y sin la sistemática jurídico constitucional que les reconozca estas formidables y nuevas posibilidades de acción pública, para lograr simultáneamente el acotamiento pleno del presidencialismo y sus excesos en la especie.

La presente iniciativa, finalmente, no se centra solamente en la regularización constitucional de las instituciones referidas y ya existentes, sino que se pronuncia por el carácter general del postulado. Es decir, deja abierta en el tiempo y en el espacio, la potestad del Congreso para seguir explorando la creación de nuevos órganos constitucionales autónomos, como elemental regla de previsión jurídica.

8. En conclusión. La presente iniciativa sostiene la necesidad de una revaloración de las nuevas instituciones dotadas de autonomía que la propia Constitución o las leyes ya han introducido en el sistema orgánico funcional de la república, otorgándoles un nuevo reconocimiento constitucional expreso que, por un lado y tratándose de los ya reconocidos como autonómicos, les de presencia institucional en el horizonte de la orgánica pública del país y que, por otro lado, tratándose de los tribunales no judiciales y de las universidades, los independice por completo de la influencia del Poder Ejecutivo y les otorgue la nueva naturaleza jurídica que ya han iniciado a explorar en el desarrollo de los asuntos de su competencia o atribución.

Para lograr este efecto, y siempre considerando la vía institucional que permite el artículo 39 de la propia Constitución mexicana "...El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno, incluso, añadiría esta iniciativa: la de modernizar la aplicación de la teoría de la división de poderes, se propone la reforma y adición de diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, principalmente los artículos 49 y el 73.

El primero, por considerar que al lado del supremo poder de la federación, delegado para su ejercicio en los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial como órganos de poder primario, puedan coexistir los de carácter secundario cobijados por el dinámico concepto de la autonomía. En el segundo, la adición se corresponde con el otorgamiento de la respectiva facultad al Congreso para dictar las bases generales a través de una ley, cuya iniciativa de contenido también se adjunta a este instrumento, que fije las reglas comunes de índole organizativa al tiempo que fortalezca su nueva dependencia, ahora ya no del Ejecutivo, sino del Estado y la Nación; o lo que es lo mismo, los nuevos órganos del poder popular. Naturalmente, la vigilancia permanente del cumplimiento de sus fines programáticos y de

carácter financieros, estaría siempre bajo el cuidado del Estado, a través de la Auditoría Superior de la Federación y de la Cámara de los Diputados.

Por lo antes expuesto, someto a la consideración de esta soberanía la presente

Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y por el que se expide la Ley General de los Órganos Constitucionales Autónomos:

Artículo primero. Se reforman y adicionan las fracciones IV y VII, del artículo 3, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

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

...

I. al III. ...

IV. La educación que el Estado imparta será gratuita; pero en el caso de la educación superior pública, los órganos de gobierno de esas instituciones podrán proponer el pago de cuotas semestrales o anuales, según sea el caso, a fin de generar recursos propios y destinarlos a la mejora educativa; pero éstas cuotas no deberán ser superiores a treinta días de salario mínimo vigentes en el Distrito Federal o en la entidad federativa en que se establezca la universidad. En ningún caso, la falta de pago de las cuotas será motivo de suspensión o cancelación de los derechos universitarios de los alumnos. Asimismo, las Universidades e Institutos podrán exentar del pago de las cuotas a que se hace referencia, a aquellos alumnos que por su condición económica y social o que por su destacada excelencia académica lo ameriten. Las modalidades del pago de estas cuotas, serán reglamentadas en los ordenamientos que regulen la vida interna de las universidades e instituciones de educación superior pública.

V. al VI. ...

VII. Las universidades públicas tendrán el carácter de órganos constitucionales autónomos y se regirán bajo este principio, en concordancia con lo dispuesto en el apartado A, del artículo 49, de esta Constitución y la ley reglamentaria de la materia; éstas universidades y las demás instituciones de educación superior a las que esta Constitución o la ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas; (...).

VIII. ...

Artículo segundo. Se reforma el segundo párrafo y se adiciona un tercer párrafo a la fracción XIX, del artículo 27, de la Constitución Política de los Estados Unidos mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 27. La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponden originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

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

I. al XVIII. ...

XIX. Con base en esta Constitución, ...

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, **esta Constitución instituye tribunales dotados de autonomía y plena jurisdicción, en los términos y modalidades del apartado A, del artículo 49, de este ordenamiento constitucional y de la ley reglamentaria de la materia.**

Estos tribunales estarán integrados por magistrados propuestos por la Cámara de Diputados y designados por la Cámara de Senadores o, en los recesos de ésta, por la Comisión Permanente. En ambos casos, su aprobación será por mayoría simple.

...

XX. ...

Artículo tercero. Se reforma el párrafo sexto, del artículo 28, de la Constitución Política de los Estados Unidos mexicanos, para quedar como sigue

Artículo 28. En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios, las prácticas monopólicas, los estancos y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes. El mismo tratamiento se dará a las prohibiciones a título de protección a la industria.

...

...

...

...

El Estado tendrá un banco central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración, en los términos y modalidades del apartado A, del artículo 49, de este ordenamiento constitucional y de la ley reglamentaria atinente. Su objetivo prioritario será procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, fortaleciendo con ello la rectoría del desarrollo nacional que corresponde al Estado. Ninguna autoridad podrá ordenar al Banco conceder financiamiento.

...

...

...

...

...

...

Artículo cuarto. Se reforma el primer párrafo, de la fracción V, del artículo 41, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue

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

...

I. al IV. ...

V. La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios en los términos y modalidades del apartado A, del artículo 49, de este ordenamiento constitucional y de la ley reglamentaria respectiva, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley. En el ejercicio de esa función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores.

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

VI. ...

...

...

Artículo quinto. Se adicionan los apartados A y B al artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue

Artículo 49. El supremo poder de la federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse....

A. En los Estados Unidos Mexicanos el Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados, con el procedimiento señalado en el artículo 135 de esta Constitución, podrán instituir, en auxilio del supremo poder de la federación, órganos dotados de plena autonomía presupuestal y operativa, con personalidad jurídica, patrimonio y régimen legal propios, que no estarán sectorizados a ninguno de los tres poderes de la Unión y a los que se denominarán órganos constitucionales autónomos. Tendrán a su cargo el ejercicio de funciones públicas trascendentes, para desarrollar funciones tendientes a la satisfacción de los intereses nacionales y necesidades populares. Los congresos de los estados, en el ámbito de su competencia, podrán instituirlos para el mismo fin, en apoyo a los poderes locales y de la función administrativa municipal.

Además de los que se instituya con arreglo al párrafo precedente, se considerarán órganos constitucionales autónomos a:

- a) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en los términos del artículo 102, apartado B de esta Constitución;**
- b) El Instituto Federal Electoral, en los términos de la fracción V, del artículo 41, de esta Constitución;**
- c) El Banco de México, en los términos del párrafo sexto, del artículo 28, de esta Constitución;**
- d) El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en los términos del apartado B del presente artículo;**
- e) El Tribunal Agrario, en los términos de la fracción XIX, del artículo 27, de esta Constitución;**
- f) El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, en los términos del apartado B, fracción XII, del artículo 123, de esta Constitución;**
- g) La Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, en los términos de la fracción XX, del artículo 123, de esta Constitución;**
- h) Las universidades públicas autónomas federales, en los términos de la fracción VII, del artículo 3 de esta Constitución.**

La ley reglamentaria de la materia y las respectivas leyes orgánicas, señalarán el régimen y modalidades de los órganos constitucionales autónomos.

B. Para dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares, así como para imponer sanciones a los servidores públicos por responsabilidad administrativa que determine la ley, se instituye el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, con la organización, modalidades y atribuciones que su ley orgánica determine en concordancia con lo establecido en el apartado A del presente artículo y la ley reglamentaria de la materia.

El presidente de la república propondrá a la Cámara de Senadores una terna de la o las vacantes que existieran en el tribunal, quienes lo aprobarán con las dos terceras partes de sus miembros presentes. En los recesos de la Cámara de Senadores, las ternas de nombramientos de magistrados que haga el presidente de la república serán sometidas a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión. Los magistrados de la Sala Superior serán nombrados por un periodo de quince años improrrogables, los que se computarán a partir de la fecha de su nombramiento. Los magistrados de Sala Regional y los magistrados supernumerarios de Sala Regional serán nombrados por un periodo de diez años, los que se computarán a partir de la fecha de su nombramiento.

Artículo sexto. Se adiciona una fracción XXIX- N al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 73....

Fracciones I a la XXIX-M....

Fracción XXIX-N. Para instituir órganos constitucionales autónomos, así como sus leyes reglamentarias y orgánicas, que tengan por objeto el ejercicio de funciones públicas trascendentales en favor del Estado mexicano, dotados de plena autonomía presupuestal y operativa, con personalidad jurídica, patrimonio y régimen legal propios, que no estarán sectorizados a de ninguno de los tres poderes de la Unión.

Fracción XXX...

Artículo séptimo. Se reforman los párrafos cuarto y sexto, del apartado B, del artículo 102, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 102.

A. La ley organizará ...

...

...

...

...

...

B. El Congreso de la Unión y las legislaturas de las ...

...

...

El organismo que establezca el Congreso de la Unión se denominará Comisión Nacional de los Derechos Humanos; **contará con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios en los términos y modalidades del apartado A, del artículo 49, de este ordenamiento constitucional y de la ley reglamentaria respectiva.**

...

El presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, quien lo será también del consejo consultivo, será elegido en los mismos términos del párrafo anterior. Durará en su encargo cinco años, podrá ser reelecto por una sola vez y **sólo podrá ser removido de sus funciones por una o varias causales que motiven juicio político, en términos del artículo 110 de esta Constitución y la ley reglamentaria respectiva; por la comisión de delito o delitos del orden común o federal que ameriten pena corporal o impidan el buen desempeño de sus funciones, previo juicio de procedencia que inste la Cámara de Diputados en los términos del artículo 111 de esta Constitución y la ley reglamentaria correspondiente; o, en su caso, por resolución de la autoridad competente que determine que incurrió en alguna causal de responsabilidad administrativa cuya sanción sea la separación de su encargo, ya sea temporal o definitiva, en los términos del artículo 113 de esta Constitución y la ley reglamentaria respectiva.**

...

...

Artículo octavo. Se reforma y se adiciona un párrafo a la fracción XX del apartado A; se reforma y se adiciona un párrafo a la fracción XII del apartado B; ambos del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue

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

...

A. Entre los obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos y de una manera general, todo contrato de trabajo:

I. al XIX. ...

XX. Las diferencias o los conflictos entre el capital y el trabajo, se sujetarán a la decisión de una Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, dotada de plena autonomía jurisdiccional, con la organización, modalidades y atribuciones que su ley orgánica determine en concordancia con lo establecido en el apartado A, del artículo 49, de este ordenamiento Constitucional y de la ley reglamentaria de la materia.

La composición de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje garantizará el equilibrio entre el capital y la fuerza laboral. El presidente de la junta será propuesto en una terna por el presidente de la república ante la Cámara de Diputados, aprobándose en su caso, por las dos terceras partes de sus miembros presentes. En caso de receso, se someterá a la Comisión Permanente y esta aprobará el nombramiento con mayoría calificada. Los representantes patronales y de los trabajadores que integran el pleno de la junta, tomarán protesta, al igual que el presidente de la junta, ante el Pleno de la Cámara de Diputados, pero serán propuestos por sus respectivos sindicatos en los términos de la ley reglamentaria de la materia, manteniéndose el respeto irrestricto a la autonomía sindical, sin que medie ningún tipo de convalidación legislativa.

...

XXI. al XXXI. ...

B. Entre los poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores:

I. al XI. ...

XII. Los conflictos individuales, colectivos o intersindicales serán sometidos a un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, dotado de plena autonomía jurisdiccional, orgánica y financiera, con la organización, modalidades y atribuciones que su ley orgánica determine en concordancia con lo establecido en el apartado A del artículo 49 de este ordenamiento constitucional y de la ley reglamentaria de la materia.

El presidente del tribunal será propuesto a través de una terna por la Cámara de Diputados ante el Senado de la República, quien deberá elegir entre los propuestos y designar aquél que mayor cumpla con el perfil requerido, debiéndose aprobar con una mayoría calificada. En caso de receso, será la Comisión Permanente quien sustancie el procedimiento. Para la integración de las tres salas que componen el tribunal, se observarán las siguientes reglas: Ante el Senado o, en su caso, ante la Comisión Permanente, el presidente de la república propondrá una terna por cada sala del tribunal, para ocupar la vacante de magistrado representante del Poder Ejecutivo. Su designación será por mayoría simple. La Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado o los sindicatos que cuenten con la mayoría representativa entre la base laboral en base a la ley reglamentaria de la materia, propondrá ante el Senado o ante la Comisión Permanente, en su caso, una terna por cada sala

que integre el tribunal, para ocupar la vacante de magistrado representante del los trabajadores burocráticos. El presidente de cada sala provendrá de una terna propuesta por la Cámara de Diputados, que la someterá ante la Cámara de Senadores o, en su caso, ante la Comisión Permanente, quienes los deberán aprobar por mayoría calificada.

...

XIII. al XIV. ...

Artículo noveno. Se expide la Ley General De Los Organismos Constitucionales Autónomos, reglamentaria del apartado A, del artículo 49, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el contenido siguiente:

Ley General De Los Organismos Constitucionales Autónomos

Capítulo I

Disposiciones generales

Artículo 1. La presente ley, reglamentaria en lo conducente del apartado A del artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene por objeto determinar las bases generales, regular la organización, funcionamiento y control de los órganos constitucionales autónomos.

Se entenderá por órgano constitucional autónomo a la persona moral pública con capacidad de autogobierno, personalidad jurídica, patrimonio y régimen legal propios, que no estará adscrita a ninguno de los tres poderes de la Unión.

Artículo 2. Son órganos constitucionales autónomos, además de los que el Poder Constituyente Permanente determine:

a) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en los términos del artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

b) El Instituto Federal Electoral, en los términos de la fracción V, del artículo 41, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

c) El Banco de México, en los términos del párrafo sexto, del artículo 28, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

d) El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en los términos del apartado B, del artículo 49, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

e) El Tribunal Agrario, en los términos de la fracción XIX, del artículo 27, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

f) El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, en los términos del apartado B, fracción XII, del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

g) La Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, en los términos del apartado A, fracción XX, del artículo 123, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

h) Las universidades públicas autónomas federales, en los términos de la fracción VII, del artículo 3, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 3. Los órganos constitucionales autónomos se ajustarán, en lo general, a las siguientes bases:

I. Se crearán mediante reformas y adiciones que se realicen a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los términos del artículo 135 de la misma, y observando las disposiciones de esta ley.

II. El Congreso de la Unión, en los términos de sus atribuciones señaladas en el artículo 73 de la Constitución, dictará las leyes orgánicas que establezcan el alcance de su personalidad, patrimonio, objeto público y organización interna propios; la duración de sus titulares y miembros en el encargo, así como el régimen de autogobierno interior con el catálogo de sus atribuciones y obligaciones.

III. Tendrán como finalidad la prestación de servicios públicos de naturaleza administrativa o jurisdiccional.

IV. Su gasto público se integrará dentro de los ramos autónomos del Presupuesto de Egresos de la Federación, en los términos de la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

V. Informarán anualmente al Congreso de la Unión, del estado que guarde su administración. Su cuenta pública será fiscalizada directamente por la Auditoría Superior de la Federación.

VI. Sus titulares serán designados mediante el mecanismo que la Constitución y ley orgánica respectiva determine y serán considerados servidores públicos en los términos del título IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

VII. Dentro de su estructura orgánica, por lo menos contarán con un órgano de gobierno, un órgano de administración y un órgano de fiscalización interna del gasto y vigilancia, los cuales se integrarán por miembros representativos de la ciudadanía o aquellos cuyo perfil académico y profesional lo ameriten.

VIII. Adoptarán los objetivos de los Planes Nacionales de Desarrollo.

IX. Diseñaran anualmente, sus programas y proyectos de trabajo, así como los mecanismos de revisión y evaluación de sus metas sujetándose en lo general, a los sistemas de control establecidos para los tres poderes de la Unión.

Artículo 4. En los calendarios que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes determinen, los titulares de los órganos constitucionales autónomos, presentarán a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el proyecto de su presupuesto anual, para que se integre como corresponda a la iniciativa de decreto que el Ejecutivo presente ante la Cámara de Diputados, ante la cual podrán discutir directamente sus alcances y modificaciones. Los presupuestos de los órganos constitucionales autónomos se formularán a partir de sus programas anuales. Deberán contener la descripción detallada de objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución y los elementos que permitan la evaluación sistemática de sus programas.

Artículo 5. Con motivo del ejercicio de su función, los órganos constitucionales autónomos estarán obligados a mantener los vínculos de coordinación institucional con los poderes de la Unión y con los de los estados y municipios, que permitan establecer políticas conjuntas de desarrollo y a prestarse recíprocas facilidades para el desempeño de su objeto. En el caso que lo amerite, podrán celebrar los convenios de colaboración que legalicen y hagan más eficientes esas operaciones.

Artículo 6. Los órganos constitucionales autónomos establecerán dentro de su régimen autonómico interior, los mecanismos de acceso y transparencia a la información de los asuntos públicos en los términos de la ley de la materia.

Artículo 7. Las infracciones a esta ley serán sancionadas en los términos que correspondan atendiendo al Régimen de Responsabilidades de los Servidores Públicos de la Federación, determinados en el título cuarto de la Constitución y las leyes de la materia.

Capítulo II

De la constitución, organización y funcionamiento

Artículo 8. Los órganos constitucionales autónomos son instituciones públicas creadas conforme a lo dispuesto por el apartado A, del artículo 49, y la fracción XXIX-N, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y cuyo objeto sea:

- I. La realización de actividades públicas trascendentes del interés nacional;
- II. La prestación de un servicio público o social,
- III. El desarrollo de funciones jurisdiccionales que no ejerza el Poder Judicial de la federación;
- IV. La obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia y seguridad jurídica o social.
- V. La preservación y difusión de los derechos humanos.
- VI. El desarrollo de las políticas monetarias de la Nación;

VI. Los demás que determine el Congreso de la Unión.

Artículo 9. En las leyes orgánicas que el Congreso de la Unión expida para instituir un órgano constitucional autónomo se establecerán, entre otros elementos:

I. La denominación del órgano;

II. El domicilio legal;

III. El objeto del órgano conforme a lo señalado en el artículo 1 de esta ley;

IV. Las aportaciones y fuentes de recursos para integrar su patrimonio así como aquellas que se determinen para su incremento;

V. La manera de integrar el los órganos de gobierno y para designar al titular que los represente legalmente, así como a los servidores públicos en las jerarquías inferiores a éste;

VI. Las facultades y obligaciones de los órganos de gobierno señalando cuáles de dichas facultades son indelegables;

VII. Las facultades y obligaciones del titular, quien tendrá la representación legal del organismo;

VIII. La integración de sus órganos de vigilancia así como sus facultades; y

IX. El régimen laboral a que se sujetarán las relaciones de trabajo.

X. El órgano de gobierno interno que deberá expedir el estatuto orgánico y demás disposiciones jurídicas de observancia interior, cuidando los derechos de terceros, en el que se establezcan las bases de organización así como las facultades y funciones que correspondan a las distintas áreas que integren el organismo.

