

## QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 71 Y 107 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO ALFREDO RÍOS CAMARENA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

El suscrito, diputado Alfredo Adolfo Ríos Camarena integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional a la LX Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a la consideración del Pleno de la Cámara de Diputados la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que adiciona y reforma la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de la siguiente forma: se adiciona una fracción y se reforma el último párrafo al artículo 71; se reforma la fracción II y a la misma fracción se le adicionan dos párrafos del artículo 107, al tenor de la siguiente:

### Exposición de Motivos

El Derecho tiene la primordial característica de su adaptabilidad al entorno histórico que se vive en cada nación, en ese sentido esta disciplina social tiene una función renovadora de su cuerpo normativo para que día con día ofrezca mejores leyes a la ciudadanía, lo anterior adquiere mayor relevancia cuando se da cabida a la noble aspiración de la sociedad para que el individuo tenga mayores libertades siempre en un marco de respeto y responsabilidad.

El Poder Legislativo tiene en esa tarea la función más importante: producir y modificar la norma en coherencia con los constantes cambios que se producen cotidianamente en el país y el mundo entero.

En ese contexto, es la hora de analizar y adecuar el *Principio de Relatividad de los efectos de la Sentencias de Amparo contra leyes* regulado en la fracción II del artículo 107 constitucional en relación con el artículo 103 del máximo ordenamiento y reproducido en el artículo 76 de la Ley de Amparo:

*Art. 107. Todas las controversias de que habla el Artículo 103 se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley, de acuerdo a las bases siguientes:*

...

*II. 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 la queja, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare.*

...

...

...

Bajo este principio las sentencias de amparo contra leyes sólo protegen al quejoso en el juicio y obligan únicamente a las autoridades señaladas como responsables, cabe aclarar que a este respecto la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido mediante criterios jurisprudenciales que además la sentencia obliga a las autoridades que por razón de sus funciones tengan que intervenir en la ejecución del fallo.

En esta iniciativa *se propone adecuar* dichos numerales en virtud de que el principio de relatividad de los efectos de las sentencias de amparo se ha intentado derogar en varias ocasiones sin que ello haya prosperado debido a que no es posible eliminarlo completamente, como se demostrará líneas abajo.

Es importante destacar en este punto que la presente propuesta abarca solamente la adecuación del principio de relatividad de los efectos de las sentencias de amparo contra leyes, pues en lo que respecta al amparo contra actos de autoridad que violen garantías individuales la relatividad debe prevalecer pues esta resolución regularmente involucra solamente a las partes del juicio, sean estas personas jurídicas particulares o colectivas.

Ahora bien; la adecuación legal que se propone es necesaria y para sustentarla se seguirá un orden metodológico en cuanto a los temas que envuelven el principio de relatividad constitucional, a saber: el juicio de amparo; el amparo contra leyes; el origen del principio de relatividad de las sentencias; el lugar que ocupa este principio en el derecho procesal de amparo; la problemática que presenta dicha figura jurídica; la explicación del por qué no se propone derogar la relatividad de los efectos de las sentencias de amparo y las razones que fundan y motivan la presente propuesta.

Pues bien, el primer antecedente del amparo en la Historia de México lo encontramos en 1840 cuando se aprobó el Proyecto de Constitución del Estado de Yucatán elaborado por Manuel Crescencio García Rejón y Alcalá donde se propone un sistema jurisdiccional de defensa de constitucionalidad de las leyes y de las garantías individuales.

Años después, en 1846 se convoca a un Congreso Constituyente Federal, donde el diputado Mariano Otero Mestes formuló un importante voto particular en el cual se previó la regulación de la protección de los derechos fundamentales contra los abusos del Ejecutivo y del Legislativo, fue de tal relevancia este voto que fue aprobado por el Congreso y se convirtió prácticamente en el Acta de Reformas de 1847 momento en que aparecen los rasgos iniciales de la acción de amparo que se afianzan en las constituciones de 1857 y de 1917 y que aún permanecen hasta nuestros días.

Es importante mencionar que el amparo no es un recurso ni una tercera instancia, sino un juicio constitucional autónomo donde se valora si las normas generales creadas por el Poder Legislativo o los actos de diversas autoridades son o no violatorios de las garantías constitucionales invocadas por el gobernado; luego entonces, siendo un juicio jurisdiccional

autónomo el amparo tiene naturaleza procesal y se rige por principios que guían el desarrollo del proceso. Cinco son los principios fundamentales.

Esos principios del amparo se desprenden de la propia Constitución Federal, concretamente de los artículos 103 y 107 y son: principio de agravio personal y directo, principio de instancia de parte agraviada, principio de estricto derecho, principio de definitividad y principio de la relatividad de los efectos de las sentencias.

Llama la atención la forma en que este último principio ha permanecido como pilar del amparo en el devenir del tiempo hasta convertirse en un paradigma del derecho.

En realidad debe admitirse que el principio de relatividad de los efectos de las sentencias es esencial dentro del derecho privado o cuando involucra a personas jurídicas particulares pues solo a ellas les incumbe el resultado de un problema legal que previamente plantearon al juez, es indiscutible que los resolutivos de la sentencia en los casos apuntados tienen ese carácter de relatividad ya que únicamente deben considerarse los intereses litigiosos de las partes. Por ello es aceptable afirmar que la resolución de una sentencia sobre asuntos particulares no puede afectar ni beneficiar a quienes no forman parte de la litis estudiada.

No siendo así en lo que respecta al derecho público donde el resultado de un planteamiento jurisdiccional sobre una norma general que vulnera la Constitución Federal sí debe beneficiar a la ciudadanía en atención al carácter general que la ley posee. Si la norma jurídica obliga o prohíbe hacer algo al gobernado lo hace para todos sin distinción, de lo que se desprende que si dicha norma general es inconstitucional debe serlo para la totalidad de las personas jurídicas.

Si los argumentos anteriores son ciertos, como lo son: ¿por qué se mantiene dentro de nuestro orden jurídico irrazonablemente la relatividad de los efectos de la sentencia de amparo contra leyes?

Primeramente debe admitirse que la relatividad de los efectos de las sentencias en el derecho privado no es análoga a la defensa de la constitucionalidad de las leyes, de tal forma que otorgarle la misma importancia no tiene fundamento. En este contexto puede sostenerse que no hay razón dentro del derecho procesal para apoyar la permanencia de la relatividad de los efectos de las sentencias de amparo cuando se declara la inconstitucionalidad de normas generales.

Aunado a lo anterior tenemos que en la historia de nuestro país existen varios mitos que se han convertido en *verdades* a razón de repetirlos constantemente; en la materia de este estudio dos hechos son los que tienen esa característica.

El primero data de 1847, año desde el que la sentencia en el juicio de amparo incluye el principio de la relatividad en sus efectos.

Durante 160 años se ha dicho que la *Fórmula Otero* desarrolló el principio de relatividad de los efectos de las sentencias de amparo contra leyes; sin embargo de la lectura y análisis

exhaustivo del texto en el que Mariano Otero hace una excelente radiografía de la situación que impera en el país en esa época no se desprende que el insigne diputado haya hecho alguna referencia a la relatividad de los efectos de las sentencias.

La argumentación del legislador respecto a la defensa de los derechos de los ciudadanos fue la siguiente:

*"Un escritor profundo (se refería a Mr. Willemain) ha observado que la amplitud y respetabilidad del Poder Judicial era el mas seguro signo de la libertad de un pueblo, y por esto yo no he vacilado en proponer al Congreso que eleve a grande altura el Poder Judicial de la Federación, dándole el derecho de proteger a todos los habitantes de la República en el goce de los derechos que les aseguren la Constitución y las leyes constitucionales, contra todos los atentados del Ejecutivo o del Legislativo, ya de los estados o de la Unión."*

En las 15 cuartillas que contienen el voto particular, Mariano Otero hace innovadoras sugerencias a las funciones del ejecutivo, del legislativo y del judicial, poder éste último que propone otorgarle el derecho de la defensa de los derechos ciudadanos. La deferencia es realizada únicamente en el párrafo transcrito y como puede observarse no se menciona nada acerca de la relatividad de los efectos de las sentencias respecto a la protección "...a todos los habitantes de la República en el goce de los derechos que les aseguren la Constitución y las leyes constitucionales...".

Al culminar los razonamientos del voto particular se prosigue con el Acta de Reformas que incluye 22 artículos, en la primera parte del artículo 19 se transcribe la propuesta íntegra de don Mariano Otero:

*"Artículo 19. Los Tribunales de la Federación ampararán a cualquier 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..."*

Como puede verse el texto anterior corresponde fielmente a la argumentación vertida en el voto particular; no obstante ello, en la segunda parte del mismo numeral se hace referencia a la relatividad de los efectos de la sentencia que Otero no mencionó en el voto particular:

*"...limitándose dichos tribunales a impartir su protección en el caso particular sobre que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o del acto que lo motivare".*

Algunos sostienen que esta segunda parte del artículo obedece a que los efectos de la sentencia de un proceso en el que se revise la constitucionalidad de una ley, violan el principio de la relatividad de aquélla. En todo caso; esto tendría cabida en el contexto del derecho procesal en general y no en tratándose de la violación de garantías individuales, específicamente cuando se vulneran por la inconstitucionalidad de alguna normas general.

De cualquier forma no es correcto afirmar que Mariano Otero propuso el principio de relatividad de los efectos de la sentencia de amparo contra leyes en la defensa de los derechos ciudadanos que se refiere el artículo 19 citado líneas arriba. Pudiera inferirse que la desafortunada inclusión se haya debido a dos posibilidades: i) que se trató de una

cuestión de técnica legislativa en la revisión de la redacción y estilo del texto de la iniciativa ó, ii) la puntualización que el mismo Mariano Otero hace en el antepenúltimo párrafo del proyecto respecto de las personas que le ayudaron a elaborar el voto particular; el Sr. Cardoso, y el Sr. Espinosa de los Monteros "*cuyo nombre es una autoridad*", dice Otero, y "*...discutió y corrigió*" refiriéndose al proyecto.

De cualquier forma que haya sido, lo que no es posible es sostener que de la mente brillante de Otero se haya vislumbrado una propuesta de vanguardia respecto a la defensa de los derechos de los ciudadanos frente a los probables abusos de los poderes ejecutivo y legislativo, y simultáneamente sugerir una contradicción al limitar tal defensa solo a quien tuviera los medios para exigir el respeto de sus derechos fundamentales.

Otra línea a favor de la anterior conclusión es que probablemente se trasladó la relatividad procesal de los efectos de las sentencias del derecho privado al artículo 19 del Acta de Reformas de Manuel Otero porque aún no se conocía la diferencia jurídica entre actos y leyes que vulneran las garantías individuales ya que la propuesta solamente habla de la defensa *contra todo ataque de los Poderes Legislativo y Ejecutivo*.

En años posteriores y hasta la fecha se ha dado por hecho que la *Fórmula Otero* abarca la relatividad de los efectos de la sentencia de amparo contra leyes y para defender tal aseveración se ha llegado a decir que la existencia del principio de relatividad ha permitido mantener vigente la figura del amparo.

El segundo de los mitos se refiere a la relación entre la relatividad de los efectos de las sentencias de amparo contra leyes y la División de Poderes.

Previo a profundizar en el tema, debe decirse que hay quienes sostienen acertadamente que se invadiría la competencia del Poder Legislativo Federal si los efectos de las sentencias en amparo contra leyes tuvieran efectos generales y, en esa hipótesis el Poder Judicial de la Federación declarara que una norma jurídica es inconstitucionalidad y ordenara que fuera expulsada del orden jurídico.

Esa proposición es cierta en ese escenario pero inviable jurídicamente.

Lo que se pretende en esta iniciativa es superar ese problema proponiendo el ejercicio razonable de las atribuciones judiciales y legislativas para que los efectos de las sentencias de amparo contra leyes beneficien a la población en apego al artículo 39 constitucional sin perjuicio del principio de la División de Poderes. Veamos:

Con el objeto de ofrecer una mayor comprensión a este estudio es necesario hacer referencia al precedente acerca del *Principio de la División de Poderes* que aparece consagrado en la Constitución de Apatzingán de 1814, que estableció al respecto: "*Tres son las atribuciones de la soberanía: la facultad de dictar leyes, la facultad de hacerlas ejecutar y la facultad de aplicarlas a los casos particulares*". Así se definía claramente la división de poderes y es como debe entenderse en la actualidad; se trata de atribuciones complementarias, no del ejercicio del poder como sinónimo de fuerza.

Posteriormente, en la Segunda Ley Constitucional de 1836, en términos similares al del Acta Constitutiva de 1824, se adoptó el principio de división de poderes en la Constitución Federal de 1824; en las Bases Constitucionales de 1835; en los Proyectos de Reformas Constitucionales de 1840 y de 1842 en los proyectos de la mayoría, minoría y tercer proyecto; en las Bases de Organización Política de 1843; y en la Constitución Federal de 1857.

Del análisis de cada uno de los antecedentes constitucionales se advierte que la División de Poderes no propone una operación de tres áreas de gobierno ajenas una a cada cual, sino que se trata de una división competencial en donde la asignación constitucional de atribuciones y funciones es primordial para llevar a cabo las tareas en plena coordinación dentro de un equilibrio de pesos y contrapesos persiguiendo el fin supremo que es el beneficio del pueblo mexicano. Esta colaboración opera por dos medios principales: uno, exigiendo la participación de dos de los poderes para la validez de un acto y, otro, otorgando a los poderes facultades que no les resulten propias.

Así tenemos que entre las funciones legislativa y ejecutiva hay coordinación en diferentes temas: a saber, para que una ley adquiera vigencia se requiere la aprobación del Congreso de la Unión y la promulgación del Ejecutivo; el Senado aprueba los tratados internacionales que celebre el Presidente; también el Senado ratifica los nombramientos del Procurador General de la República, de los agentes diplomáticos, de los cónsules generales, de los empleados superiores de Hacienda, de los coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales que el Presidente haya determinado; así mismo, el Senado le autoriza al Ejecutivo la salida de tropas nacionales fuera de los límites del país, el paso de tropas extranjeras por territorio nacional y la estación de escuadras de otra potencia, por más de un mes, en aguas nacionales, además de otorgarle el consentimiento necesario para que disponga de la Guardia Nacional. Por su parte la Cámara de Diputados examina, discute y aprueba anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación propone el Presidente de la República.