Artículo 10. Cuando algún órgano constitucional autónomo deje de cumplir sus fines u objeto o su funcionamiento no resulte ya conveniente desde el punto de vista de la economía nacional o del interés público, el ejecutivo federal, o los diputados y senadores, podrán proponer la abrogación de la norma constitucional que lo instituyó, así como el mecanismo para liquidar sus obligaciones laborales y financieras.

Artículo 11. La administración de los órganos constitucionales autónomos estará a cargo de por lo menos un órgano de gobierno que podrá ser un consejo, una junta de gobierno o ambas, o su equivalente; una presidencia o dirección general o su equivalente; y un órgano de vigilancia y fiscalización.

Los órganos constitucionales autónomos a que se refiere el artículo 2 de la presente ley, conservarán la organización interna con la que vienen operando.

Artículo 12. En ningún caso podrán ser miembros de los órganos de gobierno:

I. Los cónyuges y las personas que tengan parentesco por consanguinidad o afinidad hasta el cuarto grado o civil con cualquiera de los miembros de los órganos de gobierno.

II. Las personas que tengan litigios pendientes con el órgano de que se trate;

III. Las personas sentenciadas por delitos patrimoniales, las inhabilitadas para ejercer el comercio o para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público; y

IV. El presidente de la república, los secretarios y subsecretarios de estado, los senadores y diputados federales y locales, los gobernadores de los estados y los miembros de ayuntamientos, a menos que éstos se separen de sus cargos con un año de anticipación.

Artículo 13. Los órganos de gobierno sesionarán con la periodicidad que se señale en el estatuto orgánico sin que pueda ser menor de cuatro veces al año. Para la validez de sus resoluciones, deberá sesionar con la asistencia de por lo menos la mitad más uno de sus miembros. Las resoluciones se tomarán por mayoría de los miembros presentes teniendo el presidente voto de calidad para el caso de empate.

Artículo 14. La ley orgánica de cada órgano constitucional autónomo, definirá el perfil personal exigible a los titulares de los órganos de gobierno y para sus demás integrantes.

Artículo 15. Los titulares de los órganos constitucionales autónomos en ejercicio de representación legal de los mismos, sin perjuicio de las facultades que se les otorguen en otras leyes, ordenamientos o estatutos, estarán facultados expresamente para:

I. Celebrar y otorgar toda clase de actos y documentos inherentes a su objeto;

II. Ejercer las más amplias facultades de dominio, administración, y pleitos y cobranzas, aún de aquellas que requieran de autorización especial según otras disposiciones legales o reglamentarias con apego a esta ley, la ley o decreto de creación y el estatuto orgánico;

III. Emitir, avalar y negociar títulos de crédito;

IV. Formular querellas y otorgar perdón;

V. Ejercitar y desistirse de acciones judiciales inclusive del juicio de amparo;

VI. Comprometer asuntos en arbitraje y celebrar transacciones;

VII. Otorgar poderes generales y especiales con las facultades que les competan, entre ellas las que requieran autorización o cláusula especial; y

VIII. Sustituir y revocar poderes generales o especiales.

Artículo 16. Para acreditar la personalidad y facultades, según el caso, de los miembros de los órganos de gobierno y de los apoderados generales de los órganos constitucionales autónomos, bastará con exhibir una certificación de la inscripción de su nombramiento.

Capítulo III

Del desarrollo y operación

Artículo 17. Los órganos constitucionales autónomos para su desarrollo y operación, deberán sujetarse a la Ley de Planeación, al Plan Nacional de Desarrollo, a los programas institucionales a corto, mediano y largo plazos y proyectos que autorice su órgano de gobierno interno y a las asignaciones de gasto y financiamiento autorizadas en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de que se trate.

Artículo 18. El programa institucional constituye la asunción de compromisos en términos de metas y resultados que deben alcanzar los órganos constitucionales autónomos; en consecuencia deberá contener la fijación de objetivos y metas, los resultados económicos y financieros esperados así como las bases para evaluar las acciones que lleve a cabo; la definición de estrategias y prioridades; la previsión y organización de recursos para alcanzarlas; la expresión de programas para la coordinación de sus tareas, así como las previsiones respecto a las posibles modificaciones a sus estructuras.

Artículo 19. El programa institucional de los órganos constitucionales autónomos se elaborará para los términos y condiciones a que se refiere el artículo 22 de la Ley de Planeación y se revisará anualmente para introducir las modificaciones que las circunstancias le impongan.

Artículo 20. Los presupuestos de los órganos constitucionales autónomos se formularán a partir de sus programas anuales. Deberán contener la descripción detallada de objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución y los elementos que permitan la evaluación sistemática de sus programas.

Artículo 21. Los órganos constitucionales autónomos se coordinarán con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para adaptar el diseño de su presupuesto a los lineamientos generales que en materia de gasto establezca la ley.

Artículo 22. Los órganos constitucionales autónomos manejarán y erogarán sus recursos propios por medio de sus instancias internas de gobierno. Por lo que toca a la percepción de subsidios y transferencias, los recibirá de la Tesorería de la Federación en los términos que se fijen en los presupuestos de egresos anuales de la federación, debiendo manejarlos y administrarlos por sus propios órganos y sujetarse a los controles e informes respectivos de conformidad con la legislación aplicable.

Artículo 23. Los programas financieros de los órganos constitucionales autónomos deberán formularse conforme a los lineamientos de la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Administrativa y deberán expresar los fondos propios, aportaciones de capital, contratación de créditos con bancos nacionales o extranjeros, o con cualquier otro intermediario

financiero así como el apoyo financiero que pueda obtenerse de los proveedores de insumos y servicios y de los suministradores de los bienes de producción. El programa contendrá los criterios conforme a los cuales deba ejecutarse el mismo en cuanto a montos, costos, plazos, garantías y avales que en su caso condicionen el apoyo.

Artículo 24. El titular del órgano constitucional autónomo de que se trate someterá el programa financiero para su autorización al órgano de gobierno interno.

Capítulo IV

Del control y evaluación

Artículo 25. Los órganos de vigilancia de los órganos constitucionales autónomos evaluarán el desempeño general y funciones del organismo; realizarán estudios sobre la eficiencia con la que se ejerzan los desembolsos en los rubros de gasto corriente y de inversión, así como en lo referente a los ingresos y, en general, solicitarán la información y efectuarán los actos que requiera el adecuado cumplimiento de sus funciones, sin perjuicio de las tareas que la Auditoría Superior de la Federación recomiende específicamente conforme a la ley. Podrán igualmente someter sus estados financieros al dictamen de auditorías externas de reconocido prestigio nacional o internacional.

Artículo 26. La responsabilidad del control al interior de los órganos constitucionales autónomos se ajustará a los siguientes lineamientos:

I. Los órganos de gobierno controlarán la forma en que los objetivos sean alcanzados y la manera en que las estrategias básicas sean conducidas; deberán atender los informes que en materia de control y auditoría les sean turnados y vigilarán la implantación de las medidas correctivas a que hubiere lugar;

II. Los órganos de gobierno definirán las políticas de instrumentación de los sistemas de control que fueren necesarios; tomarán las acciones correspondientes para corregir las deficiencias que se detectaren y presentarán a los órganos de gobierno informes periódicos sobre el cumplimiento de los objetivos del sistema de control, su funcionamiento y programas de mejoramiento; y

III. Los demás servidores públicos de órganos constitucionales autónomos responderán dentro del ámbito de sus competencias correspondientes sobre el funcionamiento adecuado del sistema que controle las operaciones a su cargo.

Artículo 27. Los órganos de control interno de los órganos constitucionales autónomos serán parte integrante de la estructura de los mismos y sus acciones tendrán por objeto apoyar la función directiva y promover el mejoramiento de gestión y desarrollarán sus funciones de acuerdo a las bases siguientes:

I. Recibirán quejas, investigarán y, en su caso, por conducto del titular del órgano de control interno o del área de responsabilidades, determinarán la presunta responsabilidad administrativa de los servidores públicos y ejercerán la acción procesal para instar el juicio

de responsabilidad administrativa² correspondiente para que éste imponga las sanciones aplicables en los términos previstos en la ley de la materia.

Dichos órganos ejercerán las demás acciones procesales y de defensa jurídica de las resoluciones que emitan ante los tribunales federales.

II. Realizarán sus actividades de acuerdo a reglas y bases que les permitan cumplir su cometido con autosuficiencia y autonomía; y

III. Examinarán y evaluarán los sistemas, mecanismos y procedimientos de control; efectuarán revisiones y auditorías, vigilarán que el manejo y aplicación de los recursos públicos se efectúe conforme a las disposiciones aplicables; presentarán al titular del órgano, al órgano de gobierno y a las demás instancias internas de decisión, los informes resultantes de las auditorías, exámenes y evaluaciones realizados.

Transitorios

Artículo primero. La presente ley entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Artículo segundo. Se derogan las disposiciones que se opongan a lo establecido en la presente ley.

Artículo cuarto. Los órganos de gobierno competentes de cada órgano constitucional autónomo deberán expedir o adecuar la normatividad interna dentro de los 60 días a partir de la entrada en vigor de la presente ley, con ajuste, por parte del Congreso de la Unión, a su ley orgánica respectiva, ordenando la publicación en el Diario Oficial de la Federación y en las gacetas ordinarias de su competencia.

Artículo quinto. Para los efectos de la integración del presupuesto a que alude la presente ley, el inicio de las actividades de los órganos constitucionales autónomos, comprenderá lo establecido en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el 2008.

La presente Iniciativa, por la trascendencia de su propuesta, debe ser objeto de análisis por parte de las propias instituciones involucradas, la academia jurídica en general y los expertos que deseen participar, de conformidad con los programas que las comisiones de su turno puedan organizar dentro de sus atribuciones.

Notas.

1) La Suprema Corte de Justicia en tesis aisladas ha contribuido a esta confusión, ya que no ha distinguido adecuadamente entre descentralización administrativa y descentralización política. Transcribimos por su importancia estos criterios, en el caso de las universidades autónomas:

Autonomía universitaria. Su alcance. El tribunal pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis P. XXVIII/97, publicada en el semanario judicial de la federación y su gaceta, novena época, tomo V, febrero de 1997, página 119, determinó que conforme al artículo 3o., fracción VII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las universidades públicas son organismos públicos descentralizados con autonomía especial, que implica autonomización y autogobierno, en atención a la necesidad de lograr mayor eficacia en la prestación del servicio que les está atribuido y que se fundamenta en su libertad de enseñanza,

sin que ello signifique su disgregación de la estructura estatal, ya que se ejerce en un marco de principios y reglas predeterminadas por el propio Estado, restringida a sus fines. En congruencia con ese criterio, y en virtud de la autonomía que el dispositivo constitucional citado le concede a la Universidad Nacional Autónoma de México, ésta se encuentra facultada para gobernarse a sí misma, a través de sus propios órganos, así como para autonormarse o autorregularse, es decir, aprobar las normas que habrán de regir a su interior, lo que se traduce necesariamente en la aprobación y emisión de su propia legislación, así como en la creación de sus propios órganos de gobierno, entre ellos los encargados de resolver las controversias que se deriven del incumplimiento de su propia normativa. XI/2003. Amparo en revisión 337/2001. Alejandro Echavarría Zarco. 30 de enero de 2002. Cinco votos. Ponente: Humberto Román Palacios. Secretario: José de Jesús Bañales Sánchez. Nota: La tesis P. XXVIII/97 citada aparece publicada con el rubro: "autoridad para efectos del juicio de amparo. No lo son los funcionarios de una universidad cuando el acto que se les atribuye deriva de una relación laboral."

Universidades e instituciones de educación superior. La resolución que emitan en el sentido de expulsar a un alumno que infringió la normativa aplicable, no viola el derecho a la educación. De lo dispuesto en el artículo 3, fracción VII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se desprende que las universidades e instituciones de educación superior tienen una autonomía normativa y orgánica plena, lo que les permite expedir su propia legislación e instituir sus propios órganos de gobierno. Ahora bien, si un gobernado infringe la normativa establecida por aquellos órganos, instruyéndosele un procedimiento administrativo que culmina con su expulsión como alumno, dicha resolución no puede considerarse como violatoria del derecho a la educación consagrado en el artículo 3 de la propia Constitución federal, ya que éste en ningún momento establece que las universidades e instituciones de educación superior no puedan expulsar a los alumnos que hayan infringido el marco legal aplicable. Clave: 1a., Núm.: XIII/2003. Amparo en revisión 337/2001. Alejandro Echavarría Zarco. 30 de enero de 2002. Cinco votos. Ponente: Humberto Román

2) Esta disposición está sujeta a la reforma de la Ley de Responsabilidades Administrativas, la Orgánica de la Administración Pública y la Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, luego de la reforma practicada al artículo 73 fracción XXIX-M, en noviembre de 2006.

Diputado Jorge Mario Lescieur Talavera (rúbrica)

QUE REFORMA Y ADICIONA EL ARTÍCULO 123 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANO, A CARGO DEL DIPUTADO CARLOS ERNESTO ZATARAIN GONZÁLEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

El que suscribe, diputado Carlos Ernesto Zatarain González, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en los artículos 71, fracción II, 72 y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y los artículos 55, fracción II, y 56 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a la consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con el fin de universalizar la portabilidad de la seguridad social en todo el territorio mexicano, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

El mundo del trabajo vive una revolución. Se derrumba la idea del empleo clásico anclado en una oficina, para pasar a esquemas en movimiento continuo: de personal siempre en aprendizaje a compañías sin fronteras. Los paradigmas tradicionales de contratación, horarios y organización de la empresa se desploman.

La globalización, el crecimiento demográfico y la tecnología presionan cambios vertiginosos: flexibilidad, portabilidad de derechos y empresas dispersas.

El nuevo concepto del trabajo se vislumbra con una creciente movilidad y complejidad. Un estudio de Manpower sobre el futuro del empleo calculó que para el 2013, 400 millones de personas entrarán al mercado laboral.

Sólo un 5 por ciento estará en los países industriales, lo que junto con las migraciones, incrementará la presión laboral en estos países. Los países subdesarrollados, con su lastre de pobreza y su mayor crecimiento demográfico, también tendrán su propia lucha.

La tecnología permite ampliar esta movilidad, pero esto a su vez tiene efectos en la estructura del empleo: se requieren esquemas más flexibles, tanto en organizaciones como en países para permitir su ajuste. Y la seguridad laboral puede resultar afectada en este proceso.

La posibilidad de portar los derechos laborales, aunque se cambie de empresa, es un concepto clave para actualizar los sistemas de seguridad y derechos sociales.

Una de las mayores conquistas en materia laboral en México es el derecho a la seguridad social, el cual se encuentra consagrado en el artículo 123 de nuestra Carta Magna.

De este derecho, que el Estado ha reconocido con carácter inalienable, han emanado del Congreso de la Unión diversas leyes que reconocen derechos en favor de los trabajadores y obligaciones para el Estado, que se concretan principalmente en dos organismos públicos descentralizados que son el Instituto Mexicano del Seguro Social y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado.

Estos organismos representan la esencia del régimen de economía mixta y el compromiso social del Estado mexicano, fuente de la Constitución de 1917. Ambos, desde hace más de medio siglo, con sus respectivos marcos legales, han hecho posible la protección social de la mayoría de los mexicanos.

A pesar de lo anterior, nuestra seguridad social requiere una profunda revisión y fórmulas para el fortalecimiento de las fuentes de financiamiento en la mayoría de los sistemas públicos; mención aparte merecen los regímenes especiales que no operan bajo un sistema de contribuciones, como es el caso del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas (ISSFAM).

En ese sentido, la seguridad social de México se enfrenta al reto de la universalidad de los servicios, pues actualmente se cuenta con regímenes de atención diversificada, como es el caso de las dos instituciones más importantes de nuestro país: el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), generalmente otorga servicios a los trabajadores ordinarios, constituido como un servicio público de carácter nacional y que agrupa a 47 millones 536 mil derechohabientes; por otra parte, se encuentra el régimen protector de los servidores públicos, encomendado por ley a un ente distinto, que es el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) que tiene bajo su régimen a 10 millones 766 mil personas.

En el sector público, quienes trabajan en la administración centralizada y en algunas entidades paraestatales por lo general cotizan al ISSSTE, aunque también existen entidades paraestatales federales sujetas a un régimen laboral parecido al privado adscribiéndose al IMSS y la situación es más heterogénea en el caso de los trabajadores de las entidades federativas y de los municipios que cotizan a otros sistemas de seguridad social distintos que operan a nivel local. Para este nivel, se tienen contabilizados cerca de un millón 400 mil derechohabientes, precisando que en el caso de los sistemas municipales no se dispone de cifras agregadas. Esto ejemplifica que no existe una forma concreta única en la atención que se otorga a la población por parte de las instituciones de seguridad social. Todo depende de su régimen laboral expreso previsto en ley, el cual es acotado por jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como máximo órgano jurisdiccional en el caso de la resolución de controversias, para que siempre prevalezcan sus principios originarios de equidad y justicia redistributiva.

Ante esta situación, con el propósito de mejorar el sistema de derechos sociales, es necesario tener en cuenta dos grandes objetivos. En primer lugar, el orientado a extender la cobertura de los servicios ,y en segundo lugar, corregir las asimetrías que se presentan en los sistemas diseñados que operan actualmente, en virtud de que el esquema jurídico del IMSS y del ISSSTE son muy disímolos, desde la definición del régimen de los seguros,

sus requisitos de cotización, condiciones de conservación de derechos, tiempos de espera, edades mínimas para jubilación o pensión y hasta en los montos y fórmulas de cálculo para la determinación del monto de los beneficios económicos que se otorgan en cada caso en particular. Si el gran propósito constitucional es buscar una seguridad social universal, en el que es preciso que toda persona esté asegurada contra todos los riesgos y en todas las etapas de su vida, es imperativo garantizar a toda persona el derecho a la seguridad social consagrado en la Constitución.

Adicionalmente, los trabajadores mexicanos se enfrentan hoy a un elevado índice de movilidad laboral al incrementarse el número de casos que trasladan sus actividades del sector público al privado y viceversa. Esto se presenta como producto de la búsqueda del mejoramiento de sus ingresos y condiciones laborales. Particularmente quienes se emplean en el sector público, se encuentran ante la grave imposibilidad de trasladar de un sistema a otro los beneficios sociales para los que cotizó en su anterior régimen laboral. Esto es más serio en el caso de sus derechos pensionarios, de salud y fondos de vivienda, pues cuando una persona ha cotizado para acceder a una pensión en determinada institución y aún no alcanza el tiempo requerido para obtener el beneficio, al cambiar de empleo, debe trasladarse a otro sistema de seguridad social distinto, corriendo el riesgo de perder sus contribuciones ya realizadas en el régimen antiguo por el simple transcurso del tiempo. En el nuevo sistema no se le toman en cuenta sus cuotas aportadas en otro régimen, debiendo comenzar en el nuevo régimen como si nunca hubiera sido beneficiario de la seguridad social, lo que es, a todas luces, injustificado e inequitativo.

Revertir esta situación sería factible mediante la "portabilidad de derechos", la cual es una figura jurídica consistente en la persistencia de los ahorros en un sistema, los cuales siguen al derechohabiente durante toda su vida activo-productiva laboral, independientemente del sector en el que labore, pues al no existir la figura jurídica de la portabilidad de derechos, lo más probable es que el derechohabiente se quede sin completar requisitos en cualquiera de los dos esquemas y, por ende, pierda los beneficios a los que tiene derecho, porque en cada caso, es obvio, deben cubrirse ciertos requisitos para tener acceso a los mismos. En cierta medida, en la nueva Ley del ISSSTE se considera esta posibilidad, pero sólo de dicho organismo al IMSS, no en sentido inverso y mucho menos es obligatorio ni para ellos ni para los estados y municipios, como lo requeriría un sistema de portabilidad interinstitucional general, como ya existe y con mucha eficiencia en varios países del mundo: España, Francia, Taiwán, Chile, por sólo citar algunos.