En otro aspecto existe una coordinación relevante entre las funciones legislativa y judicial; el Senado elige a los Consejeros del Consejo de la Judicatura Federal, a los Magistrados Electorales de la Sala Superior y a los Magistrados de las Salas Regionales del Tribunal Federal Electoral a propuesta de la Suprema Corte de Justicia.

Entre los tres poderes hay coordinación para el nombramiento de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación pues el Senado los designa de la terna que somete a su consideración el Ejecutivo Federal; a su vez otorga o niega las solicitudes de licencia o renuncia de los mismos, que le somete el Presidente de la República.

Mas aún, cada uno de los poderes ejerce funciones que materialmente no deberían corresponderles: el Ejecutivo lleva a cabo funciones legislativas cuando está facultado a dictar prevenciones generales si se llegaren a suspender las garantías individuales; también el Presidente puede ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación, expedidas por el propio

Congreso; además de que se encuentra facultado para reglamentar las leyes expedidas por el mismo Congreso de la Unión.

El mismo Ejecutivo Federal realiza funciones judiciales pues está autorizado a conceder indultos a los reos sentenciados por delitos de competencia de los tribunales federales y a los sentenciados por delitos del orden común en el Distrito Federal.

El Poder Legislativo lleva a cabo funciones judiciales: al conceder amnistías por delitos cuyo conocimiento corresponda a los Tribunales de la Federación; al declarar la Cámara de Diputados si ha, o no ha lugar a proceder penalmente contra los servidores públicos que incurran en delito; al conocer de las imputaciones que se les hagan y al fungir como órgano de acusación en los juicios políticos que en su contra se instauren y al erigirse el Senado en jurado de sentencia para conocer en juicio político de las faltas u omisiones de los servidores públicos.

El mismo Legislativo puede ejercer funciones ejecutivas al admitir nuevos Estados a la Unión Federal; al formar nuevos Estados dentro de los límites de los existentes; al crear y suprimir empleos públicos de la Federación; al declarar la guerra; al conceder licencia al presidente de la República; al designar a quien debe sustituirlo, en forma interina o provisional y, al aceptarle la renuncia.

El Poder Judicial Federal goza de facultades materialmente legislativas, cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación está facultada para producir los reglamentos y acuerdos generales que le competen; por su lado el Consejo de la Judicatura Federal tiene plenas facultades para crear el reglamento los Tribunales Federales; finalmente esos dos órganos pueden dictar todos los acuerdos generales para la adecuada distribución de los asuntos jurisdiccionales.

De igual manera, el Poder Judicial de la Federación ejerce facultades ejecutivas al nombrar, promover y cambiar al personal de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Consejo de la Judicatura al designar, adscribir y cambiar a los Jueces de Distrito y Magistrados de Circuito.

De ahí que deba arribarse a la conclusión de que la coordinación entre los Poderes de la Unión debe estar claramente prescrita en la Constitución Federal pues ninguno de los tres poderes está facultado para ejercer las facultades expresas asignadas a cada uno de ellos, como el caso de aquella hipótesis inviable que ya se describió en la que el Poder Judicial de la Federación pudiera derogar una norma general atribución otorgada exclusiva al Poder Legislativo Federal.

Todas esas atribuciones asignadas a cada Poder, que regularmente no deberían ejercer, demuestra que el Principio de la División de Poderes admite la colaboración entre cada una de las tres funciones con el objetivo de facilitar la tarea de gobierno. No se entromete uno con otro, hay coadyuvancia para alcanzar el beneficio de la población.



Debe quedar claro entonces que cuando uno de los Poderes de la Unión ejerza alguna función que corresponde materialmente a otro, debe encontrarse prescrito constitucionalmente o ser estrictamente necesario para hacer efectivas las facultades que a cada uno le son exclusivas.

De las reflexiones expuestas acerca del funcionamiento del Principio de la División de Poderes se advierte lo impreciso de quienes sostienen que la declaración general acerca de la inconstitucionalidad de una norma general que hiciera el Poder Judicial de la Federación podría invadir las funciones del Poder Legislativo Federal. Ello por dos razones esenciales:

1. El carácter general de los efectos de las sentencias de amparo contra leyes declaradas inconstitucionales se regularía en la Constitución de la República.
2. No transgrediría la División de Poderes porque la colaboración entre los poderes judicial y legislativo persigue el fin supremo que es el beneficio de la población.

Reiterativamente debemos recordar que el principio de la División de Poderes es una cuestión competencial en donde la asignación constitucional de atribuciones y funciones es primordial para llevar a cabo las tareas en plena coordinación dentro de un equilibrio de pesos y contrapesos persiguiendo el fin supremo que es el beneficio del pueblo mexicano.

En esta iniciativa se propone que la cooperación opere exigiendo la participación de dos de los poderes para eliminar del orden jurídico una norma general decretada inconstitucional; el judicial que la declare y el legislativo que la derogue o modifique.

El mejor ejemplo ilustrativo de la declaración general de inconstitucionalidad de leyes es el artículo 105 constitucional en lo que se refiere al planteamiento de la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución; desde luego que nos referimos a las Acciones de Inconstitucionalidad que no han provocado invasión del Poder Judicial al Poder Legislativo ni sumisión de éste respecto a aquel. Aunque la medida es insuficiente no ha provocado colisión alguna.

Es paradójico; el amparo fue diseñado para el ciudadano y no protege a todos los gobernados, y la acción de constitucionalidad que protege a todos los ciudadanos no puede promoverse por un gobernado.

Ahora corresponde analizar el tema de las resoluciones de amparo contra leyes.

Una sentencia de este tipo es una determinación jurisdiccional para la desaplicación de las leyes limitándose a hacer una declaración particular ordenando que la norma combatida no debe tener sus efectos en los casos en que pudiera causar perjuicio al gobernado por motivo de un acto de aplicación, o la no aplicación de la norma cuando por su sola entrada en vigor pudiera causarle perjuicio en la esfera del ciudadano.



¿Qué significa en el fondo que este tipo de sentencias sólo se ocupen de individuos particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que verse la queja?

Significa que al parecer se conceden privilegios a algunos habitantes de nuestro país pasando por alto el sublime principio de igualdad.

Las personas jurídicas, en nuestro orden jurídico pueden ser individuales o colectivas, estamos obligados a cumplir las normas emanadas del Poder Legislativo y en un momento determinado pudiéramos vernos afectados por un artículo de alguna ley que se nos aplique o una disposición legal nueva que al tener vigencia pudiera afectarnos.

En ambos casos, frente a las normas heteroaplicativas o autoaplicativas tenemos el juicio constitucional del amparo para combatir las, aunque con algunas limitantes.

Entre esas limitantes tenemos que se requiere la existencia de un agravio personal y directo por la ley combatida, de tal forma que aunque la norma general que se combate tiene carácter general, pues regula a todos los mexicanos, solo podrá ser impugnada de manera individual; la segunda limitante se refiere precisamente a que en el hipotético caso que un ciudadano demostrara la inconstitucionalidad de esa norma general ello no le trae beneficio a los demás de tal forma que cada persona tendría que promover un amparo contra aquella ley que ya se declaró contraria a la Constitución.

Por minoría de razón; si es difícil que el ciudadano conozca la enorme cantidad de leyes que existen (más de 240 leyes federales y más de 2000 locales), mucho más difícil lo es que un ciudadano pudiera enterarse que algún conciudadano *ganó* un amparo contra una norma general.