México requiere avances en su cultura laboral, por lo que son necesarios nuevos esquemas de protección a los trabajadores, que sean transferibles y apoyen a la movilidad laboral que hoy es consecuencia de pérdida de importantes derechos como las pensiones o las cotizaciones en los fondos de vivienda y que impiden que quienes han laborado toda su vida tengan el privilegio de vivir dignamente en la vejez. Es urgente definir mecanismos que permitan a los trabajadores que han cotizado en más de un régimen de seguridad social continuar recibiendo sus beneficios, a los cuales, de continuar con esta realidad, no tendrán acceso no obstante las cuotas acumuladas.

Con la presente iniciativa se pretende abrir la posibilidad de que los trabajadores que hayan laborado en cualquiera de los sistemas de seguridad social, ya sean federales, locales o municipales, privados o públicos, les sean reconocidos sus periodos de cotización a la seguridad social, de manera que sus contribuciones sean sumadas para que ejerzan de manera efectiva los derechos que les confiere la Constitución y que han sido fortalecidos permanentemente por este poder constituyente.

En razón de lo anterior se propone reformar el artículo 123, en su tercer párrafo, a efecto de otorgar al trabajador la universalidad de sus derechos de seguridad social, independientemente del régimen bajo el cual laboren, para tales efectos se promoverán los procedimientos que garanticen la portabilidad de conforme a las leyes reglamentarias que sean aplicables en las partes integrantes del territorio nacional.

De igual forma, se propone en la fracción XII del apartado A, el derecho de los trabajadores que cambien de régimen laboral, a que se tomen en cuenta en el nuevo régimen los requisitos cumplidos y las cotizaciones realizadas con motivo del acceso a los beneficios otorgados por los fondos de vivienda.

Se propone en la fracción XXIX de este mismo apartado considerar los requisitos cubiertos y cotizaciones realizadas para el acceso a los beneficios de la seguridad social, en caso de que los trabajadores trasladen sus actividades a un régimen laboral distinto.

En lo que respecta al apartado B del mismo artículo, se adiciona un tercer párrafo al inciso f) de la fracción XI, a efecto de garantizar a los trabajadores el respeto a los requisitos cubiertos y las cotizaciones realizadas para acceder a los beneficios de la seguridad social, en el caso de que trasladen sus actividades laborales a un régimen distinto.

Por lo anteriormente expuesto, el suscrito diputado somete a la consideración de esta honorable asamblea la presente

Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Único. Se reforma el cuarto párrafo y el apartado A en su fracción XXIX, y se adicionan un párrafo tercero a la fracción XII del apartado A y un párrafo tercero en el inciso f) de la fracción XI del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 123.

.....

.....

Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil y a la universalidad de sus derechos de seguridad social independientemente del régimen bajo el cual laboren; al

efecto, se promoverán la creación de empleos, la organización social para el trabajo y **los procedimientos que garanticen la portabilidad de derechos a la seguridad social conforme a las leyes reglamentarias aplicables en todas las partes integrantes del territorio nacional.**

.....

A.

I. a XI.

XII.

.....

Los trabajadores que cambien de régimen laboral tendrán derecho a que se tomen en cuenta en el nuevo régimen los requisitos cumplidos y las cotizaciones realizadas para continuar disfrutando de este beneficio.

.....

.....

.....

XIII a XXVIII.

XXIX. Es de utilidad pública la Ley del Seguro Social, y ella comprenderá seguros de invalidez, de vejez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes, de servicios de guardería y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares. **Los derechos de los trabajadores por estos conceptos y los requisitos cubiertos y cotizaciones realizadas para el acceso a los mismos serán tomados en cuenta en caso de que éste traslade sus actividades a un régimen laboral distinto.**

XXX. a XXXI.

.....

B.

I. a X.

XI.

a) a f).

.....

Los trabajadores tendrán derecho a que les sean respetados los requisitos cubiertos y las cotizaciones realizadas para acceder a los beneficios de la seguridad social en el caso de que trasladen sus actividades laborales a un régimen distinto.

XII. a XIV.

Transitorios

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

Segundo. Remítase a la honorable Cámara de Senadores para sus efectos constitucionales.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 4 de diciembre de 2007.

Diputado Carlos Ernesto Zatarain González (rúbrica)

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 46, 76 Y 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SUSCRITA POR DIVERSOS DIPUTADOS DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

Los suscritos, Gustavo Macías Zambrano, Miguel Ángel Monraz Ibarra, Mario Salazar Madera, Omar Antonio Borboa Becerra, Mario Eduardo Moreno Álvarez, Diputados Federales, integrantes 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; 55, fracción II, 56, 62 y demás relativos del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someto a consideración de este H. Congreso de la Unión, la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el párrafo segundo y se deroga el párrafo tercero del artículo 46; se deroga la fracción XI del artículo 76, y se reforma la fracción I del artículo 105, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, misma que se fundamenta y motiva bajo la siguiente:

Exposición de Motivos

I

Cumplir y hacer cumplir la Constitución no es un acto arbitrario ni producto del capricho de los hombres, por el contrario, es la única forma práctica y legítima de conjugar los factores fundamentales que constituyen la esencia misma de la estabilidad jurídica y política de México. Por lo mismo, no basta que la Constitución exista, es necesario su acatamiento; esta es la tarea básica de un buen gobierno.

El jurista André Hauriú la define así: "La Constitución de un Estado es el conjunto de reglas relativas al gobierno y a la vida de la comunidad estatal, considerada desde el punto de vista de la existencia fundamental de ésta"¹, por lo que la violación de ésta, sería ir en contra del gobierno y de la vida en comunidad, en contra de la existencia misma del Estado.

Al respecto, Fernando Lasalle da su concepto de Constitución, diciendo que ésta es "la suma de los factores reales de poder que rigen ese país², siendo estos factores la "fuerza activa y eficaz que informa todas las leyes e instituciones jurídicas de la sociedad en cuestión, haciendo que no puedan ser, en sustancia, mas que tal y como son"³.

Entonces, conforme a Lasalle, la violación del orden jurídico constitucional, es ir en contra de los factores reales de poder, que han dejado de ser simples factores de poder al haberseles dado expresión escrita y ser plasmados en la Constitución, y son entonces derecho, instituciones jurídicas, y como dice Lasalle, quien atente contra esos factores, atenta contra la ley, y debe ser castigado.

Basándose en los dos conceptos arriba citados, se puede concluir que la Constitución es:

1. Un conjunto de normas jurídicas.
2. Éstas regulan la actividad tanto de los órganos del Estado como la de los individuos que en él viven.
3. Esas normas son el reflejo de una época determinada y de ciertos grupos que dejaron plasmados en ella sus intereses y su visión, para así poder mantenerse en el poder.
4. Todas las normas y actos de autoridad que emanen dentro de este orden jurídico total, deben de ajustarse a esa Constitución.
5. Como derecho positivo que debe ser, la Constitución debe contemplar los medios para su defensa, los procedimientos que se deben seguir para anular los actos y normas que la violen, y la forma en que se deben de castigar esas transgresiones.

Esta última característica es la que hace que un Constitución sea normativa y no sólo de nombre (Constitución nominal) como lo menciona Karl Loewenstein⁴, en la que se prevén instrumentos eficaces para garantizar la vigencia real de sus normas y el respeto cabal de sus principios, en vista de los logros esenciales del constitucionalismo: evitar el abuso de poder, dividiendo su aplicación y ejercicio, y garantizando la existencia de un ámbito de derechos dentro del cual los individuos puedan sentirse seguros de que no habrán de ser molestados por el poder público y en caso de serlo, contar con instrumentos para combatir dichos actos.

La suma de todos aquellos instrumentos jurídicos y procesales que se han establecido para conservar la constitucionalidad normativa, así como para prevenir su violación, reprimir su desconocimiento y lograr el desarrollo y evolución de las propias disposiciones constitucionales, es lo que la doctrina ha denominado con el nombre de defensa de la Constitución.⁵

Defender la Constitución es la manera de preservar la paz, la libertad y la justicia en un Estado Constitucional de Derecho. Es además, la forma de mantener intactos los principios fundamentales de la civilización contemporánea, pues el estado democrático encarna y tutela los valores ciudadanos. Proteger la Constitución, es, en un sentido más general, defender el Estado constitucional y democrático en su totalidad.

La Constitución contiene el proyecto nacional del pueblo de México. En ella la nación expresa su decisión fundamental y afirma su voluntad de conservar su identidad como comunidad. Es catálogo ideológico, porque en sus preceptos están inscritos los principios rectores de la sociedad en que vivimos: La igualdad, la libertad en todas sus manifestaciones y la seguridad jurídica, como premisas axiológicas que determinan la legitimidad o la ilegitimidad de los actos de autoridad. Es el único punto de partida y el único apoyo real para todo programa que sinceramente se proponga servir a México y a los mexicanos: A México porque preserva sus tradiciones, salva su pasado, afirma su presente y proyecta su porvenir. A los mexicanos, porque les asegura el disfrute de sus derechos con

equidad y justicia y les delimita el cumplimiento de sus deberes con razón y sentido de responsabilidad.

No es producto sino proceso; no es forma de actividad sino la actividad misma; es forma abierta a través de la cual pasa la vida, vida en forma y forma nacida de la vida.

Su sabiduría permite armonizar elementos al parecer antitéticos, el orden y la libertad, lo individual y lo social, el capital y el trabajo, el ejido y la pequeña propiedad, el respeto a las creencias y la libertad de cultos, la libre opinión y la unidad nacional.

En ella se consagran las libertades individuales, en la parte dogmática; y las reivindicaciones sociales y la protección a los grupos económicamente débiles, en la que puede considerarse la parte programática.

Se desprende también de su texto, la estructura jurídica del gobierno. Reivindica para la nación la forma republicana, democrática y representativa y adopta la forma de Estado federal, que ha propiciado nuestro proceso histórico de concentración nacional.

La división de poderes es otra de sus estructuras fundamentales, en la que se establece cuáles son los órganos del Estado y cuáles sus atribuciones y competencias.

México es pues un Estado de Derecho en el que la Constitución sustituye el gobierno de los hombres. Todo Estado de Derecho es, ciertamente, un Estado legal, un Estado en que todas sus facultades son mensurables, limitadas, calculables de acuerdo con un plan de competencias preestablecido.

Somos un Estado constitucional, regido por una Ley Suprema, cuyo imperativo obliga a gobernantes y gobernados. Norma surgida de un acto de auténtica soberanía y encaminada a impedir el abuso y a garantizar el derecho, a fincar el orden y el progreso en el desarrollo armónico del hombre, de la familia y de la nación, manteniendo el poder del Estado y sus órganos, dentro de la esfera de sus limitadas facultades legales.

La Supremacía Constitucional

Este carácter fundamental que concede a la Constitución la nota de Ley Suprema del Estado, supone que todo el ordenamiento jurídico se encuentra condicionado por las normas constitucionales, y que ninguna autoridad estatal tiene más poderes que los que le reconoce la Constitución, pues de ella depende todo el sistema de normas e instituciones que componen aquel ordenamiento. Todo acto, hecho o relación encuentra en definitiva, en la Constitución, el fundamento y la justificación de su juridicidad.

Empero, no obstante su notable trascendencia institucional, al principio de la supremacía constitucional no dejaría de ser sino una mera declaración teórica, si la Constitución omitiera organizar procedimientos para hacerlo efectivo en la dinámica política.

La supremacía de la Constitución sobre el resto del ordenamiento jurídico y la del Poder Constituyente sobre los poderes constituidos determina la necesidad de que toda ley y todo acto público en general sean conforme a las disposiciones constitucionales. Si la Constitución instituye al Poder Legislativo y a los demás órganos de gobierno; si delimita sus competencias y les impone, por tanto, limitaciones todo acto en el que se excedan de sus facultades expresas, es jurídicamente nulo y no debe producir efectos, pues con el quebrantamiento de la Constitución, se destruiría la base de la propia actividad legislativa y el fundamento legítimo de toda autoridad.

Para decidir sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de las leyes y de todo acto público en general e impedir que los inconstitucionales produzcan efectos, es necesario que exista una autoridad o un órgano competente y unos procedimientos especiales. Si éstos no existen, la superioridad constitucional no pasará de ser una simple afirmación, un principio teórico o un mandamiento ético.

II

En la búsqueda de los órgano competentes y de los procedimientos idóneos para salvaguardar el orden constitucional se pueden tomar decisiones incorrectas si se parte de supuestos equivocados.

Tal es el caso de la reforma constitucional de ocho de diciembre de dos mil cinco, fecha en que se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el decreto de reformas a los artículos 46, 73, 76 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.⁶ Estas reformas consistieron básicamente en lo siguiente:

1. Se facultó a las entidades federativas para que a través de convenios amistosos aprobados por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes del Senado de la República, arreglen entre sí sus respectivos límites (artículo 46, primer párrafo y artículo 76, fracción X).
2. A falta de acuerdo, se dispuso que cualquiera de las partes podría acudir ante la Cámara de Senadores, para que ésta, mediante decreto aprobado por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, resuelva de manera definitiva los conflictos sobre límites territoriales de las entidades federativas que así lo soliciten (artículo 46, segundo párrafo y artículo 76, fracción XI).

Las resoluciones del Senado de la República en esta materia serán definitivas e inatacables (artículo 46, tercer párrafo).

4. Que la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de las controversias constitucionales, que se susciten entre las entidades, poderes u órganos señalados en los diversos incisos establecidos en la fracción I del artículo 105 de la Constitución Federal, excepto las que se refieran a la materia electoral y a lo establecido en el artículo 46 de la propia Constitución, es decir, a los conflictos de límites entre las entidades federativas (artículo 105, fracción I).

5. Se facultó a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para que vía controversia constitucional y a instancia de parte interesada, conozca de los conflictos derivados de la ejecución del correspondiente decreto de la Cámara de Senadores (artículo 46, tercer párrafo).

6. Se derogó la fracción IV del artículo 73 constitucional que establecía la facultad del Congreso de la Unión para arreglar definitivamente los límites de los Estados.⁷

En los transitorios de la reforma se estableció que:

1. La reforma entraría en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación (artículo primero transitorio).

2. La Cámara de Senadores tendría que establecer dentro de su siguiente periodo ordinario de sesiones, la comisión de límites de las entidades federativas (artículo segundo transitorio).

3. A la entrada en vigor del decreto de reformas, la Suprema Corte de Justicia de la Nación debería remitir de inmediato a la Cámara de Senadores, todas las controversias relativas a conflictos limítrofes entre entidades federativas que se encontraran en trámite ante aquella, a fin de que el Senado de la República establezca los límites de manera definitiva mediante decreto legislativo (artículo tercero transitorio).

Así, a través de esta reforma constitucional, el órgano reformador de la Constitución dispuso que el Senado de la República, es ahora el competente para conocer de los conflictos de límites entre las entidades federativas, quitando esa facultad a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien conocía de eso asuntos en controversias constitucionales.

Y se afirma que esa reforma constitucional fue una decisión incorrecta del Constituyente Permanente al haberse fundado en hipótesis erróneas, como a continuación se expone:

La iniciativa de reforma constitucional, presentada en el Senado de la República el siete de octubre de dos mil cuatro,⁸ basó el cambio al texto constitucional en los siguientes razonamientos:

1. Con respecto a los límites territoriales de las entidades federativas:

a) El federalismo es la estructura fundamental de la organización política básica de la Constitución de mil novecientos diecisiete.

b) No obstante ello, en la Constitución Federal existe una laguna en cuanto a los límites y extensiones territoriales de las entidades federativas.

c) Lo anterior se debe a que el Constituyente originario, debido a cuestiones políticas y sociales, optó por una fórmula en la que no delimitó concretamente las

colindancias y extensiones territoriales de las entidades federativas, sino que se limitó a señalar que "los Estados de la Federación conservan la extensión y límites que hasta hoy han tenido, siempre que no haya dificultad en cuanto a éstos". Asimismo, las Constituciones Locales también son omisas en cuanto a este problema, pues la mayor parte de ellas no aluden a los límites de dicho estado, sino que adoptan la misma fórmula que adoptó la Constitución Federal, es decir, hacen remisiones a las situaciones preexistentes.

d) Sin embargo, de un análisis de todas las Constituciones de nuestro país, se advierte que nunca se dio, ni se ha dado, una delimitación definitiva de los límites y extensiones territoriales de las entidades federativas.

e) Que no obstante la expresión establecida en nuestra Carta Magna de que "los Estados de la Federación conservaran la extensión y límites que hasta hoy han tenido", no ha existido ni existe disposición alguna que detalle los límites y extensiones territoriales de las Entidades Federativas, no obstante que en algunos documentos constitucionales se ordenaba que una ley reglamentaria debería fijar los mismos.

f) Dice que su estudio de no se remonta a la época colonial toda vez que carece de importancia, debido a que en esa época no existía un sistema federal sino monárquico (en donde se mantenía una unidad territorial sin divisiones políticas, sino sólo divisiones administrativas y militares), y repite que en la historia del México independiente nunca se dio una delimitación del territorio de las Entidades Federativas por el Congreso de la Unión.

g) Por tanto, asegura la iniciativa, nunca ha existido una norma que delimite las extensiones y fronteras de los Estados en la Federación y, que por lo tanto, sólo existen cuestiones políticas, cuestiones de hecho y no de derecho.

2. Con respecto a que es facultad del Senado de la República conocer de los conflictos limítrofes de las entidades federativas y no de la Corte:

a) Señala que histórica y constitucionalmente siempre ha sido facultad del Congreso de la Unión dirimir esos conflictos, como en los casos que menciona:

"...debemos señalar que esta Constitución Política de 1857, en su artículo 72, fracción IV, establecía que el Congreso de la Unión tenía facultades para:

""arreglar definitivamente los límites de los estados, terminando las diferencias que entre ellos se susciten sobre demarcación de sus respectivos territorios, menos cuando esas diferencias tengan un carácter contencioso"."

"Por su parte, el artículo 98 señalaba que correspondía a la Suprema Corte de Justicia conocer, desde la primera instancia, de las controversias que se

suscitaran entre un estado y otro, así como de aquellas en que la Unión fuera parte.

"Por su parte, el artículo 50, fracción V, de la Constitución de 1824 estableció como facultad exclusiva del Congreso General, la de:

""arreglar definitivamente los límites de los estados, terminando sus diferencias cuando no hayan convenido entre sí sobre la demarcación de sus respectivos distritos.""

"Asimismo, y en relación con esta materia, encontramos lo dispuesto por el artículo 137, fracción I, el cual establecía que eran atribuciones de la Corte Suprema de Justicia: "I. Conocer de las diferencias que puedan haber de uno a otro estado de la Federación ..."."

"Con ello se pretendió que los Estados arreglaran por sí mismos sus límites, y que en caso de que no convinieran entre sí, el Congreso General debería poner fin sus diferencias por medio de una ley, la cual demarcaría los territorios. Y si después del convenio particular de los estados (el cual debía, para ser válido, contar con el consentimiento previo del Congreso General o ser aprobado por éste con posterioridad, ello en términos del artículo 162, fracción V de la propia Constitución) se llegaren a suscitar diferencias, entonces ya sería necesario ocurrir al Poder Judicial."

b) Dice que el texto vigente de la Constitución, en su artículo 73, fracción IV, otorga al Congreso de la Unión la facultad para arreglar definitivamente los límites de los estados, terminando las diferencias que entre ellos se susciten sobre las demarcaciones de sus respectivos territorios, menos cuando esas diferencias tengan un carácter contencioso.