Aún así, en el improbable caso de que un ciudadano se llegara a enterar; por ejemplo, de la inconstitucionalidad de una disposición legal nueva que pudiera afectarnos (ley autoaplicativa) tendría que promover un juicio de amparo contra esa norma que ya no es constitucional.

La afirmación anterior adquiere categoría de *imposible* si cada uno de los millones de ciudadanos de la República tendría que interponer un juicio para que aquella norma inconstitucional no le fuera aplicada. De otra manera estaría sujeto legalmente a que en cualquier momento se le pudiera aplicar una norma inconstitucional. Es aberrante.

Existen dos formas que pueden ayudar para que al gobernado no le sea aplicada una norma inconstitucional: las acciones de inconstitucionalidad cuyas sentencias de inconstitucionalidad si tienen carácter general, lo que conlleva un beneficio para todos los habitantes de la nación; en este caso, el ciudadano tendrá que permanecer indiferente en tanto se declare la inconstitucionalidad de una norma con efecto *erga omnes*. Por otro lado; la declaración de inconstitucionalidad de las leyes por obra de la jurisprudencia en suplencia de la queja, tal declaración adquiere carácter de generalidad y constituye un criterio obligatorio para todos los juzgadores, por lo que en todos los juicios en que tenga

aplicabilidad la referida ley el juez, de oficio o a petición de parte, se abstiene de aplicar la ley que otro órgano declaró inconstitucional.

Lo aseverado en los párrafos anteriores no considera la terrible limitación económica que un ciudadano común tiene para promover un juicio de amparo en contra de una norma que pudiera causarle perjuicio. En esta línea, la mayoría de la población tendrá que soportar la aplicación de una norma inconstitucional.

Hasta aquí puede afirmarse sin duda que el principio de relatividad de los efectos de la sentencia contra leyes genera desigualdad jurídica y en consecuencia desigualdad social. La Constitución propicia un trato desigualitario a sujetos en los mismos supuestos normativos, con la diferencia que unos tienen forma de solicitar el amparo y la gran mayoría nunca la tendrá.

En resumen; para combatir una norma que pudiera ser inconstitucional es necesario que un ciudadano tenga plena conciencia cuando una norma puede afectarle, disponer de los recursos económicos necesarios para pagar servicios profesionales y ser representado legalmente en la defensa de sus garantías constitucionales, que la norma le cause un agravio personal y directo y, que tenga razón en sus planteamientos legales para que la sentencia sólo le favorezca a él. Es poco probable que todo ello suceda.

En cuanto a las personas jurídicas colectivas, las sociedades, tienen que combatir constantemente las normas inconstitucionales que ya fueron declaradas así para otra persona jurídica, pues de lo contrario los efectos jurídicos de aquella sentencia no les traerían beneficio y no tendrían otra forma de evitar su inconstitucional aplicación. Esto en materia fiscal es escandaloso pues cada empresa tiene que tramitar un juicio de amparo en contra de la norma que ya es inconstitucional, los Tribunales Federales están saturados.

Tampoco en este rubro se observa igualdad jurídica.

Existen algunas normas fiscales que cada año son declaradas inconstitucionales por inequitativas o desproporcionales y la autoridad administrativa (la Secretaría de Hacienda y Crédito Público) modifica alguna cuestión semántica u ortográfica en el texto de la norma contraria a la Constitución para burlar la inconstitucionalidad decretada.

Mucho más allá de lo expuesto; esta situación genera dilapidación de recursos de los ciudadanos y las empresas, aparte de la imposibilidad de que el Poder Judicial de la Federación pueda realizar su trabajo jurisdiccional correctamente. Basta analizar la enorme cantidad de asuntos que se resuelven en cada juzgado de Distrito, en cada tribunal federal y en la misma Suprema Corte para deducir que no hay forma humanamente posible para estudiarlos exhaustivamente.

Así es dable llegar a la conclusión de que el orden jurídico nacional contiene normas inconstitucionales que al mismo tiempo son constitucionales; son inconstitucionales respecto a los pocos quejosos que ganaron el juicio de amparo, y constitucionales para los millones de

ciudadanos que no recurrieron al amparo por desconocimiento o lo que es peor, por falta de recursos económicos.

Una norma declarada inconstitucional para algunas personas jurídicas, tiene plenos efectos jurídicos para los demás y su aplicación inconstitucional es constitucionalmente válida; en otras palabras, quien no combata la norma inconstitucional consiente su aplicación inconstitucional.

En un argumento lógico compuesto de premisas lógicas y que su paso hacia la conclusión sea razonable tendríamos que, si se acepta que una ley tiene carácter general, que es combatida y vencida jurisdiccionalmente: su inconstitucionalidad debe tener carácter general también.

Por otro lado, debe reconocerse que el principio de relatividad de los efectos de la sentencia contra actos de autoridad que violan las garantías individuales es útil en la mayoría de los casos ya que cuando el gobernado combate un acto de cualquier autoridad del gobierno; sea federal, estatal o municipal; sea jurisdiccional o administrativa, lo hace porque se siente agraviado en su esfera jurídica y solicita que tal acto cese de causarle perjuicio o trata de prever para que no llegue a vulnerar su integridad como persona jurídica.

En tratándose de los efectos de la sentencia de amparo contra actos de autoridad declarados inconstitucionales es necesario que se analice la naturaleza del acto para determinar si los efectos de la sentencia deben tener carácter general o particular. En esta iniciativa no se profundizará en este tema por considerar solamente los efectos de las sentencias de normas generales declaradas inconstitucionales.

Del análisis de la relatividad de las sentencias en general puede decirse que el principio es muy importante en el escenario del derecho privado, como ya se sostuvo, porque únicamente a las partes en litigio les incumbe la determinación jurisdiccional. *Res inter alios judicata, aliis non obest* (las sentencias no afectan a los terceros) dicta un aforismo jurídico.

Otra característica del principio de relatividad de los efectos de las sentencias en derecho privado es que el planteamiento de la litis versa sobre hechos sucedidos entre particulares, hechos que en todo momento pueden ser sujetos a renuncia por negociaciones que a las partes convengan, incluso algunos derechos jurídicos particulares son susceptibles de venta, donación, compensación; en cambio, los derechos públicos son irrenunciables.

La relatividad de los efectos de las sentencias de amparo se ha arraigado con mucha fuerza en el derecho procesal del juicio de garantías al grado de tenerlo como uno de los cinco principales principios de dicho medio de defensa constitucional y, como ya se comentó, su posible derogación se tiene como contraria al Principio de la División de Poderes.

¿Cómo superar la fuerza que tiene este principio dentro de la Historia del Derecho Mexicano?

A decir verdad, el Poder Judicial de la Federación ha encontrado una forma de colaborar para que no sea necesario interponer necesariamente múltiples juicios de amparo similares a aquel en que se hubiere declarado la inconstitucional de una norma general para un caso concreto: el juzgador federal está obligado a invocar el criterio jurisprudencial aún cuando el quejoso omita impugnar la norma como inconstitucional o no refiera la jurisprudencia que declaró la inconstitucionalidad de la norma. Los tribunales federales suplen de manera oficiosa la queja deficiente.

En otros términos, puede decirse que se concede el amparo no por la fuerza argumentativa de los conceptos de violación o agravios, sino porque previamente se ha determinado la inconstitucionalidad de la norma general. El Principio de relatividad de los efectos de la sentencia contra leyes se amplía y protege tomando mano de la suplencia de la queja deficiente.