Sobre el particular, destaca que en el Diario de Debates del Congreso Constituyente de 1856 (sesión del día 6 de octubre de 1856), al discutirse la parte segunda del artículo 64 del Proyecto de Constitución, que es el actual artículo 73, fracción IV, que a la letra señalaba que: "El Congreso tiene facultad; ... II. Para arreglar definitivamente los límites de los estados, terminando las diferencias que entre ellos se susciten sobre demarcación de sus respectivos límites, menos cuando esas diferencias tengan un carácter contencioso", se dijo lo siguiente:

"El señor Anaya Hermosillo propone que se añada que el Congreso calificará si las diferencias entre los estados, tienen o no carácter contencioso."

"El señor Guzmán dice que la idea del señor preopinante es materia de una adición, pero que será inútil porque realmente sólo el Congreso puede hacer la calificación de que se trata."

Asegura que estos argumentos expresados en el Diario de Debates son sumamente claros, y demuestran que el Constituyente, al redactar el artículo en comento, tenían en mente que el carácter de contencioso sólo lo podría determinar el Congreso de la Unión, lo cual forzosamente implica un conocimiento previo por parte de dicho Poder Legislativo.

c) Otro argumento que expone es que mientras no exista una resolución por parte del Congreso de la Unión sobre los límites, la autoridad judicial no cuenta con ninguna norma que pueda aplicar en la cuestión controvertida, y menos aún tiene el análisis social, económico ni político que son indispensables tomar en consideración en esta clase de controversias.

Y que un conflicto de límites territoriales entre Entidades Federativas, en donde nunca ha existido una norma que delimite las extensiones y fronteras de los Estados en la Federación y, que por lo tanto, sólo existen cuestiones políticas, cuestiones de hecho y no de derecho, debe ser conocido por el Congreso de la Unión con el carácter de conflicto exclusivamente político, para que dicho Congreso emita una resolución. Lo anterior, porque si bien es cierto que la Corte también conoce de controversias constitucionales en las cuales existen intereses políticos, en esos casos los problemas pueden ser resueltos jurídicamente porque hay una norma que así lo establece, a diferencia de lo que sucede con los conflictos de límites, en los que no hay ley reglamentaria.

El problema es, dice la iniciativa, una cuestión que nunca ha sido resuelta ni por los documentos constitucionales, ni por las leyes secundarias, sino que los límites territoriales siempre han sido virtuales.

d) Que al no haber una norma que determine los límites de los Estados y, por lo tanto, no existe disposición jurídica por la cual la Suprema Corte de Justicia de la Nación pueda conducir el procedimiento y la resolución que llegue a emitirse, ya que las entidades federativas en conflicto podrán demostrar con mayor o menor número de pruebas que ofrezcan, que detentan actos de soberanía sobre la zona controvertida, pero jamás podrán aportar una base jurídica que sustente sus límites, simple y sencillamente porque no existe; por lo que en estas condiciones, le compete al Congreso de la Unión definir los límites de los Estados que se sometan a su competencia.

En ese sentido destaca la resolución dictada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el año 2002 en la controversia constitucional 3/98 entre Jalisco y Colima, en la que por mayoría de votos de los señores Ministros que integran el Pleno de ese Alto Tribunal, se desechó el proyecto del Ministro Juan Díaz Romero que proponía sobreseer la citada controversia constitucional, precisamente porque no existe una ley que fije los límites de las entidades federativas y que pudiera servir de base para dirimir controversias limítrofes.

e) Otro punto por el que estima que el Congreso de la Unión es la instancia competente y adecuada, por su naturaleza, para resolver los conflictos de límites entre las Entidades Federativas, es que el Senado de la República es la instancia que tiene por objeto representar ante el Poder Legislativo, a la Federación.

f) Por ello, al acudir al Congreso de la Unión, los representantes populares en los conflictos tienen la oportunidad de participar en una mejor solución del conflicto de límites, con la cual se buscará seguir garantizando la paz social de las entidades federativas del país, lo que sin duda no ocurriría si estos límites fueran fijados en una Ley Reglamentaria o Constitucional, o con **la fría resolución de la Suprema Corte**.

A continuación se rebaten los argumentos anteriormente expuestos:

1. Respecto a los límites territoriales de los estados.

La conclusión principal a la que llega la iniciativa de que "nunca ha existido una norma que delimite las extensiones y fronteras de los Estados en la Federación y, que por lo tanto, sólo existen cuestiones políticas, cuestiones de hecho y no de derecho" es temeraria y llevada a su extremo podría implicar que al no existir una certeza jurídica del territorio de las entidades federativas, pues como dice son "cuestiones de hecho y no de derecho", nos encontraríamos ante el supuesto de que al ser el territorio uno de los elementos esenciales del estado, aunque sea miembro de un todo, y al no tener la certeza del mismo, podríamos prescindir de ese estado al faltarle uno de los elementos esenciales para ser considerado así, y al estar todas las entidades federativas en el mismo supuesto, podríamos poner en duda la existencia de la federación, por inexistencia de los estados miembros.

Cada Estado miembro tiene evidentemente "su" territorio, pues sin este elemento de existencia ni siquiera podría concebirse. La extensión territorial de las entidades federativas y sus límites generalmente no se señalan en la Constitución Federal, ya que tales cuestiones atañen a la geopolítica histórica cuyas indicaciones se consignan en las constituciones particulares o en documentos gubernativos emitidos por cada estado.⁹

El territorio de un Estado miembro no sólo es la base física sobre la que se sustenta su población, sino que tiene importantes implicaciones jurídicas, ya que es el espacio dentro del que la propia entidad ejerce su imperium y tuene su dominum. El imperium se taduce en el poder público, el cual, a su vez, se manifiesta en múltiples actos de autoridad de carácter jurisdiccional administrativo y legislativo. Estos actos se realizan por los órganos de la entidad federativa dentro de un cuadro competencial que demarca su constitución y leyes particulares. En otros términos, el imperium de cada Estado miembro se desempeña a través de las tres clásicas funciones públicas, salvo los casos de extraterritorialidad. Por lo que concierne al dominum de las entidades federativas, este elemento se compone de todos los bienes muebles e inmuebles que se hallen dentro de su territorio y que no sean de propiedad nacional ni de propiedad no estatal, es decir, que no pertenezca a personas físicas, morales, o sociales distintos del Estado federal.

El principio de que los actos de imperio de un Estado miembro sólo tienen eficacia jurídica dentro de su territorio, únicamente es operante tratándose de las leyes según lo ordena el artículo 121 constitucional, al disponer que éstas no podrán ser obligatorias fuera de él. En cambio, por lo que atañe a los actos administrativos, judiciales y del estado civil de las personas rige el principio de extraterritorialidad en el sentido de que "En cada Estado de la Federación se dará entera fe y crédito de los actos públicos, registros y procedimientos judiciales de todos los otros" y de que "Los actos del estado civil ajustados a las leyes de un Estado tendrán validez en los otros". Este principio de extraterritorialidad se retomará al momento en que consideremos a los archivos de registros públicos para efectos de delimitar los límites territoriales de los estados.

Entonces, no estamos ante el caso impensable de que la federación existe sin estados, pues sí tienen territorio, y existen como tales. Y es evidente que lo tienen, y que el mismo ha sido delimitado de diversas formas, una de ellas es la potestad soberana de cada estado de dictar sus límites territoriales. Lo anterior conforme al régimen de reserva o competencia residual que instituye el artículo 124 de la Constitución, cada una de las entidades federativas es la que debe precisar los términos de su propio territorio, como un requisito de certeza jurídica para determinar el ámbito territorial de validez de sus leyes y disposiciones de carácter general; en esta medida y en este sentido tenemos ejemplos claros de Constituciones que precisan cuál es su territorio, cuando el artículo 45 de la Constitución Federal reconoce que los Estados conservarán la misma extensión territorial que hasta la fecha han tenido, salvo aquéllos casos donde existan conflictos de límites. Este precepto constitucional declarativo valida todas las actuaciones anteriores a 1917 a través de las cuales, a veces mediante disposiciones centralistas como en el caso de El Imperio, a veces mediante disposiciones locales de las entidades federativas que incluso las emiten no con el fin de decir hasta acá llega el Estado, sino el municipio fulano integrante del Estado, y si uno se toma la molestia de conjuntar todos los municipios periféricos de un Estado, finalmente encontraremos que el Estado ha definido cuáles son los términos de su propio territorio; entonces cuando el artículo 45 de la Constitución reconoce que los Estados tienen o conservan el territorio que hasta la fecha han tenido, está validando las disposiciones generales, decretos y actos a través de los cuales cada una de las entidades federativas ha perfilado su propio territorio, y cuando se facultaba en la Constitución de 1917 al ser promulgada, al Congreso de la Unión para que aprobara los convenios sobre límites que celebren los Estados en casos de conflictos de límites, se trata de una facultad ciertamente política, pero no es el Congreso Federal el que fija los límites de los Estados sino que sólo aprueba lo convenido por éstos y esto confirma de que son los Estados quienes señalan sus límites, como sucede en el Derecho Internacional también.

Y si no fuere el caso de existiera un documento escrito en el que constaran los límites territoriales de un estado, esto tampoco puede dar motivo a decir que sólo existen cuestiones políticas, sólo de hecho y no de derecho.

Y esto es así, ya que, como dice Jorge Carpizo, "Las fuentes del derecho constitucional mexicano son: a) la Constitución, b) la jurisprudencia, c) la costumbre, d) las leyes que reglamentan preceptos constitucionales o que precisan los órganos creados en la propia Constitución, e) la doctrina y f) algunas reglas del juego del sistema político."¹⁰

En el caso nos referimos a la costumbre como fuente del derecho constitucional mexicano.

El pensar general se decide por el reconocimiento de la costumbre como fuente del derecho en un primer momento y su conversión en ley posteriormente. Ello no quiere decir de ningún modo que ley y costumbre son una misma cosa. La costumbre puede ser perfectamente regla de derecho aunque la voluntad del legislador no la consagre.

Si bien hoy predomina la ley porque es la que resume en su espíritu toda necesidad jurídica del pueblo cuya satisfacción es necesaria, también la costumbre presenta un papel orientador que ningún poder legislador debe desechar.

Para que se de la costumbre se necesitan tres condiciones esenciales. En primer lugar se encuentra el elemento material de la costumbre que es el uso largo y constante. Este elemento denominado consuetudo requiere a su vez tres caracteres que son: a) formación espontánea; b) práctica regular y constante y c) duración más o menos larga.

Como segunda condición aparece el elemento psicológico. Es decir, que consiste en la convicción del carácter jurídicamente obligatorio del uso.

La tercera y última condición consiste a que esa costumbre no sea contraria a los principios fundamentales de nuestra organización política o económica.

Savigny establece que "el derecho es en su origen, esencialmente consuetudinario" su fundamento es "la convicción común del pueblo, es puro sentimiento de necesidad interna que excluye todo pensamiento en un origen accidental y arbitrario.

El derecho es voluntad común de los miembros de una sociedad jurídica.

Nuestras comunidades más altamente desarrolladas y civilizadas del mundo moderno se encuentran tan repletas de costumbres como las comunidades primitivas del pasado; son igual de numerosas y poderosas.

Conforme a Kelsen, mientras que el proceso legislativo es un método deliberado y centralizado de creación de derecho, el procedimiento consuetudinario es una forma espontánea y descentralizada de producción jurídica. Esto es, en tanto que las leyes son creadas por órganos específicos previamente establecidos para el efecto, los individuos a través de sus actos crean alguna costumbre pueden serlo cualesquiera, inclusive sin percatarse de ello.

La teoría tradicional romano-canónica clasifica la costumbre teniendo en cuenta las relaciones que la misma guarda con la ley y el modo de influir en ella. La costumbre *praeter legem* es la que regula los casos no previstos por la ley, por lo que sirve para completar y colmar sus lagunas.

El reconocimiento de la obligatoriedad de una costumbre por el poder público puede exteriorizarse en dos formas distintas: expresa o tácita. El reconocimiento expreso se

realiza por medio de la ley. El reconocimiento tácito consiste en la aplicación de una costumbre a la solución de casos concretos.

En el caso de límites territoriales, los orígenes de la división política-administrativa de México se remontan a las grandes divisiones territoriales precolombinas provenientes de una organización y manera de vivir propias de las comunidades indígenas que al término de la conquista, y a lo largo de la Colonia, los pobladores españoles adoptaron con el nombre de Intendencias y Provincias Internas.

Así ahora, en donde no hay un documento escrito, existe la costumbre de que cierta propiedad pertenece determinado territorio de un estado, de un municipio, o de una persona y tal propiedad debe ser respetada, o que sobre cierto territorio, el poder de imperio de un estado ajeno no debe intervenir.

Existen diversos textos jurídicos e históricos donde constan la historia de los límites territoriales de los estados: acuerdos registrados en el Congreso, los emitidos por cada estado, y la costumbre como fuente del derecho constitucional. Lo anterior está plasmado en diversos documentos históricos, bibliográficos, geográficos y cartográficos.

Otro argumento en contra de que no existe base jurídica sobre la que consten los límites de los estados, lo encontramos en las modalidades de la propiedad en nuestro país.

El artículo 27, primer párrafo, de la Constitución Federal dice:

Artículo 27. La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponden originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

Es entonces que se crea a partir del territorio del estado la propiedad privada, y la cual se inscribe en los registros públicos de la propiedad de cada entidad federativa, y dichas inscripciones sí tiene efectos extraterritoriales, es decir, en otros estados.

Entonces, si bien todos los límites territoriales de los estados no se constan en un documento escrito, la inscripción en el registro público de la propiedad es seguro, entonces así tenemos otra forma de establecer los límites territoriales de las entidades federativas, a partir de la propiedad de los particulares.

En el mismo sentido, el párrafo noveno, fracción VII, del mismo artículo citado dice:

La capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas de la Nación, se regirá por las siguientes prescripciones:

VII. Se reconoce la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidales y comunales y se protege su propiedad sobre la tierra, tanto para el asentamiento humano como para actividades productivas.

Aquí se introduce la propiedad social de la tierra, y también para el efecto de su registro existe el Registro Agrario Nacional, que funciona como uno de la propiedad, pero en este caso es de las tierras ejidales o comunales. Este es otro parámetro jurídico en donde se puede abreviar para tener certeza de los límites territoriales de las entidades federativas.

En consecuencia, la Suprema Corte de Justicia sí tenía los parámetros "jurídicos" para resolver las controversias constitucionales que con motivo de conflictos limítrofes de las entidades federativas se le presentaran, contrariamente a lo que refiere la iniciativa.

Entonces, a manera de conclusión de este apartado se puede afirmar:

- Que existe certeza de las divisiones territoriales de los estados de la Federación.
- Que existen criterios jurídicos subjetivos en los cuales sustentar los límites entre los estados miembros de la Federación.
- Que si un estado cruza esos límites territoriales para tratar de imponer su poder de imperio y de dominio, no será por desconocimiento, y este acto atenta y rompe con el orden constitucional.
- Que al haber sido roto el orden constitucional, por violación de esferas, este quebrantamiento deber ser del conocimiento del defensor de la constitución, el tribunal constitucional, y ante el cual asistirán las partes contendientes para probar su derecho para ejercer en ese territorio su poder de imperio y de dominio.

Respecto a la competencia del Senado para conocer de los conflictos limítrofes:

La iniciativa se contradice en sus objetivos, pues si bien de su análisis histórico de las constituciones de nuestro país se desprende que cuando hubiera conflictos de límites entre los estados de la Federación, sería el Congreso el que resolvería esos conflictos al emitir una ley de límites territoriales, y que sin esa ley la Suprema Corte de Justicia de la Nación no podía resolver los asuntos que se le presentaran, al final dice que la mejor solución a los mismos sería la intervención del Senado para resolverlos, y "no ocurriría si estos límites fueran fijados en una Ley Reglamentaria o Constitucional, o con la fría resolución de la Suprema Corte."

En consecuencia, se efectuó la reforma constitucional y se ordenó la creación de una Comisión de Límites Territoriales para dirimir los conflictos, en base a la amigable composición, y así duplicar otra de las facultades que ya tiene el Senado para solucionar conflictos políticos, contenida en la fracción VI del artículo 76 constitucional.

En la misma lógica que maneja la iniciativa que dio origen a la reforma constitucional, cómo es que esa Comisión de Límites se avocará a resolver los conflictos si no cuenta con una ley de límites que le sirva de referente para hacerlo.

Por eso se afirma que duplicará la facultad de la fracción VI, pues al no tener ese referente, a lo que se dedicará, y se ha dedicado desde que fue instalada la Comisión de Límites, es a lograr una amigable composición de los conflictos de los que tiene conocimiento.

También de su análisis histórico se desprende que la anterior redacción del artículo 73, fracción IV, otorgaba al Congreso de la Unión la facultad para arreglar definitivamente los límites de los estados, terminando las diferencias que entre ellos se susciten sobre las demarcaciones de sus respectivos territorios, menos cuando esas diferencias tengan un carácter contencioso, y que el precisar el significado correspondería al mismo Congreso, una facultad que es inconstitucional pues queda al arbitrio del Legislativo dependiendo de cada caso.

El significado de una palabra no puede depender del caso de que se trate, debe tener un significado preciso y constante.

Eduardo J. Couture define en su obra "Vocabulario jurídico" el término contencioso: "1. Definición. 1. Controvertido, discutido, litigioso.// 2. Por oposición a voluntario, dicese del ejercicio de aquel tipo de función jurisdiccional en que existe oposición de partes y se requiere una sentencia que dirima el conflicto sometido a la justicia."

Y a su vez remite a "Contienda: I. Definición. Controversia, litigio, disputa entre partes con intereses opuestos, que constituye la forma habitual, pero no necesaria, del proceso."

Por lo tanto el significado era preciso, cuando dos estados partes de la federación no pudieran resolver una conflicto por la vía del acuerdo se estaría ante un hecho contencioso que tendría que conocer la Suprema Corte, en este caso al tratarse de un conflicto constitucional se estaría ante un contencioso constitucional.

En la moderna doctrina procesal constitucional, un contencioso constitucional es un proceso que afecta a una cuestión básica del poder público, que, por ello, se encuentra de una u otra forma tratada en la Constitución. Se está empleando un concepto material de Constitución que exige que ésta tenga un contenido determinado. La Constitución será, así, la norma jurídica suprema que organice el poder político (limitándolo y señalando las parcelas de libertad de los ciudadanos), recoja los derechos fundamentales y prevea mecanismos de participación y control democráticos. Ese orden jurídico fundamental que establece la Constitución y que legitima al poder estatal no es aséptico sino que responde a ciertos valores que llevan al contenido aludido heredado del constitucionalismo, doctrina política que gira en torno a la limitación del poder. La materia objeto del contencioso determinará su naturaleza constitucional.¹¹

Burgoa afirmaba que a la entrada en vigor de la Constitución de 1917 los conflictos limítrofes "contenciosos" de las entidades federativas los resolvería la Suprema Corte, según lo disponían los artículos 73, fracción IV y 105 constitucionales vigentes a la entrada en vigor de nuestra constitución.¹²

No es función del legislativo dirimir conflictos, ya que sus funciones principales son las de creación de leyes y vigilancia, aquella es una función jurisdiccional a cargo del Poder Judicial.