La alternativa es útil pero la objeción a esta opción consiste en que los ciudadanos tendrían que acudir de cualquier forma al amparo con las limitantes ya señaladas, aunque en cada juicio se supiera deficiencia de la queja.

Por otra parte debe reconocerse que, derogar una norma suprimiendo simplemente el principio de relatividad de los efectos de la sentencia de amparo que regulan la fracción II del artículo 107 constitucional no es posible ya que nos enfrentaríamos a dos problemas insalvables: el primero, radica en que se violentaría el inciso f) del artículo 72 constitucional que prescribe que debe seguirse el mismo procedimiento para derogar una norma como para producirla; el segundo consiste en que la fracción I del artículo 103 constitucional, relacionado con el 107 de la Carta Magna, incluye a los actos de la autoridad que violen garantías individuales como impugnables a través del juicio de amparo. De lo anterior tenemos que los efectos de la sentencia en amparo son relativos, así se trate de leyes o de actos declarados inconstitucionales y eso es precisamente lo que debe tomarse en cuenta.

Lo cual apunta a la conclusión de que los efectos de la sentencia de amparo deben ser diferentes cuando se trata de actos de las autoridades que violen garantías individuales que cuando se trata de leyes inconstitucionales.

Ninguno de los dos problemas señalados puede superarse con la supresión del principio de relatividad en el amparo.

Ya se había señalado que la relatividad de los efectos de la sentencia si es necesaria en cuanto se trate de actos de las autoridades violatorios de garantías individuales por la sencilla razón que en la mayoría de los casos ese tipo de resoluciones sólo compete al impetrante del juicio de amparo, además que las características de los de actos violatorios de garantías individuales difícilmente se repiten de un caso a otro por mas similar que estos parezcan. Otra escenario tendríamos si atendiendo a la naturaleza del acto reclamado se afectaran los derechos fundamentales de la comunidad en su conjunto; para ser coherentes, esta iniciativa tampoco se ocupara de esta hipótesis.

Otra razón de peso por la que no sería posible jurídicamente que el Poder Judicial de la Federación declarara *erga omnes* la inconstitucionalidad de una norma en amparo contra leyes radica en que se alteraría el orden jurídico debido a que tal efecto provocaría un desequilibrio normativo pues no intervendría el Poder Legislativo Federal que tiene reservada constitucionalmente de manera exclusiva la función de expedir, reformar y derogar las normas generales.

Lo anterior es así debido a que la estructura normativa del Estado se encuentra vinculada de manera sistémica, de tal manera que la modificación o derogación de una norma general puede generar alteración en otras normas o leyes. El orden jurídico es similar a una cimentación; si sufre daño una parte puede afectarse toda la estructura.

Para continuar con estos razonamientos, se centrará la atención en el amparo contra leyes.

Este juicio constitucional tiene sus propias características:

De acuerdo con los artículos 114, fracción I de la Ley de Amparo ; 10, fracción II, inciso a) y 21, fracción II, inciso a) de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación el amparo indirecto procede en contra de: una ley federal, local, del Distrito Federal; un tratado internacional; un reglamento federal o del Distrito Federal expedido por el Ejecutivo Federal, reglamento expedidos por el gobernador de un Estado o por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal; así como reglamentos, decretos y acuerdos de carácter general. Existen algunas excepciones sin relevancia para la iniciativa que se presenta.

Además, el juicio de garantías contra leyes también procede en amparo directo en apego a los artículos 158, tercer párrafo y 166, fracción IV, párrafo segundo, ambos de la Ley de Amparo; en este caso la ley, tratado internacional, reglamento, decreto o acuerdo no debe señalarse como el acto reclamado. El amparo directo contra leyes es procedente sólo cuando de la sentencia definitiva combatida surjan cuestiones (que no sean de imposible reparación) sobre constitucionalidad de leyes, tratados internacionales o reglamentos.

El recurso de revisión que se limita a la decisión de cuestiones propiamente constitucionales es competencia de los tribunales colegiados de circuito, las salas y el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

De ello sigue decir que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; sus respectivas salas; los tribunales colegiados de circuito y los juzgados de Distrito son las autoridades jurisdiccionales federales facultadas para pronunciar una sentencia que declare la inconstitucionalidad de normas generales. Estos datos son relevantes para definir la forma en que se propondrá otorgarle efecto *erga omnes* a una sentencia de amparo contra leyes.

En otro aspecto y para llegar a una conclusión razonada debe tenerse como premisa lógica que, por la forma en que se encuentran regulados constitucionalmente los principios de la división de poderes y el de relatividad de los efectos de las sentencias de amparo, es imposible que el Poder Judicial de la Federación pudiera obligar a las autoridades

responsables que emitieron una norma general inconstitucional para que legislen en un determinado sentido.

En toda hipótesis es indudable que el principio de relatividad de los efectos de la sentencia de amparo contra leyes genera dos graves situaciones que es imprescindible atender:

1. Entra en conflicto con el principio de igualdad.
2. Contradice el carácter general de la norma.

Como resultado de lo expresado cabe decir que, siendo la propia Constitución Federal la limitante básica del legislador se propone:

Preservar los efectos relativos de la sentencia en el juicio de amparo, en virtud de que no es posible otorgar efectos generales a las resoluciones de las controversias en que se combatan normas o actos que vulneren el texto constitucional. Por otra parte debido a que son diversos los órganos encargados de realizar este control y por tanto son diversos los criterios con lo que se resuelve se propone que la Suprema Corte de Justicia de la Nación que es el órgano facultado para uniformar estos criterios sea la encargada de iniciar el proceso para la derogación o modificación de una norma general declarada inconstitucional, mediante el ejercicio de la facultad de iniciativa, la cual partirá de la jurisprudencia por reiteración o contradicción de tesis que ella misma establezca, en juicios de amparo en revisión, que se presentará ante el Congreso a fin de que la analice y realice las modificaciones que considere convenientes, asimismo en los casos en que la inconstitucionalidad declarada por la Corte afecte legislación local, se establece que esta sea notificada a la legislatura correspondiente, para que en el ejercicio de su soberanía establezca el proceso que deberá seguirse para preservar la supremacía constitucional.

En el caso de la legislación en materia tributaria, que en muchas ocasiones tiene una vigencia anual –lo que hace necesario un procedimiento mucho mas expedito– se establece una excepción que consiste en otorgar facultades al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para iniciar leyes, siendo obligatorio para este Alto Tribunal promover inmediatamente ante la Cámara de Diputados una iniciativa de ley en materia tributaria que modifique o derogue una norma que haya sido declarada inconstitucional de manera definitiva por cualquiera de los órganos jurisdiccional federales competentes para conocer el amparo contra leyes y el recurso de revisión correspondiente; desde luego aquellas resoluciones definitivas sobre inconstitucionalidad de normas generales producto de la resolución de las contradicciones de tesis entre tribunales colegiados o las salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En la iniciativa deberá explicarse detenidamente los considerandos y resolutivos que hayan servido como base y fundamento de la decisión o *ratio decidendi* que resolvió la inconstitucional de una norma general. El desarrollo específico del procedimiento para el ejercicio de esta facultad deberá desarrollarse en la legislación reglamentaria.

De lo anterior se deduce que la facultad de iniciativa que se otorgue al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación puede ejercerse en tres vertientes:

- A. La derogación de la norma general o ley declarada inconstitucionalidad,

B. La modificación de la norma general o ley respecto al punto en que se advirtió su inconstitucionalidad para adecuar su texto y forma a la Constitución Federal o,

C. La expedición de una norma general nueva en lugar de la declarada inconstitucional.

En ese sentido, la iniciativa presentada pasará desde luego a Comisión para el trámite correspondiente y cumplimiento en apego a lo dispuesto por la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos.

En los casos previstos en el inciso h) del artículo 72 constitucional, obviamente la iniciativa y decreto correspondiente se discutirán primero en la Cámara de Diputados.

Por lo anteriormente expuesto, se somete a la consideración de esta Cámara la iniciativa con proyecto de decreto por el que se adicionan y reforman los artículos 71 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**Artículo Primero.** Se adiciona una fracción cuarta y se reforma el último párrafo del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar en los siguientes términos:

"Artículo 71. El derecho de iniciar leyes o decretos compete:

I. a la III. ...

*IV. Al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación exclusivamente respecto a los supuestos señalados en el artículo 107 de esta Constitución.*

Las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, por las Legislaturas de los Estados, por las Diputaciones de los mismos y *por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, pasarán desde luego a comisión. Las que presentaren los diputados o los senadores, se sujetarán a los trámites que designe el Reglamento de Debates."

**Artículo Segundo.** Se adicionan nuevos párrafos segundo y tercero a la fracción II del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos recorriendo el orden de los párrafos subsecuentes para quedar en los siguientes términos:

"Artículo 107. Todas las controversias de que habla el Artículo 103 se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley, de acuerdo a las bases siguientes:

I. ...

II. ...



Cuando el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos que señale la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta Constitución, establezca jurisprudencia por reiteración o contradicción de tesis en juicios de amparo en revisión, en la que se determine que una ley o decreto contraviene esta Constitución, presentará inmediatamente ante el Congreso de la Unión una iniciativa en la que se propondrá su reforma o derogación a fin de preservar la supremacía constitucional. *En el caso de que la ley o decreto corresponda a la materia tributaria y haya sido declarado inconstitucional por virtud de una resolución definitiva ya sea de amparo contra leyes o recurso de revisión, en los términos que señale la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta Constitución, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, presentará la iniciativa correspondiente ante la Cámara de Diputados.*

Cuando el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación establezca jurisprudencia por reiteración o contradicción de tesis en juicios de amparo en revisión, en la cual se determine que una ley o decreto de las *entidades federativas o del Distrito Federal* contraviene esta Constitución, *deberá notificarlo al Congreso Local o a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para los efectos a los que haya lugar. Las entidades federativas y el Distrito Federal determinarán el procedimiento a que se sujetará la notificación de la Suprema Corte de Justicia.*

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 esta Constitución.

Cuando se reclamen actos que tengan o puedan tener como consecuencia privar de la propiedad o de la posesión y disfrute de sus tierras, aguas, pastos y montes a los ejidos o a los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, o a los ejidatarios o comuneros, deberán recabarse de oficio todas aquellas pruebas que puedan beneficiar a las entidades o individuos mencionados y acordarse las diligencias que se estimen necesarias para precisar sus derechos agrarios, así como la naturaleza y efectos de los actos reclamados.

En los juicios a que se refiere el párrafo anterior no procederán, en perjuicio de los núcleos ejidales o comunales, o de los ejidatarios o comuneros, el sobreseimiento por inactividad procesal ni la caducidad de la instancia, pero uno y otra sí podrán decretarse en su beneficio. Cuando se reclamen actos que afecten los derechos colectivos del núcleo tampoco procederán el desistimiento ni el consentimiento expreso de los propios actos, salvo que el primero sea acordado por la Asamblea General o el segundo emane de ésta.

III. ...

## **Transitorios**

**Artículo 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 27 días del mes de noviembre de 2007.

Diputado Alfredo Adolfo Ríos Camarena (rúbrica)

## **QUE REFORMA EL ARTÍCULO 27 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DE EXPROPIACIÓN, A CARGO DEL DIPUTADO CARLOS SÁNCHEZ BARRIOS, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD**

El suscrito, diputado federal a la LX Legislatura del honorable Congreso de la Unión, Carlos Sánchez Barrios, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, en ejercicio de las facultades que le conceden 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 esta honorable asamblea, la siguiente iniciativa de decreto que reforma el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y diversas disposiciones de la Ley de Expropiación, al tenor de la siguiente

### **Exposición de Motivos**

El artículo 27 constitucional establece que la propiedad de tierras y aguas, comprendidas dentro del territorio nacional corresponde a la Nación. El Estado tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, para constituir así la propiedad privada; al mismo tiempo, tiene el derecho a expropiar los bienes que se requieran para el bienestar público, mediante el pago de la indemnización correspondiente.

Sin embargo, es difícil asignar un precio justo a la indemnización. El marco jurídico actual establece que la retribución deberá ser igual al valor fiscal que figure en las oficinas catastrales, debido a que según el ordenamiento, el propietario acepta tácitamente ese valor cuando paga sus contribuciones con esa base. No obstante, los valores catastrales son, en muchas ocasiones, inferiores al importe real del bien y la responsabilidad de actualizar la tabla de valores es de la autoridad administrativa y no del propietario.

Además, el artículo constitucional señala que el exceso de valor o el demérito que registre la propiedad por mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, quedará sujeto a evaluación pericial y resolución judicial. Ese mismo procedimiento se aplica a los bienes cuyo valor no está fijado en las oficinas rentísticas, como los bienes de uso común.

Por otra parte, la ley reglamentaria de la Ley de Expropiación, no establece los criterios que deberán tomar en cuenta los peritos para asignar el valor al bien, por lo que no existe transparencia en la asignación de la retribución. Esto ha generado que se susciten protestas, pues en algunos casos, la compensación que se paga por el bien expropiado no es suficiente para adquirir uno de características similares, lo que genera graves daños a las personas, sobre todo, cuando el bien expropiado representa todo el patrimonio con el que cuentan.

Así, se sugiere, primero reformar el artículo 27 de la Constitución para asentar que la indemnización, en todos los casos, será el monto equivalente al valor comercial del bien,

determinado por un perito público, utilizando los criterios que establezca la Ley de Expropiación.

Con el mismo objetivo, se propone reformar el artículo 10 de la Ley de Expropiación. Los peritos públicos, para obtener la retribución que se otorgará a los propietarios del bien expropiado, realizarán la comparación de ofertas homologas entre el bien a expropiar y un bien con características equivalentes; además, considerarán el costo de la propiedad; es decir, el precio de los materiales y la mano de obra que fueron utilizados en la construcción del bien y en la introducción de los servicios que permitían el uso del inmueble.

Asimismo, se debe incluir en el análisis la capitalización de rentas por un año; esto implica, calcular el valor presente de las rentas que el propietario dejará de percibir durante un año. Cuando el inmueble sea utilizado para vivienda se debe considerar el valor de arrendamiento; cuando sea utilizado para la agricultura, o cualquier otra actividad, el valor de la producción.

Es elemental esta última consideración, porque a pesar de que la retribución sea equivalente al costo de adquirir una propiedad análoga, no siempre es posible encontrarla inmediatamente. Con referencia a ello, el doctor Kauko Viitanen, profesor de la Universidad Tecnológica de Helsinki, escribió que los bienes tienen un valor subjetivo, que depende del uso que cada individuo le da a su propiedad, por lo que la comparación de ofertas homologadas y el análisis de costos no es suficiente para determinar una compensación justa.