El Senado es un ente eminentemente político, la resolución de los conflictos será al contentillo del consenso político, sin tomar en consideración los diversos factores que participan en el problema y los diversos actores que se ven involucrados, a contrario sensu del comportamiento que tendría un órgano del Poder Judicial de la Federación, como es la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ya que el artículo 100 constitucional le estatuye los principios a los que deberá plegar su desempeño en la función, que son: excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo e independencia.

Al Senado, no hay artículo constitucional que le obligue a seguir ciertos principios éticos en el desempeño de su función.

El Senado no es el garante de la Federación, pues con la reforma constitucional de 1996 en la que se suman a los 64 senadores electos por mayoría relativa, y a los 32 electos por el principio de primera minoría, otros 32 por el principio de representación proporcional, se desnaturaliza esta afirmación. Presión por más senadores de un partido del estado involucrado (Citar teoría constitucional del senado, y la reforma electoral al artículo 41 que introduce a los pluris, especificar el número de senadores por estado más los de lista, luego por grupo parlamentario)

Los 32 senadores de representación proporcional alteran la representación paritaria entre las entidades federativas propia de un sistema federal.

Este principio está tomado de la famosa transacción de Connecticut, en donde para mediar las diferencias entre los estados pequeños y los estados mayores en Estados Unidos se decide que todos los estados, independientemente de su tamaño y de su población, tengan el mismo número de senadores.

Al respecto, el Partido Acción Nacional ha presentado ya iniciativas tendientes a eliminar a los senadores que son electos por ese principio

Menciona la iniciativa como argumento a favor de la modificación constitucional introducida, que se desechó el proyecto de sentencia del Ministro Juan Díaz Romero, en el cual proponía el sobreseimiento de la controversia constitucional 3/1998 a falta de una ley de límites, pero ese argumento es en contra, pues precisamente no se aceptó ese proyecto porque no se estimó necesario que existiera esa legislación y que se turnara al Senado, sino que era facultad de la Corte resolverlo, además de que los litigantes acudieron a esa instancia para que se les resolviera el conflicto y lo que se les dice es que vayan a otra instancia a que se los resuelvan.

Se establece en la reforma que los estados asistirán ante un órgano político para resolver los conflictos territoriales, pero los particulares pueden promover amparo por violación de esferas, es decir por actos de una autoridad que se estima incompetente para emitirlos,

como la de otro estado o municipio. El Poder Judicial de la Federación conoce de ese amparo a través de los juzgados de distrito, y en revisión conocen los tribunales colegiados de circuito, incluso la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Entonces, es incongruente que en el caso de invasión de esferas por conflictos territoriales, si lo promueve un Estado lo resuelve el Senado y si lo promueve un particular lo resuelve el Poder Judicial Federal. ¿Cuándo se ha visto que el Senado falle un juicio de amparo? ¿O es que ante un caso así, cuando un particular promueva amparo por invasión de esferas como consecuencia de la violación de los límites territoriales estatales, y llegué a conocer la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Senado pediría a la Corte que le remita el expediente para anexarlo al promovido por un estado, para cuando se resuelva uno, al mismo tiempo se resuelva el otro, violando la garantía constitucional de impartición de justicia pronta y expedita y por órgano competente, es decir quien conoce de amparo, que es el Poder Judicial de la Federación?

El problema puede ser el mismo, pero al ser diverso el legitimado para quejarse o inconformarse, el resolutor será un poder distinto. Esto es una contradicción.

Por las consideraciones antes expuestas, se reitera que la reforma constitucional del 8 de diciembre de 2005 fue una decisión basada en razonamientos equivocados, la cual es a todas luces ineficaz, ya que a casi dos años de tiempo transcurrido de su publicación sólo se ha presentado una iniciativa de ley reglamentaria de los procedimientos de amigable composición de los estados en conflicto, reforma que a la fecha no ha resuelto ningún asunto, más bien se ha politizado al interior del Senado.

La reforma no es un medio eficaz y se basó en hipótesis erróneas, y es claro que es a la Corte a la que le toca conocer de estos asuntos.

III

Se afirma también que la reforma constitucional fue un retroceso, ya que se había avanzado mucho en el campo de la justicia constitucional en nuestro país con la reforma de 1994 que otorgó facultades de tribunal constitucional a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

1. La Justicia Constitucional

Para ofrecer un concepto válido de justicia constitucional estimamos que hay que manejar dos elementos, uno formal y otro material, con el sentido que les vamos a dar a continuación. En la mayoría de estudios sobre el tema, las construcciones conceptuales, cuando se hacen, que no es siempre, giran en torno al primero de estos elementos, o sea, el formal. Se llega a reconocer la dificultad de "establecer un concepto claro y distinto de jurisdicción constitucional en sentido material"¹³. Sin embargo, nosotros entendemos que es igualmente necesario tener en cuenta el componente material, en el sentido de la asunción de competencias sobre ciertos procesos, para ofrecer una visión más cabal y operativa. De este modo, para poder hablar de una verdadera jurisdicción constitucional es preciso que concurren ambos elementos.

El elemento formal de la definición viene constituido, por un lado, por una serie de notas propias de la jurisdicción y, por otro, por rasgos de índole constitucional (por llamarlos de algún modo). Una actividad es jurisdiccional porque es llevada a cabo por un órgano independiente, que actúa sometido al Derecho, basado en razonamientos jurídicos y en el principio de contradicción. La actuación de la jurisdicción suele ser rogada. Además, y entrando ya en el segundo tipo de rasgos formales, se trata de un órgano dotado de un estatuto constitucional que le aporta autonomía estatutaria, administrativa y financiera, y que, por lo general, está situado fuera del Poder Judicial ordinario actuando en una única instancia. Estas ideas las quiere transmitir Favoreu afirmando que se trata de un juez, de un juez constitucional y de instancia única¹⁴. No obstante, creemos que el rasgo de la no incardinación en el Poder Judicial ordinario no es imprescindible para poder hablar de justicia constitucional. De este modo, la no pertenencia al Poder Judicial es un elemento que facilita el reconocimiento de la naturaleza del órgano pero no resulta determinante, en el sentido que ahora le estamos dando, para la misma.

El elemento material de la definición consiste en el ejercicio por parte de la justicia constitucional de una serie de competencias relativas a ciertos procesos que, de esta forma, van a caracterizar a la institución. García Pelayo habla de esta cuestión en términos que estimamos en exceso generales y sin tener en cuenta la dimensión adjetiva, o sea, procesal:

"Pertencen a la materia de jurisdicción constitucional los problemas relativos a la determinación del área del poder estatal y al sistema de derechos fundamentales y libertades públicas de los ciudadanos que delimitan el ámbito de la Grundkompetenz del Estado; los referentes a la formación de la voluntad estatal principalmente en forma de ley o de actos gubernamentales, en la medida que puedan rebasar los límites constitucionales, los tocantes a la distribución horizontal y vertical de competencias entre los poderes superiores de la organización estatal y, eventualmente, los que afecten a instituciones u órganos constitucionalmente significativos, aunque no sean, propiamente hablando, órganos constitucionales."¹⁵

Nosotros, por el contrario, preferimos adoptar una posición que parte de una búsqueda de una serie de acciones procesales. Nos referimos a aquellos contenciosos que sirven para el control de constitucionalidad de las leyes, la defensa extraordinaria de los derechos fundamentales y la garantía de la distribución vertical y horizontal del poder. Cada uno de estos procesos tiene una pretensión específica. Éstos son los típicos procesos constitucionales que estudia el Derecho Procesal Constitucional y que conforman su núcleo básico, dando lugar a unas competencias especializadas de los órganos de justicia constitucional. La importancia jurídico-política del primero de ellos (el control de constitucionalidad de las leyes) provoca que a veces se use, incorrectamente, como sinónimo de justicia constitucional a pesar de ser sólo una de las técnicas al servicio de la misma. La presencia de tales atribuciones en el cuadro de funciones de un órgano hace que estemos ante una jurisdicción constitucional desde el punto de vista material. Sin embargo, entendemos que la falta de alguna de ellas no significa que ya no nos hallemos ante un órgano de justicia constitucional. De la misma manera, la existencia de competencias añadidas a las tres indicadas tampoco excluye la presencia de justicia constitucional. Estas competencias añadidas a las típicas pueden ser igualmente contenciosos constitucionales si afectan a elementos del concepto material de Constitución y, por ende, a la delimitación del

poder político. En cambio, otras de las competencias añadidas no serían contenciosos constitucionales, lo que puede hacer surgir la duda acerca de la naturaleza del órgano, que, en todo caso, la seguimos entendiendo como la propia de un órgano de justicia constitucional. En efecto, lo determinante será conocer de los contenciosos constitucionales y no la posesión (o no) de competencias añadidas. Afirmar que las competencias de la justicia constitucional son las que en cada caso establezca la legislación positiva correspondiente es, sin duda, cierto. No obstante, ello nos llevaría a un positivismo reduccionista ante lo cual se hace necesario articular una teorización abstracta como la que hemos hecho, aunque sea muy sucinta, del concepto de la justicia constitucional.

Así las cosas, un órgano pertenece a la categoría de la justicia constitucional cuando es de carácter jurisdiccional, posee un status, por lo general, diferente al de la justicia ordinaria y su competencia recae sobre los procesos constitucionales, éstos no en un sentido politológico sino estrictamente jurídico. Justicia constitucional será, por lo tanto, la actividad que realiza un órgano de este tipo. De este modo, rechazamos formulaciones más amplias de este instituto que no hacen otra cosa que inducir a confusión. El núcleo competencial de los órganos de justicia constitucional debe girar en torno a los procesos constitucionales indicados, núcleo que tiene que tener una mayor virtualidad explicativa que consideraciones formales basadas en el *nomen iuris* que exista en un determinado ordenamiento. El calificativo concreto que se otorgue a un órgano no puede ser determinante para conocer su naturaleza jurídica. De hecho, los órganos de justicia constitucional son nombrados de distinta manera, aunque la expresión más extendida sea la de tribunal constitucional en el idioma de que se trate. Un órgano de este tipo va a tener un monopolio de rechazo (*Verwerfungsmonopol*), es decir, sólo él, en ejercicio de su función de control, será capaz de expulsar del ordenamiento la ley inconstitucional. Estas ideas creemos que son operativas tanto si estamos ante un único órgano ad hoc, o sea, específico en el ordenamiento de que se trate, como si nos hallamos ante el conjunto de tribunales ordinarios de ese ordenamiento que realizan la labor de la justicia constitucional (el monopolio de rechazo les pertenecerá sólo a ellos), si bien en el primer caso la identificación resulta más sencilla. Allí donde existe Tribunal Constitucional el juez ordinario también suele ser juez de la constitucionalidad (inaplica reglamentos contrarios a la Ley Básica, interpreta constitucionalmente la ley, plantea el control concreto), pero no es juez de la inconstitucionalidad de la ley, lo que le pertenece al Tribunal Constitucional.

Lo dicho no significa que los órganos de justicia constitucional no tengan ni deban tener otras funciones al margen de las del núcleo aludido. Su peculiar posición dentro del sistema en el que se insertan les ha permitido asumir otras tareas de índole e importancia diversas. Incluso, se puede advertir un progresivo apoderamiento de funciones por parte de la justicia constitucional que llega a dotarle de competencias tan disímiles que, para algunos, ponen en duda la naturaleza del órgano. La expansión de la justicia constitucional en Latinoamérica, Europa Central y Oriental tras la caída del Muro de Berlín es ejemplo de ello. De este modo, encontramos en un mismo ente la posibilidad de resolver procesos constitucionales y, al mismo tiempo, la atribución de competencias de apelación o casación, que son propias de la justicia ordinaria y no de la constitucional. Ante ello, lo operativo sólo puede ser fijarse en si existe el núcleo básico de procesos constitucionales para determinar si la naturaleza del ente es la propia de un órgano de justicia constitucional,

aunque algunas de las otras competencias extravagantes no dejen de ser perturbadoras para el buen ejercicio de las funciones propias de la justicia constitucional.

2. Garantía de la distribución vertical y horizontal del poder

Esta atribución se encuentra en la inmensa mayoría de los tribunales constitucionales europeos, en especial en la parte occidental, aunque es utilizada de manera y virtualidad distintas. Cuando aludimos a la garantía de la distribución vertical del poder nos referimos a cómo la justicia constitucional soluciona los conflictos que se presentan entre el Estado federal o central y los entes territoriales dotados de mayor o menor autonomía y capacidades, o que enfrentan a varios de estos entes entre sí. Es lo que también se denomina "conflictos de competencia", que en algunas ocasiones se extienden a los conflictos entre los órganos centrales del Estado y los entes locales con autonomía administrativa, o entre éstos entre sí. La garantía de la distribución horizontal del poder alude a la resolución de las disputas entre órganos del mismo ente, o sea, entre órganos de los poderes del Estado. Estos son los que se conocen con el nombre de conflictos de atribuciones o conflictos entre órganos, que enfrentan a órganos del Poder Legislativo, Ejecutivo (Presidencia de la República o Gobierno) y Judicial. Ambos tipos de conflictos, pese a que a veces se tachan de objetivos, presentan, en realidad, una naturaleza subjetiva al defenderse competencias propias del legitimado activamente. Se trata de choques que giran en torno a las funciones que tienen atribuidas los distintos entes u órganos en disputa.

Tales conflictos pueden ser positivos, si los órganos o entes enfrentados persiguen ambos ejercer la misma función o competencia, o negativos, si los dos órganos o entes disputan precisamente lo contrario, es decir, no ejercer una competencia determinada produciéndose un vacío que es necesario llenar.

Los conflictos verticales que afectan a entes territoriales dotados de autonomía política tienen, sin duda, una trascendencia mucho mayor, al menos desde una óptica teórica. En los Estados federales o con entes territoriales autónomos están en la primera línea del fuego político. En ellos el Tribunal Constitucional desempeña un papel clave en la supervisión de las fricciones que se produzcan entre las diversas entidades que integran el Estado, de tal forma que desde el punto de vista teórico es impensable que un Estado federal carezca de justicia constitucional. Y si efectivamente carece de ella habrá que dudar de la verdadera naturaleza federal de tal Estado (lo que ocurría con algunos países de Europa del Este antes de 1989). Incluso, hay supuestos en los que la garantía de la distribución territorial del poder es el principal detonante de la aparición de la justicia constitucional. Estamos pensando en Bélgica, en donde el Tribunal de Arbitraje nace para salvaguardar el difícil equilibrio entre las comunidades y el Estado y, sobre todo, entre las propias comunidades. Respecto a España, el papel desempeñado por el Tribunal Constitucional en la precisión de las abiertas previsiones constitucionales del Estado autonómico ha sido sumamente relevante para la pacificación, desde este punto de vista, de la vida política y para el deslinde competencial entre los distintos entes implicados.

Al margen de lo dicho, también semeja conveniente apuntar que esta labor de salvaguarda del equilibrio de la arquitectura constitucional, que un tribunal constitucional se arroga para

sí al resolver conflictos como los apuntados, se ejerce de igual forma en algunos casos cuando se procede a controlar la constitucionalidad de las leyes y, por lo tanto, se resuelve otro tipo de contencioso diferente al de este epígrafe. Así sucederá cuando el gobierno central recurre una ley de un ente federal o autonómico por entender que atenta a la distribución de competencias de la Carta Magna, o cuando sucede a la inversa y el recurrente es el ente federal o autonómico.

En España, desde 1999, el Tribunal Constitucional ostenta una competencia nueva: los conflictos en defensa de la autonomía local. Competencia extraña pues presenta una naturaleza híbrida al ser, por un lado, un verdadero conflicto entre municipios o provincias y el Estado o las Comunidades Autónomas, y, por otro, un proceso de control de la constitucionalidad de la ley, que se articula a través de una autocuestión del Pleno y que da lugar a una segunda sentencia.

3. Las Controversias Constitucionales en México.

Esta garantía constitucional, también con antecedentes en la Constitución federal de Estados Unidos (artículo III, sección 2), se encuentra actualmente consagrada por el artículo 105, fracción I, de la carta federal, desarrollada por el título II, artículos 10-58 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada el 11 de mayo de 1995.

Para comprender la regulación actual, resulta conveniente analizar brevemente esta institución en el texto original del citado artículo 105 constitucional, tal como fue aprobado por el Constituyente de Querétaro y reglamentado por las diversas leyes orgánicas del Poder judicial de la Federación, y finalmente en el artículo 11, fracciones I a IV de la Ley Orgánica del Poder judicial de la Federación de 1988, anterior a la vigente, así como los artículos 12 y 44, respectivamente, de la Ley de Coordinación Fiscal de 22 de diciembre de 1978, que entró en vigor el primero de enero de 1980, y la Ley de Planeación de 5 de enero de 1983.

De acuerdo con estos preceptos, se otorgaba al Tribunal en pleno de la Suprema Corte de Justicia la facultad de resolver en única instancia las controversias a que se refieren los preceptos anteriormente mencionados. Según las citadas fracciones del artículo 11 de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal de 1988, el Tribunal en pleno era competente para conocer de los conflictos que podían suscitarse entre dos o más entidades federativas; entre los poderes de una misma entidad sobre la constitucionalidad de sus actos; de las controversias que se suscitaban por leyes o actos de la autoridad federal que vulneraran o restringieran la soberanía de los estados, o por leyes o actos de las autoridades de éstos que invadieran la esfera de la autoridad federal; de los que surgieran entre una entidad federativa y la Federación y, finalmente, aquellos en los que la Federación fuese parte, cuando a juicio del mismo Tribunal en pleno se considerasen de importancia trascendente para los intereses de la nación, oyendo el parecer del procurador general de la República.

Este instrumento procesal tenía por objeto garantizar el equilibrio de las facultades de la Federación y de las entidades federativas señaladas en la carta federal. Durante la etapa que

va de 1917 a diciembre de 1994, en que se reformó y adicionó sustancialmente, como se verá más adelante, dicho precepto apenas se aplicó, ya que cuando se produjeron diferencias de carácter jurídico, en especial entre el gobierno federal y los de algunos estados, se resolvieron sobre todo por medio de procedimientos y por órganos de carácter político.

En su mayor parte, estos litigios jurídicos se decidieron por medio de un instrumento calificado como "desaparición de poderes", previsto por el artículo 76, fracción V de la Constitución federal, y que se atribuye al Senado de la República. Este procedimiento es equivalente a la institución regulada por las cartas de otros ordenamientos latinoamericanos de carácter federal como las leyes fundamentales de Argentina y Brasil (artículos 6o. y 34-36, respectivamente), con la denominación de "intervención federal". Las decisiones que al respecto ha adoptado el Senado federal han sido en perjuicio de los estados que poseen menor fuerza política frente a las autoridades de la Federación, con lo cual ha favorecido la centralización que se observa en los regímenes federales de nuestra época, en particular los latinoamericanos.