La finalidad de la reforma es que el precio de la indemnización sea suficiente para que los afectados adquieran un bien semejante, de manera que no impacten negativamente su modo de vida.

De la misma manera, la Ley de Expropiación deberá establecer los plazos máximos que tendrán los jueces para emitir sus resoluciones, así como los mecanismos que eviten comprometer el erario público en pago de indemnizaciones.

Por lo que se propone adicionar un artículo 10 Bis para establecer que en los juicios de amparo que versen sobre el decreto de expropiación, el juez deba resolver dentro del plazo que fija la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En caso contrario, además de las sanciones que determina el Código Penal Federal, por retardar o entorpecer maliciosamente o por negligencia, la administración de justicia, deberá pagar de su peculio cualquier incremento de la indemnización originado de la ilegal prolongación del juicio.

Finalmente, con el objetivo de proteger el erario público, propongo adicionar un párrafo II, y recorrer el actual, al artículo 19 de la misma ley, para que el Estado no comprometa más del 0.001 por ciento de sus recursos en indemnizaciones.

Es obligación de quienes integramos esta honorable legislatura, luchar por el desarrollo y la equidad. Es importante el crecimiento económico, pero lo fundamental es que sirva para mejorar la calidad de vida de todos los mexicanos.

El objetivo de la reforma es evitar disputas con riesgo de violencia, como la ocurrida en San Salvador Atenco, así como los 200 conflictos agrarios, que existían al finalizar la administración anterior y que fueron generados por la inseguridad en la tenencia de la tierra; pero al mismo tiempo, se pretende evitar que se susciten conflictos, como el del predio El Encino, en donde se ponen en jaque los recursos del erario.

Por los motivos expuestos, propongo la siguiente

**Iniciativa que reforma y adiciona algunas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y diversas disposiciones de la Ley de Expropiación**

**Primero.** Se **reforma** el párrafo II, de la fracción VI, del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue

**Artículo 27**

Párrafos 1 al 9.....

Fracciones I a V .....

**Fracción VI .....**

Las leyes de la federación y de los estados, en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, y de acuerdo con dichas leyes la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente. El precio que se fijará como indemnización será el valor que determine un perito público, conforme los criterios que establece la ley reglamentaria.

Fracciones VII a XX ...

**Segundo.** Se reforman los artículos 10 y 19 de la Ley de Expropiación para quedar como sigue

**Artículo 10.** El precio que se fijará como indemnización por el bien expropiado, será equivalente al valor comercial en el momento que se emita el decreto de expropiación. Este valor será determinado por peritos públicos, que considerarán para sus avalúos los siguientes criterios:

1. Comparación de mercado, que se basa en la obtención de ofertas homologadas entre el bien a expropiar y un bien con características equivalentes.

2. Costo de la propiedad.

3. Capitalización de rentas; que es el valor presente de las utilidades que se dejarán de percibir durante un año.

El resultado del avalúo será publicado en el Diario Oficial de la Federación, como anexo al decreto de expropiación.

#### **Artículo 19 ....**

El Presupuesto de Egresos de la Federación deberá incluir el monto que se pagará por concepto de indemnizaciones por expropiación de bienes. Este monto no deberá representar más del 0.001 por ciento de las erogaciones programadas.

....

....

**Tercero.** Se **adiciona** el artículo 10 Bis a la Ley de Expropiación para quedar como sigue:

**Artículo 10 Bis.** En los juicios de amparo que versen sobre el decreto de expropiación, el juez debe resolver dentro del plazo que fija la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; de lo contrario, además de las sanciones que determina el Código Penal Federal, por retardar o entorpecer maliciosamente o por negligencia, la administración de justicia, deberá pagar de su peculio cualquier incremento de la indemnización originado de la ilegal prolongación del juicio.

#### **Transitorios**

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

**Segundo.** Publíquese el presente decreto en el Diario Oficial de la Federación para su conocimiento general.

Diputado Carlos Sánchez Barrios (rúbrica)

## **QUE REFORMA EL ARTÍCULO 102 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO CARLOS MADRAZO LIMÓN, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN**

El suscrito, diputado federal Carlos Madrazo Limón, del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, con fundamento en lo dispuesto en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en la fracción II del artículo 55 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General, por el digno conducto de ustedes somete a consideración del pleno de la Cámara de Diputados, en calidad de Cámara de Origen en el proceso de Reforma Constitucional que ahora iniciamos, la presente iniciativa con proyecto de decreto que adiciona un párrafo al Apartado "B" del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con base en la siguiente

### **Exposición de Motivos**

#### **I**

Aunque los derechos humanos, en su problemática filosófica, religiosa, política y social, han sido una preocupación desde tiempos remotos, su reconocimiento jurídico es un fenómeno relativamente reciente, producto de un lento y penoso proceso de formulación normativa que ha atravesado por diversas etapas.

En efecto, encontramos inquietudes metajurídicas en antecedentes remotos, tales como los diez mandamientos de Moisés, el código de Hammurabi y las leyes de Salomón.

Por lo que se refiere a las formaciones normativas, una primera etapa se inicia en la Edad Media, con el reconocimiento de ciertos derechos a quienes formaban parte de un grupo o estamento social, y revestían la forma de pactos, fueros, contratos o cartas, entre los que cabe mencionar el Pacto o Fuero de León, de 1188, el Fuero de Cuenta, de 1189, y la carta magna inglesa, de 1215, que inicia una serie de documentos que irían generalizando el reconocimiento de derechos y libertades a todo el pueblo inglés, hasta llegar al Bill of Rights, de 1689.

La experiencia jurídica inglesa se ve prolongada, de manera especialmente relevante para el progresivo desarrollo de los derechos humanos, en las colonias americanas.

Así, tanto a través de las declaraciones de derechos de los nuevos estados de la Unión Americana, especialmente la del estado de Virginia, de 1776, la cual fue incorporada al texto de la Constitución del 17 de septiembre de 1787, como por medio de la clásica y tradicional Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, de 1789, incorporada a la Constitución del 3 de septiembre de 1791, habría de iniciarse un nuevo proceso de positivación de los derechos humanos.



Esta etapa se caracteriza por el reconocimiento de los derechos humanos de orientación libre e individualista, y por su incorporación a la mayoría de las Constituciones de los Estados democrático-liberales, y habría de prolongarse hasta principios de nuestro siglo.

A partir de 1917, con la promulgación de la Constitución mexicana, arrancaría la etapa actual de la evolución de los derechos humanos, la cual es, por un lado, la de la reivindicación de los derechos sociales, *lato sensu*, y de su consagración constitucional y, por el otro, la de la internacionalización, a partir de 1945, tanto de los derechos civiles y políticos tradicionales, como de los derechos económicos, sociales y culturales, de más reciente reivindicación.

La institución del *ombudsman* surgió primeramente en el ordenamiento constitucional sueco, en 1809, y después paso a otras legislaciones escandinavas. Después de la Segunda Guerra Mundial esta institución se extendió desde las naciones escandinavas a otros países europeos continentales y de ahí a varios otros de la tradición jurídica angloamericana, como Inglaterra, Australia, Nueva Zelanda, Canadá, Estados Unidos, y de manera dinámica y acelerada, a numerosos otros ordenamientos, inclusive en países en vías de desarrollo, por lo que se ha estimado, sin exageración, que tiene carácter universal.