Debido a las frecuentes críticas que se dirigieron contra ese procedimiento de desaparición de poderes, que afortunadamente no se ha utilizado desde hace varios años, pero que se empleó con alguna frecuencia en el pasado, se intentó una reglamentación por medio de la ley de 27 de diciembre de 1978, que tampoco limitó de manera adecuada las amplias facultades discrecionales del Senado federal.¹⁶

Con excepción de los conflictos en que la Federación figuraba como parte¹⁷ (los que sí tuvieron realización en la práctica, pero que en estricto sentido no eran conflictos constitucionales, sino controversias ordinarias federales), puede afirmarse que durante la vigencia del texto original de dicho artículo 105 de la carta federal no se utilizó sino excepcionalmente este instrumento constitucional, si se toma en cuenta que una de las controversias constitucionales efectivamente planteada y resuelta en cuanto al fondo por la Suprema Corte de Justicia durante esa época fue conocida con el nombre de "caso Oaxaca", la que decidió el pleno del más alto tribunal de la República los días 3 y 7 de diciembre de 1932, con motivo del conflicto jurídico planteado por el procurador general de la República en representación del gobierno federal, para solicitar la nulidad de la Ley de Dominio y Jurisdicción de Monumentos Arqueológicos expedida por el gobierno del estado de Oaxaca el 13 de febrero del mismo año. La Suprema Corte consideró que dicho ordenamiento local invadía las facultades exclusivas de la Federación y lo declaró inconstitucional con efectos generales, después de un largo debate y con varios votos de disidencia (llamados en nuestra legislación "votos particulares").

No obstante que en las mencionadas leyes de Coordinación Fiscal y de Planeación hicieron el intento de revivir dicho instrumento de protección, en sus respectivas materias, de las normas constitucionales que regulan las competencias de la Federación y de los estados, no se presentaron entonces, ni tampoco hasta la fecha, litigios de esta naturaleza ante la Suprema Corte de Justicia, por lo que puede afirmarse que la citada garantía constitucional había caído en desuso.¹⁸ En la reforma constitucional publicada el 25 de octubre de 1993 al citado artículo 105, se agregó al Distrito Federal entre las entidades que podían promover

controversias constitucionales, las que también procedían respecto de los órganos de gobierno del propio Distrito Federal.

Pocos meses antes de la sustancial modificación al mencionado artículo 105 constitucional de diciembre de 1994, que mencionaremos en el párrafo siguiente, algunos municipios plantearon controversias constitucionales contra los gobiernos de sus respectivas entidades federativas, y la Suprema Corte aceptó y resolvió algunas de ellas. Con mayor razón, al introducirse expresamente a los municipios como entidades legitimadas para promover dichas controversias, éstas se acrecentaron respecto de los mismos.¹⁹

En la reforma constitucional publicada el 31 de diciembre de 1994, se introdujeron importantes modificaciones al texto anterior del citado artículo 105, pues, además de ampliar de manera considerable el ámbito de las citadas controversias constitucionales, comprendidas en la fracción I del mismo precepto, se adicionó una fracción II, en la cual se reguló, como una novedad, la acción abstracta de inconstitucionalidad, que examinaremos más adelante. Ya señalamos que las citadas controversias constitucionales se desarrollaron por la ley publicada el 11 de mayo de 1995.²⁰

Las posibilidades de controversia previstas por este precepto en su texto reformado en 1995, de acuerdo con las acertadas reflexiones del ministro José Ramón Cossío,²¹ pueden comprenderse en tres supuestos. En primer lugar, los conflictos entre diversos órdenes jurídicos con motivo de la constitucionalidad o legalidad de una norma general o de un acto, como acontece cuando controvierten la Federación y un estado y el Distrito Federal; el Distrito Federal y un municipio y dos municipios de diversos estados (incisos, b, e, f y g de la citada fracción II). En segundo lugar, aquellos entre los órganos de diversos órdenes jurídicos por la constitucionalidad o la legalidad de normas generales o de actos; es decir, los surgidos entre el Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión, aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente, sea como órgano federal o del Distrito Federal, o entre un estado y un municipio perteneciente a un estado distinto (incisos c y j). Finalmente, también existen los conflictos entre órganos pertenecientes a un mismo orden jurídico, cuando se plantee exclusivamente la constitucionalidad de las normas generales o de los actos entre dos poderes de un estado; de un estado y uno de sus propios municipios o entre dos órganos del Distrito Federal (incisos h, i y k).

La determinación de las entidades públicas legitimadas de manera activa o pasiva en lo que se refiere a las controversias constitucionales está regulada por el artículo 10 de la citada Ley Reglamentaria, el cual dispone que será actor aquél que promueva la controversia, en demanda dirigida contra quien "[...] *hubiere emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto que sea objeto de la controversia*", y tercero perjudicado (en realidad, interesado), el orden u órgano que pudiera resultar afectado con la sentencia. Además, el párrafo tercero del apartado A) del artículo 102 constitucional dispone que el procurador general de la República deberá intervenir en todas estas controversias a efectos de representar el interés social y debe entenderse que lo hace para la defensa del orden constitucional.

De acuerdo con lo dispuesto por el precepto constitucional, las controversias constitucionales pueden referirse a actos concretos o bien a disposiciones normativas generales de cualquier naturaleza, por lo que la frase "disposiciones generales" establecida por el propio precepto debe entenderse en sentido material; es decir, que comprende leyes, reglamentos y tratados internacionales, e inclusive preceptos constitucionales; pero, en este último supuesto, sólo por violaciones de carácter estrictamente formal. Sin embargo, la misma disposición fundamental mexicana estableció la prohibición de que las citadas controversias constitucionales pudieran plantearse respecto de leyes o actos que se refieran a la materia electoral, sin que en nuestro concepto dicha prohibición se apoye en un fundamento sólido, pues el posible temor de que se politice el conflicto carece de justificación, si se toma en cuenta que el examen que debe hacer la Suprema Corte es de carácter exclusivamente jurídico.

El conocimiento y resolución de las controversias constitucionales corresponde a la Suprema Corte de Justicia en pleno, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 10, fracción I de la vigente Ley Orgánica del Poder judicial de la Federación, de mayo de 1995. Dichas controversias se tramitan por conducto de un procedimiento específico que, como hemos señalado, está regulado por los artículos 12 a 50 de la Ley Reglamentaria respectiva. Lo anterior constituye un adelanto respecto de la regulación anterior de las controversias constitucionales, sobre las cuales no existía un procedimiento especial, por lo que en las escasas oportunidades en que se plantearon dichos conflictos, la Suprema Corte aplicaba las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Civiles.

Según el artículo 25 de la Ley Reglamentaria, los plazos para presentar la demanda son: primero, tratándose de actos, treinta días a partir del siguiente al que surta sus efectos la resolución reclamada o al que se haya tenido conocimiento o que el reclamante se ostente sabedor de tales actos; segundo, cuando se impugnan normas generales, treinta días siguientes a la fecha de su publicación o en la que se produzca el primer acto de aplicación, y tercero, tratándose de conflictos de límites, de sesenta días contados a partir de la entrada en vigor de la norma o de la realización del acto que los origine.

La tramitación puede sintetizarse en las siguientes etapas: primera, el presidente de la Suprema Corte designará a un ministro de la misma a fin de que instruya el procedimiento y formule el proyecto de sentencia (artículo 34 de la Ley Reglamentaria); segunda, de no existir causales notorias de improcedencia, se emplaza a la parte demandada para que en el plazo de treinta días rinda su contestación y se corra traslado a las otras partes para que manifiesten lo que a su derecho convenga (artículo 26); tercera, el ministro instructor fijará fecha para una audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas (artículo 29), pero no se admite la de posiciones confesionales (artículo 31), sin perjuicio de que el mismo magistrado instructor pueda decretar otros medios de convicción para mejor proveer (artículo 35); cuarta, desahogada la audiencia, el instructor someterá el proyecto de resolución al Tribunal en pleno (artículo 36).

En cuanto a las medidas precautorias o cautelares, el ministro instructor podrá decretar la suspensión de oficio o a petición de parte del acto que motivare el conflicto hasta antes de que se dicte la sentencia definitiva que ponga fin a la controversia, siempre que no se

pongan en peligro la seguridad, la economía nacional o las instituciones fundamentales del orden público, o se afecte a la sociedad en mayor proporción a los beneficios que pudieren obtenerse con el otorgamiento de dicha suspensión. De acuerdo con las reglas generales de las providencias cautelares, el ministro instructor podrá modificar o revocar el auto de suspensión en tanto no se dicte sentencia firme, siempre que ocurra un hecho superveniente que lo fundamente (artículos 15 a 18 de la Ley Reglamentaria).²²

El artículo 41 de la Ley Reglamentaria dispone que la sentencia definitiva debe contener la fijación de las normas generales o de los actos materia de la controversia y, en su caso, la valoración de las pruebas conducentes, los preceptos en que se funde, las consideraciones del fallo, sus alcances y efectos, los puntos resolutive y, de ser necesario, el plazo en que la parte condenada debe realizar una actuación. La propia ley establece también la obligación para la Suprema Corte de corregir los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y de examinar en su conjunto las razones de las partes a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada (artículo 35), además de suplir, en todos los casos, la deficiencia de la demanda, la contestación, los alegatos o los agravios (artículo 40). Los dos últimos preceptos se inspiran en la institución denominada "suplencia de la queja", establecida por los artículos 107, fracción II de la carta federal, 76 bis y 79 de la Ley de Amparo, de acuerdo con el principio general de derecho procesal *iura novit curia*; o sea, que el juez conoce el derecho y debe aplicarlo aun cuando las partes no lo invoquen o lo hagan de manera incorrecta.²³

Por lo que se refiere a los fallos que declaren la inconstitucionalidad de disposiciones generales, tanto el artículo 105, fracción I de la Constitución federal como el 42 de la Ley Reglamentaria establecen una situación peculiar, ya que, tratándose de resolución de controversias que 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) de la citada fracción I del precepto constitucional, (dichas disposiciones se refieren a los conflictos de atribución; es decir, entre el Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; entre aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente, sean como órganos federales o del Distrito Federal; entre dos poderes de un mismo estado; o entre dos órganos de gobierno del Distrito Federal, en ambos casos sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales) la resolución respectiva tendrá también efectos generales sólo cuando hubiese sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos. En todos los demás casos, por ejemplo cuando un estado o un municipio impugnen una norma general federal, la resolución tendrá únicamente efectos entre las partes.²⁴

El problema es de mayor profundidad, ya que el criterio de sujetar los efectos generales de una sentencia de inconstitucionalidad que se refiere a la invalidez de disposiciones también generales a una votación calificada, además en un porcentaje tan alto, como lo es de ocho votos de entre once magistrados, nos parece un error grave que sin duda afecta la eficacia de este instrumento de garantía constitucional. En efecto, en una materia tan compleja como lo es una controversia sobre constitucionalidad de normas generales no debe exigirse una votación calificada. El ejemplo comparativo que conocemos se refiere a lo dispuesto por las Leyes Orgánicas del Tribunal de Garantías Constitucionales establecido por la

Constitución peruana de 1979, de 19 de mayo de 1992 (número 23,385), y del Tribunal Constitucional en la ley fundamental de 1993, expedida el 23 de diciembre de 1994 y publicada el 10 de enero de 1995 (número 26,345).

En el artículo 8 del primer ordenamiento se requerían seis votos conformes del total de nueve magistrados para resolver una acción de inconstitucionalidad, y cinco para decidir los casos de *habeas corpus* y amparo. Si no se reunía ese número de votos, el citado Tribunal de Garantías Constitucionales anterior consideró que no podía dictar sentencia y, por tanto, no resolvía el caso ni a favor ni en contra. A estas "no sentencias", el propio Tribunal las bautizó como "pronunciamientos". Únicamente quince acciones de inconstitucionalidad se plantearon entre 1983 y 1992, de las cuales más de la tercera parte no fueron resueltas por la falta de los votos favorables mínimos, en tanto que un número mayor de sentencias se pronunciaron respecto de los recursos de casación interpuestos contra las resoluciones denegatorias de *habeas corpus* y amparo, ya que se requería un número de votos menos elevado.²⁵

Por lo que respecta a la regulación vigente del Tribunal Constitucional establecido por la Constitución peruana de 1993 (artículos 201-204), la Ley Orgánica del propio Tribunal, expedida en 1995, agravó la situación del ordenamiento anterior, ya que su artículo 4o. exige que, para resolver las acciones de inconstitucionalidad, se requiere el voto favorable al menos de seis magistrados sobre siete, que es el número de integrantes del citado Tribunal en lugar de los nueve del Tribunal de Garantías Constitucionales anterior. Esto significa que si durante la vigencia de la carta anterior de 1979 fue muy reducido el número de estas acciones decididas por ese órgano jurisdiccional especializado, las perspectivas actuales son todavía más limitadas, y la doctrina estima que podrá suceder que nunca llegara a declararse la inconstitucionalidad de una disposición general. Pero, aun cuando esto ocurriera, de todas maneras es muy difícil alcanzar un porcentaje tan elevado de votos favorables, si se toma en consideración que en los asuntos de mayor complejidad no es frecuente obtener una mayoría calificada, como lo demuestra la experiencia de otros tribunales constitucionales o de la Corte Suprema Federal de Estados Unidos.

En la fracción I del artículo 105 constitucional y 45 de su Ley Reglamentaria se plantean dos hipótesis de los efectos en el tiempo de las sentencias de inconstitucionalidad, ya que, en primer lugar, tales efectos se producirán a partir de la fecha en que lo determine la Suprema Corte de Justicia, y en segundo término, dichos efectos no tendrán carácter retroactivo, con excepción de aquellos que se refieran a la materia penal. Por lo que concierne a la publicación de los fallos, el artículo 44 de la Ley Reglamentaria dispone que en todos los casos deberán las sentencias notificarse a las partes y publicarse de manera íntegra y conjuntamente con los votos particulares emitidos en el *Semanario Judicial de la Federación*, sin perjuicio de que, cuando el fallo declare la invalidez de normas generales, también deberá incluirse en el Diario Oficial de la Federación y, en su caso, en el órgano oficial de la entidad federativa en que tales normas se hubieran publicado.

El artículo 43 de la Ley Reglamentaria introduce una importante modificación al sistema de precedentes judiciales o de jurisprudencia obligatoria en el ordenamiento mexicano, al establecer que "*las razones contenidas en los considerandos que funden los resolutivos de*

las sentencias estimatorias y aprobadas por lo menos por ocho ministros serán obligatorias para la totalidad de los órganos jurisdiccionales del país, sean estos federales o locales".

En cuanto al cumplimiento de las sentencias de inconstitucionalidad, la parte final del artículo 105 dispone que el incumplimiento o la repetición de los actos materia de la protección deberán ser resueltos por la Suprema Corte con apoyo en los dos primeros párrafos de la fracción XVI del artículo 107 de la carta federal (relativos al juicio de amparo) que implican la separación inmediata del cargo de la autoridad remisa y su consignación directa ante el juez federal que corresponda para que se le procese por la comisión de un delito contra la administración de justicia. En estos supuestos también tiene la Suprema Corte la facultad de determinar el cumplimiento sustituto de la sentencia mediante el pago de daños y perjuicios, cuando "[...] *su ejecución [de la sentencia] afecte gravemente a la sociedad o a terceros en mayor proporción que los beneficios económicos que pudiera obtener el quejoso*". Además, el afectado podrá solicitar el cumplimiento sustituto de la sentencia, siempre que la naturaleza del acto lo permita.²⁶ Por supuesto que estas reglas se aplican exclusivamente cuando el fallo definitivo de la Suprema Corte anula actos concretos de autoridad, porque, cuando implica la invalidez de disposiciones generales, ésta se produce, en los términos fijados en las sentencias respectivas, con la publicación de las mismas en los periódicos oficiales respectivos.

Es entonces que se estima que debe regresar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la facultad de dirimir los conflictos sobre límites territoriales de las entidades federativas.

Para ello se propone modificar el párrafo segundo del artículo 46, para que en caso de que los estados no lleguen a un acuerdo respecto a sus límites territoriales, sea la Suprema Corte, en controversia constitucional, quien pueda conocer de esos conflictos, en lugar del Senado.

Se propone derogar el tercer párrafo de ese artículo pues es el establece actualmente que corresponde a la Suprema Corte conocer en controversia constitucional, a instancia de parte interesada, de los conflictos derivados del decreto que emitiera la Cámara de Senadores para finalizar el conflicto.

Se propone derogar la fracción XI del artículo 76, que es la que contempla la facultad del Senado de terminar con los conflictos limítrofes de los estados.

Asimismo, se propone reformar la fracción I del artículo 105, para que en concordancia con la modificación al segundo párrafo del artículo 46, se elimine la prohibición constitucional de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación conozca en controversia constitucional del conflicto de límites territoriales entre los estados miembros de la Federación.

Se mantiene la existencia de la Comisión de Límites Territoriales de las Entidades Federativas del Senado para que sea el órgano encargado de revisar los acuerdos a los que lleguen los estados respecto de sus límites territoriales, que serán puestos a votación del pleno del Senado, como lo establecen los artículos 46, primer párrafo, y 76, fracción X.

En los artículos transitorios se establece que los asuntos que ya había remitido la Suprema Corte de Justicia al Senado para ser resueltos conforme al párrafo segundo del artículo 46 y 76, fracción XI, se regresarán para que nuestro tribunal constitucional continúe el trámite de las controversias constitucionales a partir del momento en que se interrumpió su conocimiento, y dicte la resolución que en derecho corresponda.

Para Acción Nacional la realización de la justicia es atribución primaria del Estado. La honesta, efectiva y fecunda actuación de este valor es la mejor garantía que puede otorgarse a los derechos fundamentales de la persona humana y de las comunidades naturales. Es, además, condición necesaria de la armonía social y del Bien Común, por eso es que presenta la siguiente iniciativa con

Proyecto de decreto por el que se reforma el párrafo segundo y se deroga el párrafo tercero del artículo 46; se deroga la fracción XI del artículo 76, y se reforma la fracción I del artículo 105, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo Primero. Se reforma el párrafo segundo y se deroga el párrafo tercero del artículo 46 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 46. Las entidades federativas pueden arreglar entre sí, por convenios amistosos, sus respectivos límites; pero no se llevarán a efecto esos arreglos sin la aprobación de la Cámara de Senadores.

A falta de acuerdo, cualquiera de las partes podrá acudir ante **la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien resolverá el conflicto de límites territoriales de las entidades federativas en términos del artículo 105, fracción I, de esta Constitución.**

(Se deroga)

Artículo Segundo. Se deroga la fracción XI del artículo 76 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 76. Son facultades exclusivas del Senado:

I. a X. ...

XI. (Se deroga)

XII. ...

Artículo Tercero. Se reforma la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación 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) a k) ...

...

...

II a III ...

Transitorios

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

Segundo. Las controversias constitucionales que con motivo de conflictos limítrofes entre entidades federativas estaban en trámite ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y que en cumplimiento del artículo tercero transitorio del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de diciembre de 2005, por el que se reformó el único párrafo y se adicionaron un segundo y tercer párrafos al artículo 46; se derogó la fracción IV del artículo 73; se adicionaron las fracciones X y XI del artículo 76; y se reformó la fracción I del artículo 105, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, fueron remitidas a la Cámara de Senadores, regresarán, con todos sus antecedentes, a la Suprema Corte de Justicia, a fin de que se continúe el trámite de las mismas desde el punto en que se hubiera suspendido y se dicte la resolución correspondiente.

Tercero. Se mantiene la existencia de la Comisión de Límites de las Entidades Federativas de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, para que sea el órgano encargado de revisar los acuerdos a los que lleguen los estados respecto de sus límites territoriales, acuerdos que serán sometidos a la aprobación del pleno del Senado, como lo establecen los artículos 46, primer párrafo, y 76, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Notas:

1 Haurióu, André, Derecho constitucional e instituciones políticas, Barcelona, Ariel, 1971, p. 152.

2 Lasalle, Fernando, ¿Qué es una constitución?, Barcelona, Ariel, 1976, p. 11.

3 Ibidem, p. 10.

4 Loewenstein, Karl, Teoría de la Constitución, Barcelona, Ariel, 1983, p. 218.

5 Fix-Zamudio, Héctor, La Constitución y su defensa, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1985, pp. 15 y 16.

6 Se reformó el único párrafo y se adicionaron un segundo y tercer párrafos al artículo 46; se derogó la fracción IV del artículo 73; se adicionaron las fracciones X y XI del artículo 76; y se reformó la fracción I del artículo 105, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

7 El texto del artículo derogado era: "Artículo 73. El Congreso tiene facultad: ... IV. Para arreglar definitivamente los límites de los Estados, terminando las diferencias que entre ellos se susciten sobre las demarcaciones de sus respectivos territorios, menos cuando esas diferencias tengan un carácter contencioso."

8 Presentada por el entonces senador Héctor Michel Camarena, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.

- 9 Burgoa, Ignacio, Derecho constitucional mexicano, México, Porrúa, p. 875.
- 10 Carpizo, Jorge; Madrazo, Jorge, Introducción al derecho mexicano, tomo I, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1981, p.111.
- 11 Fernández Rodríguez, José Julio, La justicia constitucional europea ante el siglo XXI, Madrid, Tecnos, 2002, p.65.
- 12 Burgoa, Ignacio, Op. cit., p. 876.
- 13 García Pelayo, Manuel, "El status del Tribunal Constitucional", Revista Española de Derecho Constitucional, Madrid, num. 1, 1981, p. 31.
- 14 Favoreu, Louis, "Los Tribunales constitucionales", en Fernández Segado, Francisco y García Belaunde, Domingo, (coords.), La jurisdicción constitucional en Iberoamérica, Madrid, Dykinson, 1997, pp. 100 y ss.
- 15 García Pelayo, Manuel, op. cit., nota 9, p. 32.
- 16 González Oropeza, Manuel, La intervención federal en la desaparición de poderes, México, UNAM, 1983, pp. 159-272.
- 17 Burgoa Orihuela, Ignacio, "¿Cuándo la Federación es parte en una controversia?", Lex, México, octubre de 1995, pp. 10-13.
- 18 Fix-Zamudio, Héctor, "La justicia constitucional en el ordenamiento mexicano", Estudios en torno a la Constitución mexicana de 1917 en su septuagésimo quinto aniversario, México, UNAM, 1992, pp. 134-137.
- 19 Cárdenas Gracia, Jaime, "El municipio en las controversias constitucionales", Boletín Mexicano de Derecho Comparado, México, núm. 86, mayo agosto de 1996, pp. 447-466.
- 20 Carpizo, Jorge; Cossío Díaz, José Ramón, y Fix-Zamudio, Héctor, op. cit, nota 10, pp. 771-775.
- 21 Cossío Díaz, José Ramón, op. cit., nota 1, pp. 1,059-1,067.
- 22 Castro, Juventino V., El artículo 105 constitucional, México, Porrúa, 1997, pp. 55-111.
- 23 Sobre la suplencia de la queja en el juicio de amparo, Serrano Robles, Arturo, "La suplencia de la queja cuando el acto reclamado se funda en leyes declaradas inconstitucionales", Problemas jurídicos de México, México, Jus, 1953; Fix-Zamudio, Héctor, "Breve introducción al juicio de amparo", en Fix-Zamudio, Héctor, Ensayos sobre el derecho de amparo, México, UNAM, 1993, pp. 64-66. Por lo que respecta a la suplencia en las controversias constitucionales, Castro, Juventino V., ibidem, pp. 85-111.
- 24 Cossío Díaz, José Ramón, op. cit., nota 1, pp. 1,063-1,064.
- 25 Respecto de la escasa actuación del tribunal establecido por la Constitución de 1979, cfr. Eguiguren Praeli, José, "Diez años de régimen constitucional en el Perú. 1980-1990", Los retos de la democracia insuficiente, Lima, Comisión Andina de Juristas, 1990, pp. 66 y ss.; Eguiguren Praeli, José, "El tribunal de Garantías Constitucionales, las limitaciones del modelo y las decepciones de la realidad", Lecturas sobre temas constitucionales, núm. 7, Lima, Comisión Andina de Juristas, 1991, pp. 48-58.
- 26 Cossío Díaz, José Ramón, op. cit., nota 1, pp. 1,064-1,065.

México, Distrito Federal; a los cuatro días del mes de diciembre de dos mil siete.

Diputados: Gustavo Macías Zambrano, Miguel Ángel Monraz Ibarra, Omar Antonio Borboa Becerra, Mario Eduardo Moreno Álvarez, Mario Salazar Madera (rúbricas).

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 135 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO GUSTAVO ILDEFONSO MENDÍVIL AMPARÁN, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

El suscrito, 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; y 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a la consideración de la Cámara de Diputados la iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

El significado liso y llano de la palabra *constituyente* se refiere al principio de "crear algo". Sin embargo, las investigaciones histórico-jurídicas y las interpretaciones ideológicas han concluido que, desde la antigüedad hasta nuestros días, el acto de constituir implica una voluntad general de quienes se ven afectados por éste.

En nuestro sistema jurídico, encontramos que el Poder Constituyente es el órgano creador de la Constitución; esto es, el órgano que crea el conjunto de normas fundamentales positivas de nuestro orden jurídico específico.

El Poder Constituyente puede ser originario o permanente. El Poder Constituyente originario suele tener como única e importante tarea crear la máxima de las leyes, es decir, la Constitución, de donde han de originarse los órganos que representan y conducen al gobierno del Estado, se consagra el procedimiento de creación de las normas, se establecen los derechos fundamentales de los gobernados y se procura un estándar social justo y digno, por lo que las funciones gubernamentales que han de ejercitarse con posterioridad encuentran su definición y atribuciones en ella misma.

Por otro lado, el Poder Constituyente Permanente es el que durante la vigencia de la Constitución puede adicionar, reformar, derogar o abrogar el texto de la ley de leyes. Es decir, es el órgano revisor de la Constitución, y es competente para reformarla en todo tiempo y momento, sujeta a procedimientos y tiempos señalados en ella.

En el orden constitucional vigente, de conformidad con el artículo 135 de la Carta Magna, dicho Poder Constituyente Permanente se compone por el órgano legislativo federal y por todos los de las entidades federativas, requiriéndose que el proyecto respectivo de reforma constitucional sea aprobado por una mayoría calificada de votos de las dos terceras partes de los miembros presentes del Congreso de la Unión y por una mayoría absoluta de las legislaturas estatales, para que toda reforma sea vigente.

Para efectuar una reforma o adición a la Constitución es necesario llevar a cabo un procedimiento legislativo, que es considerado la columna vertebral del principio de reserva

legal, ya que es donde el mecanismo se activa, permitiendo al legislador, en el desarrollo de las normas constitucionales, recoger el sentido de la voluntad general, de acuerdo con los principios de soberanía popular y de representación de la nación, que tienen su mayor expresión en el Constituyente Permanente, al sumarse todos los cuerpos de representación social en las definiciones constitucionales.

Así, aunque las leyes sean creadas por el Poder Legislativo, éstas deben cumplir el procedimiento establecido, o de lo contrario serán anticonstitucionales.

El procedimiento legislativo para llevar a cabo una reforma constitucional se integra por varias fases. La primera es la iniciativa, el acto por el que se pone a consideración del Congreso de la Unión un proyecto de ley, siendo sujetos para presentar una iniciativa de reforma el presidente de la república, los diputados y los senadores del Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados. Dichos proyectos pasan a la comisión correspondiente, la cual se sujetará a lo que establece la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

La segunda fase es la discusión, considerada el acto por el que las Cámaras examinan y reflexionan sobre un proyecto de ley para decidir si lo aprueban o lo rechazan.

La tercera es la aprobación, donde las Cámaras consienten o consideran adecuado, en todo o en parte, un proyecto de ley. En esta fase también intervienen las legislaturas de los estados, pues ellas tienen la facultad de aprobar o no aprobar un proyecto de modificación de la Constitución que les envía el Congreso de la Unión.

Para validar la reforma se requiere que sea aprobada por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes en cada Cámara del Congreso de la Unión, además de que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los estados.

Finalmente, se lleva a cabo la fase de la sanción, en la cual el Poder Ejecutivo aprueba o rechaza la reforma, ya sea promulgando o emitiendo observaciones sobre el proyecto proveniente del Constituyente Permanente.

Es evidente que las legislaturas locales tienen en el proceso de reforma de la Constitución una doble intervención: una, potestativa; la otra, obligatoria. La primera es el derecho de provocar la acción reformadora mediante una iniciativa; la segunda, la de aprobar o no aprobar un proyecto de modificación que les envía el Congreso de la Unión.

Las iniciativas para reformar disposiciones de la Constitución, cuando se encuentran en manos de las legislaturas, pueden ser objeto de aprobación o de rechazo como un todo, pero no existe la posibilidad de una aportación más amplia de las legislaturas locales ni durante el proceso de deliberación ni para modificarlas en función de su punto de vista. De acuerdo con el trámite previsto en la Constitución, hay una distinción entre los miembros del Constituyente Permanente, en tanto el federal puede definir el alcance y contenido de cualquier reforma, mientras que las 31 Cámaras locales, al exceptuarse a la capital de la república, sólo refrendan una decisión tomada por el Congreso General, lo cual es

coherente con el papel que debe jugar un órgano de este tipo, pero resulta disfuncional y cada vez más lejano de la democracia que continúe en sus términos actuales, en un papel prácticamente pasivo de los Poderes Legislativos estatales.

La evolución democrática de México plantea un contexto político e institucional diferente del que tuvo como contexto la creación del Constituyente Permanente en 1917. La clara regionalización que vive el país demanda un papel más activo de los estados en sus diversas expresiones, tanto de naturaleza social como económica y política. Un ejemplo vivo de ello estriba en la reforma electoral de este año, que atrajo la atención nacional sobre la forma y el número de las ratificaciones de las reformas constitucionales por parte de los congresos locales, como no ocurría en las últimas seis décadas de gobierno civil.

Huelga decir que el interés en la ratificación de dichas reformas no sólo se situó en torno al número de congresos, sino a la posibilidad de rechazos, lo que demuestra que se extinguió para siempre la perspectiva del refrendo automático, abriéndose espacio a la discusión plural y democrática en cada entidad. En consecuencia, el procedimiento actual, concebido en forma precisamente de un trámite automático, está rebasado por la realidad y es menester actualizarlo para bien del fortalecimiento de nuestro estado de derecho en su carácter democrático y nacional.

Adicionalmente, la Constitución no contiene disposición alguna respecto a la mayoría con que una reforma puede ser aprobada en las legislaturas de los estados, por lo que normalmente se trata de una mayoría simple.

Por estas consideraciones, la presente iniciativa propone reformar el artículo 135 de la Constitución, que es el que da cuerpo al Constituyente Permanente, para generar un procedimiento más participativo de las legislaturas estatales en los procesos de reforma de la Carta Magna, mediante el establecimiento de la obligación de la Cámara de origen de cualquier proyecto de reforma con ese carácter para turnar oficialmente una copia a dichos órganos en todo el país, posibilitando que generen una opinión que enriquezca, aun cuando no sea vinculante, el proceso de dictamen. Con esta ampliación del procedimiento se fortalecería la discusión en las Cámaras federales y se generarían condiciones adecuadas para que en el momento que se remita el proyecto de decreto a las legislaturas tengan la información necesaria para decidir con profundidad el sentido de su voto. De esa manera, el Constituyente Permanente se consolidaría como un órgano funcional, superando su estado actual en el que actúa a partir de dos niveles diferenciados, casi uno de primera y otro de segunda, como son el federal y los estatales, lo cual no corresponde al espíritu del Constituyente.

Por lo expuesto, someto a su consideración la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto que reforma el artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único. Se reforma el artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 135. La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los estados.

Presentado todo proyecto de reforma a la misma, deberá remitirse por parte de la Cámara de origen, en comunicación oficial, un ejemplar a cada una de las legislaturas de los estados, a las que se solicita emitir su opinión en torno al contenido del proyecto. Las opiniones remitidas por las legislaturas serán enviadas a la comisión dictaminadora respectiva.

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

Artículo Transitorio

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

Palacio Legislativo, a 4 de diciembre de 2007.

Diputado Gustavo Ildefonso Mendívil Amparán (rúbrica)

QUE REFORMA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO JAIME ESPEJEL LAZCANO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

El suscrito, Jaime Espejel Lazcano, diputado federal a 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, 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 una iniciativa con proyecto de decreto por la que se modifican las fracciones XXIX-C del artículo 73, I y VI del 115, y VII del 116; y se reforma la letra g de la base quinta del artículo 122, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

En nuestro estado coexisten los órdenes jurídicos federal, estatal, municipal, así como el del Distrito Federal, e intervienen en la formación de la voluntad nacional; deben estar coordinados entre sí por una ley suprema, que es la Constitución, su participación es fundamental para el desarrollo en ellos.

La propuesta que nos ocupa se fundamenta en el pacto federal entre los distintos órdenes jurídicos que debe ser el eje que no permita el abandono del desarrollo económico y social que se está presentando en las zonas metropolitanas, pues de nada sirve que las entidades federativas y los municipios tengan autonomía legislativa si no cuentan con autonomía financiera para enfrentar las demandas de prestación de servicios que están surgiendo en las conurbaciones.

Basta mencionar, por ejemplo, la zona metropolitana del valle de México, formada por las 16 delegaciones del Distrito Federal, 59 municipios del estado de México y un municipio de Hidalgo, donde se concentran más de 19 millones de habitantes, la cual se convierte en la segunda metrópoli más grande del mundo, después del corredor Tokio-Yokohama. El desarrollo metropolitano en esta zona es la puerta de las principales actividades económicas, políticas y sociales del país; representa en términos económicos 36 por ciento del producto interno bruto nacional y 56 por ciento de los corporativos transnacionales. Por ello es necesario elevar a rango constitucional el fenómeno metropolitano, impulsar la creación institutos cuya labor sea la coordinación interestatal e intermunicipal, debido a que actualmente son 55 zonas metropolitanas en el país y se requiere el diseño de planes de desarrollo conjuntos que, a su vez, sean espacios de diálogo permanente entre los sectores público, social y privado, para establecer políticas comunes en diversas materias, como seguridad pública, ambiente, transporte e infraestructura.

Para tal efecto, se propone sustituir las actuales comisiones metropolitanas que prevé el artículo 122 constitucional, dado que se demuestra, salvo excepciones, la insuficiencia de

consensos y de acciones, además de falta de mecanismos institucionales y administrativos, en la búsqueda de soluciones estratégicas y coordinadas, para establecer políticas presupuestarias y programas metropolitanos capaces de afrontar los retos y las necesidades de los habitantes. En consecuencia, la modificación del artículo citado, apartado G, que hoy se propone, pretende que las relaciones de coordinación institucional estén a cargo de institutos metropolitanos; entes reguladores, que se encarguen de realizar de manera efectiva, transparente y puntual la prestación de servicios públicos e infraestructura.

Por ejemplo, en Boca del Río, Veracruz, o en el estado de Colima, como en otras entidades federativas, los institutos metropolitanos son los órganos técnicos de consulta y opinión para evaluar programas, proyectos y acciones en la planeación urbana que atañe a sus municipios.

Por otro lado, la modificación del artículo 115 constitucional reconoce que los municipios tienen la administración libre de su hacienda y gozan de personalidad jurídica propia, lo que significa que son sujetos de derechos y obligaciones, convirtiéndolos potestativamente en aptos para contraer compromisos económicos y tener facultades para administrarse. En esa medida, se establece que pueden realizar acuerdos y convenios para que el gobierno municipal, a través de su ayuntamiento, ejerza su competencia de manera autónoma e independiente. La propuesta de reforma pretende que las diversas instancias de gobierno estén obligadas a coordinarse, a fin de que realicen convenios sobre planeación y prestación de servicios públicos en el ámbito metropolitano y no quede esto sólo a su libre voluntad.

Se impone a los estados la obligación de celebrar convenios con sus municipios, y entre entidades federativas con otros municipios, así como con otras entidades federativas y éstas con la federación a efecto de que en cualquier caso de asociación y planeación coordinada asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones referidas.

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

Decreto por el que se modifican las fracciones XXIX-C del artículo 73, I y VI del 115, y VII del 116; y se reforma la letra G de la base quinta del artículo 122, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

I. a XXIX-B. ...

XXIX-C. Para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, de los estados y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia **de desarrollo metropolitano** y asentamientos humanos de acuerdo con lo previsto en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución.

Artículo 115. ...

I. Cada municipio será gobernado por un ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del estado, con **excepción de los institutos metropolitanos que creen las entidades federativas o municipales que constituyan los municipios que tengan como finalidad establecer la planeación de obra pública y prestación de servicios de manera conjunta.**

II. a V. ...

VI. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una **metropolización**, la federación, las entidades federativas y los municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, deberán planear y regular de manera conjunta y coordinada **el desarrollo metropolitano a través de los institutos metropolitanos estatales o municipales y asociarse con arreglo a la ley de la materia.**

VII. a X. ...

Artículo 116. ...

I. a VI. ...

VII. La federación y los estados, en los términos de ley, **deberán** convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la coordinación, ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo urbano, económico y social lo haga.

Los estados **deberán** celebrar convenios con sus municipios a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones a que se refiere el párrafo anterior, **cuando los municipios así lo soliciten con arreglo a las leyes respectivas.**

Artículo 122. ...

A. a C. ...

Bases Primera. a Quinta. ...

D. a F. ...

G. Para la eficaz coordinación de las distintas jurisdicciones locales y municipales entre sí, y de éstas con la federación y el Distrito Federal en la planeación y ejecución de acciones en las zonas **metropolitanas** limítrofes con el Distrito Federal, de acuerdo con el artículo 115, fracción VI, de esta Constitución, en materia de asentamientos humanos, planeación y ordenación del territorio; desarrollo económico y social; protección del ambiente, preservación y restauración del equilibrio ecológico, recolección, tratamiento y disposición

de desechos sólidos; transporte y vialidad; agua potable y drenaje; y seguridad pública, sus respectivos gobiernos **deberán suscribir convenios y constituir un instituto metropolitano para llevar a cabo la planeación de obra pública y prestación de servicios públicos.**

En dichos convenios se determinarán las atribuciones para la planeación, la ejecución, el desarrollo, la operación y la administración de la prestación de los servicios públicos de conformidad con la ley de la materia.

Transitorios

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

Segundo. Los institutos metropolitanos sustituirán las actuales comisiones, que vigilarán la firma de los convenios a que se hace referencia en el primer párrafo, apartado G, del artículo 122 de esta Constitución.

Tercero. Los convenios signados con anterioridad a la presente reforma se regirán por la legislación vigente al momento de su firma.

Cuarto. Las legislaturas de los estados dispondrán de seis meses, contados a partir de la fecha de la entrada en vigor de la presente reforma, para realizar las adecuaciones necesarias a sus legislaciones.

Recinto legislativo de San Lázaro, a 4 de diciembre de 2007.

Diputado Jaime Espejel Lazcano (rúbrica)

QUE REFORMA Y ADICIONA EL ARTÍCULO 129 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO MARIO EDUARDO MORENO ÁLVAREZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

Los que suscribimos, diputados federales Mario Eduardo Moreno Álvarez, Gustavo Macías Zambrano, Miguel Ángel Monraz Ibarra y Omar Antonio Borboa Becerra, pertenecientes a esta LX Legislatura del honorable Congreso de la Unión, e integrantes del Partido Acción Nacional, con fundamento en lo establecido en los artículos 71, fracción II, 135 y demás relativos y aplicables de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 55, fracción II, y demás relativos y aplicables del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, sometemos a la consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona un segundo párrafo al artículo 129 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, bajo los siguientes:

Antecedentes

El artículo 129 de la Constitución Política de los Estados Unidos, nace en la sesión del 24 de enero de 1857, con la redacción propuesta por el ilustre abogado Ponciano Arriaga, presidente de la Comisión de Constitución, quedando inmerso dentro del artículo 122 de aquel entonces; no obstante lo anterior, por cuanto al Constituyente de Querétaro en el año de 1917, el precepto de mérito se encontró bajo el número 128, con idéntico texto al de la carta política de 1857 y presentado en la sesión ordinaria correspondiente al día 21 de enero y aprobado sin discusión en la sesión ordinaria del día 25 siguiente, con el numeral 129, debido a que se había agregado al proyecto de dictamen el artículo 123, que contempla el Título Sexto, denominado "Del Trabajo y de la Previsión Social en el artículo 123". Por lo que, cabe mencionar que dicho artículo 129 de nuestra Carta Magna, no ha sufrido modificación alguna al respecto.¹

En ese sentido, es importante señalar que el precepto constitucional es cuestión, surgió por la preocupación de los legisladores de mediados del S. XIX y principios del S. XX de que la fuerza militar "no sobrepasara ni sometiera" a las autoridades civiles ni a la ciudadanía en general; así como, ni en detrimento de las instituciones.

En ese sentido, el citado artículo 129 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece lo siguiente: "En tiempo de paz, ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar. Solamente habrá Comandancias Militares fijas y permanentes en los castillos, fortalezas y almacenes que dependan inmediatamente del Gobierno de la Unión; o en los campamentos, cuarteles o depósitos que, fuera de las poblaciones, estableciere para la estación de las tropas."

Por otra parte, es significativo mencionar, que en las últimas tres legislaturas los partidos políticos de las tres principales fuerzas, han propuesto modificaciones al mismo artículo a fin de adecuarlo a la realidad actual por la que atraviesa el país, con las siguientes propuestas: La derogación de la segunda parte del artículo; el adicionar conceptos como el de Seguridad Nacional; la creación de sistemas de información e inteligencia; el Consejo de Seguridad Nacional; y, el que las autoridades militares lleven a cabo funciones que tiendan a salvaguardar la seguridad nacional, la seguridad interior y el auxilio a la población civil en casos de desastres naturales graves.

No obstante lo anteriormente señalado dentro del capítulo de antecedentes, se prosigue con la siguiente:

Exposición de Motivos

La Constitución es el complejo de normas de naturaleza suprema y fundamental, emitido de una sola vez, que estructura un Estado, crea sus poderes y órganos de autoridad, prevé las relaciones entre ellos, los dota de facultades y les establece limitaciones;² no a todas las leyes les es dado crear poderes y órganos y fundar su actuación; a lo que más llegan es a regular y autorizar con base en una norma primaria; es función exclusiva de la constitución el prever una particular forma de organización política, determinar quiénes serán los titulares del poder y establecer los principios de su actuación, esto es, dar las bases que funden un estado determinado, es en este sentido en el que se sostiene que una constitución es fundamental.³ De tal forma, se debe procurar en todo momento la perfectibilidad de nuestra carta magna, para que contenga un marco jurídico sólido, eficaz y no desfasado en las disposiciones contenidas en él.

Por lo que, para entrar de fondo al tema, debemos analizar los conceptos de "seguridad nacional" y "seguridad pública", en tanto que el primero tiende a salvaguardar la integridad de los órganos supremos del propio Estado o de la comunidad estatal como un todo (generalmente encomendada a las instituciones o fuerzas armadas, como Ejército, Marina de Guerra y Fuerza aérea Nacionales, según el artículo 73, fracción XIV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos); el segundo alude a la protección de las personas y bienes de los ciudadanos, al mantenimiento del orden y tranquilidad de los mismos, y no menos importante la prevención y la debida procuración y administración de justicia (la que por lo general es encomendada a las instituciones o fuerzas policiales de los tres ámbitos de gobierno, bajo un sistema nacional de seguridad pública, de acuerdo con los artículos 21, párrafos quinto y sexto; 73, fracción XXIII y 115, fracción III, inciso h) de la Constitución Federal).

No obstante lo anterior, es importante destacar que aún cuando "seguridad nacional" no es un término que tenga un significado preciso, generalmente se refiere a todos aquellos programas, medidas e instrumentos que cierto Estado adopta para defender a sus órganos supremos de un eventual derrocamiento violento por un movimiento subversivo interno o una agresión externa; pero también cabe mencionar que la "seguridad nacional" no se concreta a la capacidad militar para evitar dicho eventual derrocamiento sino que, en general, también implica la habilidad del gobierno para funcionar con eficiencia y satisfacer

los intereses públicos; con independencia de lo controvertido que pueda ser desde el punto de vista político, tomando en cuenta las prioridades de cada Estado, en la justificación de proteger dicha seguridad;⁴

En ese sentido, no podemos dejar de ligar de la seguridad nacional a la seguridad pública, puesto que por ejemplificar el tema, en lo tocante al combate al narcotráfico el Ejército y la Fuerza Aérea Mexicana, como respuesta inmediata del Gobierno Federal para frenar las acciones delictivas perpetradas por las organizaciones del narcotráfico y del crimen organizado en diversos estados de la República, la Secretaría de Marina se integró a las operaciones conjuntas con la Secretaría de la Defensa Nacional, la Secretaría de Seguridad Pública, la Procuraduría General de la República, la Agencia Federal de Investigación y los gobiernos de los estados, en donde únicamente en una sola operación se decomisaron 106 bultos de cocaína con un peso de 2,333.8380 kilogramos y en otro se aseguraron 126 paquetes de marihuana con un peso ministerial de 1,440 kilogramos.⁵

Así también, en cuanto a la participación de la Secretaría de la Defensa Nacional (SDN), en materia de Seguridad Pública, para hacer frente a las organizaciones dedicadas al narcotráfico y delincuencia organizada, mantuvo un despliegue promedio mensual de 45,723 elementos militares; logrando evitar la producción de más de 756 millones de dosis de diferentes tipos de drogas y que los narcotraficantes obtuvieran ganancias por arriba del orden de los 38 mil millones de pesos; tan solo con la cantidad de marihuana destruida se evitó la producción de más de 440 millones de dosis, cuyo valor se estima superior a 13 mil 550 millones de pesos en el mercado de las drogas, mientras que con la erradicación de amapola se impidió una producción equivalente a más de 62 millones de dosis de heroína, con un valor aproximado a los 14 mil 988 millones de pesos. Lo que clarifica la necesidad de establecer un mejor marco jurídico que dé un soporte mas claro a las actividades de las fuerzas armadas.

Asimismo y de conformidad con las Tesis XXV/96, XXVII/96, XXVIII/96 y XXX/96 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las fuerzas armadas se encuentran facultadas para participar en actividades de carácter policial, al margen de lo que establece el artículo 129 de la Constitución Federal; ya que si bien es cierto que realizan *funciones que tienen exacta conexión con la disciplina militar*, también pueden realizar acciones civiles a favor de la seguridad pública, en situaciones que no se requiera suspender las garantías, ello por supuesto obedeciendo la solicitud expresa, fundada y motivada, de las autoridades civiles a las que deberán estar sujetas, con estricto acatamiento a la Constitución y a las leyes; sobre todo a la obediencia de las órdenes del Presidente de la República, con estricto respeto a las garantías individuales, cuando sin llegarse a situaciones que requieran la suspensión de aquellas, hagan temer, fundadamente, que de no enfrentarse de inmediato sería inminente caer en condiciones graves que obligarían a decretarla. Lo anterior, derivado de diversas interpretaciones que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha hecho en cuanto al artículo 129 Constitucional. De manera que, se transcriben –algunas- para sustentar el dicho antes expresado, las siguientes:

EJÉRCITO, ARMADA Y FUERZA AÉREA. SU PARTICIPACIÓN EN AUXILIO DE LAS AUTORIDADES CIVILES ES CONSTITUCIONAL

(INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 129 DE LA CONSTITUCIÓN. La interpretación histórica, armónica y lógica del artículo 129 constitucional, autoriza considerar que las fuerzas armadas pueden actuar en auxilio de las autoridades civiles, cuando éstas soliciten el apoyo de la fuerza con la que disponen. Por esta razón, el instituto armado está constitucionalmente facultado para actuar en materias de seguridad pública en auxilio de las autoridades competentes y la participación en el Consejo Nacional de Seguridad Pública de los titulares de las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina, quienes por disposición de los artículos 29, fracción I, y 30, fracción I, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, tiene a su mando al Ejército, Armada y Fuerza Aérea, no atenta contra el numeral señalado del Código Supremo. Además, la fracción VI del artículo 89 constitucional faculta al presidente de la República a disponer de dichas fuerzas para la seguridad interior. Por estas razones, no es indispensable la declaratoria de suspensión de garantías individuales prevista para situaciones extremas en el artículo 29 constitucional, para que el Ejército, Armada y Fuerza Aérea intervengan, ya que la realidad puede generar un sinnúmero de situaciones que no justifiquen el estado de emergencia, pero que ante el peligro de que se agudicen, sea necesario disponer de la fuerza con que cuenta el Estado mexicano sujetándose a las disposiciones constitucionales y legales aplicables.⁶

EJÉRCITO, FUERZA AÉREA Y ARMADA. SI BIEN PUEDEN PARTICIPAR EN ACCIONES CIVILES A FAVOR DE LA SEGURIDAD PÚBLICA, EN SITUACIONES EN QUE NO SE REQUIERA SUSPENDER LAS GARANTÍAS, ELLO DEBE OBEDECER A LA SOLICITUD EXPRESA DE LAS AUTORIDADES CIVILES A LAS QUE DEBERÁN ESTAR SUJETOS, CON ERICTO ACATAMIENTO A LA CONSTITUCIÓN Y A LAS LEYES. Del estudio relacionado de los artículos 16, 29, 89, fracción VI, y 129, de la Constitución, así como de los antecedentes de este último dispositivo, se deduce que al utilizarse la expresión "Disciplina militar" no se pretendió determinar que las fuerzas militares sólo pudieran actuar, en tiempos de paz, dentro de sus cuarteles y en tiempos de guerra, perturbación grave de la paz pública o de cualquier situación que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, fuera de ellos, realizando acciones para superar la situación de emergencia, en los términos de la ley que al efecto se emita. Es constitucionalmente posible que el Ejército, fuerza Aérea y Armada en tiempos en que no se haya decretado suspensión de garantías, puedan actuar en apoyo de las autoridades civiles en tareas diversas de seguridad pública. Pero ello, de ningún modo pueden hacerlo "por sí y ante sí", sino que es imprescindible que lo realicen a solicitud expresa, fundada y motivada, de las autoridades civiles y de que en sus labores de apoyo se encuentren subordinados a ellas y, de modo fundamental, al orden jurídico previsto en la Constitución, en las leyes que de ella emanen y en los tratados que estén de acuerdo con la misma, atento a lo previsto en su artículo 133.⁷

SEGURIDAD PÚBLICA. SU REALIZACIÓN PRESUPONE EL RESPETO AL DERECHO Y EN ESPECIAL DE LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES. Del análisis sistemático de los artículos 16, 21, 29, 89, fracción VI, 129 y 133, de la

Constitución, así como 2º., 3º., 5º., 9º., 10, 13, y 15, de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública; 1º., 2º., 3º., 10 y 11 de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, y 1º., 2º., 9º. Y 10 de la Ley Orgánica de la Armada de México, se deduce que el Estado mexicano, a través de sus tres niveles de gobierno y de todas las autoridades que tengan atribuciones relacionadas, directa o indirectamente, con la seguridad pública, deben coadyuvar a lograr los objetivos de ésta, traducidos en libertad, orden y paz pública, como condiciones imprescindibles para gozar de las garantías que la Constitución reconoce a los gobernados. El examen de los diferentes preceptos citados, con los demás elementos que permiten fijar su alcance, lleva a concluir que, jurídicamente, los conceptos de garantías individuales y seguridad pública no sólo no se oponen sino se condicionan recíprocamente. No tendría razón de ser la seguridad pública sino se buscara con ella crear condiciones adecuadas para que los gobernados gocen de sus garantías; de ahí que el Constituyente Originario y el Poder Reformador de la Constitución, hayan dado las bases para que equilibradamente y siempre en el estricto marco del derecho se puedan prevenir, remediar y eliminar o, al menos disminuir, significativamente, situaciones de violencia que como hechos notorios se ejercen en contra de las personas en su vida, libertad, posesiones, propiedades y derechos. Por ello, sería inadmisibles en el contexto jurídico constitucional interpretar la seguridad pública como posibilidad de afectar a los individuos en sus garantías, lo que daría lugar a acudir a los medios de defensa que la propia Constitución prevé para corregir esas desviaciones. Consecuentemente, por el bien de la comunidad a la que se debe otorgar la seguridad pública, debe concluirse que resulta inadmisibles constitucionalmente un criterio que propicie la proliferación y fortalecimiento de fenómenos que atenten gravemente contra los integrantes del cuerpo social, así como de cualquier otro que favoreciera la arbitrariedad de los órganos del Estado que, so pretexto de la seguridad pública, pudieran vulnerar las garantías individuales consagradas en el Código Supremo. Por tanto, debe establecerse el equilibrio entre ambos objetivos: defensa plena de las garantías individuales y seguridad pública al servicio de aquéllas. Ello implica el rechazo a interpretaciones ajenas al estudio integral del texto constitucional que se traduzca en mayor inseguridad para los gobernados o en multiplicación de las arbitrariedades de los gobernantes, en detrimento de la esfera de derecho de los gobernados.⁸

En ese tenor, cabe recalcar que la tarea no es ilegítima, debido a que como ya se ha mencionado dentro de las tesis jurisprudenciales, el artículo 89 fracción VI de la Constitución, señala que una de las obligaciones del Presidente de la República es la preservación de la seguridad nacional, así como disponer de la totalidad de la fuerza armada permanente o sea del ejército, de la armada y de la fuerza aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la federación. De manera que, al realizar tareas encomendadas por el Ejecutivo Federal están dando cumplimiento a este precepto.

Además, si bien es cierto que el artículo 129 en mención tiene una relación directa con los preceptos constitucionales siguientes: artículo **13** "...los tribunales militares en ningún caso y por ningún motivo podrán extender su jurisdicción sobre personas que no pertenezcan a

su Ejército"; artículo 16 "...en tiempo de paz ningún miembro del Ejército podrá alojarse en casa particular contra la voluntad del dueño, ni imponer prestación alguna. En tiempo de guerra los militares podrán exigir alojamiento bagajes, alimentos y otras prestaciones, en los términos que establezca la ley marcial correspondiente"; y, artículo 132 "Los fuertes, los cuarteles, almacenes de depósito y demás bienes inmuebles destinados por el Gobierno de la Unión al servicio público o al uso común, estarán sujetos a la jurisdicción de los Poderes Federales en los términos que establezca la ley que expedirá el Congreso de la Unión; mas para que lo estén igualmente los que en lo sucesivo adquiriera dentro del territorio de algún Estado, será necesario el consentimiento de la legislatura respectiva"; también lo es que, con esta reforma que se plantea plasmar, no se contradice ninguna de las disposiciones constitucionales anteriores, sino por el contrario clarifica mejor aún los conceptos que se establecen en nuestra carta magna.

Por otro lado, y particularmente en lo que respecta a la segunda parte del artículo 129 actual, que se refiere a que las comandancias militares fijas y permanentes, ubicadas en castillos, fortalezas, almacenes, campamentos, cuarteles o depósitos establecidos fuera de las poblaciones para la estación de tropas; se considera que el término de "castillos" debiera eliminarse, para actualizar dicho ordenamiento, ya que si el Castillo de Chapultepec, se utilizó como fortaleza que albergó al Colegio Militar y en donde se celebró la epopeya de los niños héroes, actualmente solo se utiliza como museo por lo que no tiene razón de ser la existencia de dicho término dentro del texto constitucional en cuestión.

Finalmente, podemos afirmar que el artículo 129 de la Constitución Federal que viene desde la Constitución de 1857, es inadecuado para la actual realidad; por lo que se debe modificar para darle así un fundamento constitucional más claro a la labor del ejército, en tareas de lucha contra el crimen organizado; ya que a simple vista pareciera que el ejército hace tareas que no le corresponden de manera legítima aunque sin duda sí de forma meritoria. En ese sentido, y aunque si bien es cierto que la principal tarea de las fuerzas armadas es la defensa de la soberanía y del territorio nacional, también lo debe ser que dentro de sus atribuciones se encuentra el apoyar al ejecutivo federal en el resguardo de la seguridad interior del país.

Por lo anteriormente expuesto, y dado que se ha emitido jurisprudencia al respecto como una fuente del derecho interpretativa de la ley; es que proponemos la siguiente iniciativa con

Proyecto de Decreto

Artículo Único. Se reforma y adiciona un segundo párrafo al artículo 129 de la Constitución Política de los Estados Unidos, para quedar como sigue:

Artículo 129. En tiempo de paz, ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar. Solamente habrá Comandancias Militares fijas y permanentes en las fortalezas y almacenes que dependan inmediatamente del Gobierno de la Unión; o en los campamentos, cuarteles o depósitos que, fuera de las poblaciones, estableciere para la estación de las tropas.

Las autoridades militares podrán participar en aquellas actividades que tiendan a salvaguardar la seguridad pública, en apoyo de las autoridades civiles, siempre y cuando medie petición expresa de éstas, debidamente fundada y motivada, y que dicho apoyo lo realice bajo la dirección de la autoridad civil correspondiente.

Transitorio

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

Notas:

- 1 Instituto de Investigaciones Jurídicas, "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada", Tomo II. Ed. Porrúa, Décimo Segunda Edición, México, 1998, p. p. 1351-1357.
- 2 Manuel García Pelayo, "Derecho Constitucional Comparado", Madrid, Revista de Occidente, 1967, p. 34.
- 3 Elisur Arteaga Nava, "Constitución Política y Realidad", Ed. Siglo XXI editores, México, 1997, p. 17.
- 4 Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, "Diccionario Jurídico Mexicano", Ed. Porrúa, México, a. 2005, Tomo p-z, p.3430-3431.
- 5 Secretaría de Marina (Semar), "I Informe de Labores", Edición por la Oficialía Mayor de la Secretaría de Marina Armada de México, México, p. 12-15.
- 6 Acción de inconstitucionalidad 1/96, Leonel Godoy Rangel y otros. 5 de marzo de 1996. Once votos. Ponente: Mariano Azuela Güitron. Secretaria: Mercedes Rodarte Magdalena. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XI, Abril de 2000, Tesis: P./J. 38/2000, p. 549.
- 7 Ob. cit. (Tesis: P./J. 36/2000, p. 552.)
- 8 Idem (Tesis: P./J. 35/2000, p. 557)

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 4 de diciembre de 2007.

Diputados: Mario Eduardo Moreno Álvarez, Gustavo Macías Zambrano, Miguel Ángel Monraz Ibarra, Omar Antonio Borboa Becerra (rúbricas)