En cuanto a la protección internacional de los derechos humanos, cabe mencionar que, si bien durante largo tiempo prevaleció el principio de que el Estado ejercía sobre los nacionales y sus derechos, competencias de carácter exclusivo, más tarde la comunidad internacional admitiría que, en virtud de que los derechos humanos no deberían quedar durante más tiempo sujetos a fronteras territoriales, raciales o culturales, ni a regímenes políticos determinados, su protección jurídica por parte de la comunidad internacional organizada se hacía imprescindible. Así, la protección revistió primero la forma de intervenciones llamadas "humanitarias", las cuales dieron pábulo a innumerables abusos por parte de las potencias "protectoras".

Después, y paulatinamente hasta nuestros días, la protección internacional de los derechos humanos se institucionaliza a través de mecanismos o sistemas establecidos por vía constitucional, los cuales incluyen recursos, procedimientos y órganos destinados a controlar el cumplimiento de los compromisos contraídos por los Estados en esta materia.

## II

La mayoría de las Constituciones de los países occidentales reconocen los derechos humanos bajo la forma de un catálogo o una declaración de los derechos fundamentales de la persona humana, si bien agrupan a éstas bajo rubros que ostentan distintas denominaciones, por ejemplo "declaración de derechos", "garantías individuales", "derechos del pueblo", "derechos individuales".

Como parte integrante de tales catálogos o declaraciones de los derechos humanos deben quedar comprendidos, desde luego, todos aquellos recursos, mecanismos o procedimientos previstos para la defensa de los derechos humanos. Entre los mismos cabría citar, por

ejemplo, el *habeas corpus*, el amparo, el *mandato de segurança*, el *ombudsman*, el defensor del pueblo, etcétera.

El catálogo de los derechos humanos que incluye la Constitución mexicana es muy amplio. Abarca una cuarta parte (34 artículos) del articulado total (136) de que consta el texto constitucional. Comprende los tres tipos o grupos de derechos a que antes nos hemos referido, es decir, los derechos civiles (Título I, Capítulo I, artículos 1o., 2o. y 4o. a 24); los derechos políticos (Título I, Capítulo IV, artículo 35); los derechos económicos, sociales y culturales (Título I, Capítulo I, artículos 3o., 27 y 28, y Título IV, artículo 123); además del recurso de "amparo" previsto para la defensa de los derechos reconocidos (Título III, Capítulo IV, artículos 103, fracción I, y 107), y el *ombudsman* (artículo 102, apartado B).

Como una aproximación al ordenamiento mexicano, es útil señalar la introducción del *ombudsman* en los ordenamientos latinoamericanos, si bien de manera todavía incipiente, la doctrina latinoamericana inició en los años setenta el estudio y divulgación de la institución escandinava, conformando la cultura necesaria para su aceptación, con los matices necesarios, en nuestra región. A este respecto, se destaca la labor de promoción que ha realizado el Instituto Latinoamericano del Ombudsman, creado en Caracas, en 1983. Una característica que se advierte en los organismos latinoamericanos, es la tendencia a extender su tutela hacia los derechos fundamentales consagrados constitucionalmente, tanto de tendencia individual como colectiva, además de la protección tradicional de los derechos e intereses legítimos regulados por la legislación ordinaria.

Después de numerosos ensayos y proposiciones legislativas, con lentitud pero con firmeza, se ha introducido la institución en varios ordenamientos constitucionales de Latinoamérica, bajo la clara influencia, en muchos de ellos, del defensor del pueblo español, y en vía de ejemplo podemos mencionar al procurador de los derechos humanos de la República de Guatemala, consagrado en la Constitución de 1985 y su respectiva ley de octubre de 1986, así como algunas Constituciones recientes de las provincias argentinas, en las que se ha consagrado esta institución con varias denominaciones, pero con el predominio de la española del defensor del pueblo.

### III

En México, podemos señalar como antecedentes al procurador de vecinos de la ciudad de Colima, creado por acuerdo del ayuntamiento de dicha ciudad el 21 de noviembre de 1983, el que posteriormente se institucionalizó en la Ley Orgánica Municipal de esa entidad federativa, el 8 de diciembre de 1984. Con anterioridad se había establecido, también sin mucha eficacia práctica, la Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Nuevo León, el 3 de enero de 1979. Es posible afirmar que la primer institución realmente efectiva, y que continua funcionando de manera adecuada, es la Defensoría de los Derechos Universales, cuyo estatuto fue aprobado por el Consejo Universitario de la UNAM, el 3 de enero de 1985. Una institución también dio ejemplo de una labor tutelar de los derechos humanos fue la Procuraduría de Protección Ciudadana del estado de Aguascalientes, creada por reforma a la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos de dicha entidad federativa, de 14 de agosto de 1988, pero que con posterioridad

se integró, como Secretaría Ejecutiva, a la Comisión Estatal de Derechos Humanos, establecida por el decreto del Ejecutivo y publicado el 17 de junio de 1990.

Indudablemente el organismo protector más importante es la Comisión Nacional de Derechos Humanos, creada por acuerdo presidencial el 5 de junio de 1990, y cuyo reglamento fue elaborado por el consejo de dicha comisión del 18 de junio al 9 de julio del mismo año. No obstante que conforme a su marco jurídico original la comisión dependía de la Secretaría de Gobernación como órgano desconcentrado, desde sus inicios demostró un grado excepcional de independencia que le otorgó amplio prestigio en todos los sectores sociales, y además fue el inicio de una cultura de los derechos humanos.

Tras una fructífera evolución y notable experiencia de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, culminaron con la reforma constitucional que introdujo el apartado "B" del artículo 102 de nuestra Constitución General, con las reglas básicas, a fin de que el Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecieran organismos de protección de los derechos humanos, con las características del *ombudsman*, tal y como hasta el momento se había venido desarrollando tanto en el ámbito federal, como en el local.

El 28 de enero de 1992, se publica la reforma al artículo 102, por la cual se adiciona un apartado "B", que otorga la protección de los derechos humanos y consagra la institución que ha recibido el nombre genérico de *ombudsman*, pasando el propio artículo a ser el apartado A. Los lineamientos esenciales de dichos organismos son los siguientes: en primer término, debe destacarse que dichos organismos deben tener carácter autónomo, pues si bien la norma constitucional no lo dispone de manera expresa, sí estableció en un principio que deberán formular recomendaciones públicas autónomas, lo que requiere de forma indispensable la independencia formal y material de los propios organismos. La posterior reforma de 1999 suprimió, correctamente, el calificativo de "autónomas" aplicado a las recomendaciones, pues la autonomía corresponde a los organismos y no a aquéllas. Sin embargo, este cambio eliminó también toda referencia, así fuera indirecta, a la autonomía de los organismos locales. En segundo término, la tutela de dichos instrumentos comprende la protección de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, es decir, el orden jurídico nacional, lo que significa que están comprendidos tanto los establecidos por la Carta Magna, como por las leyes ordinarias y por los tratados internacionales, ratificados por el gobierno mexicano y aprobados por el Senado de la República, ya que estos últimos se integran al orden jurídico interno de acuerdo por lo establecido por el artículo 133 constitucional.

#### IV

La Iniciativa de reforma que ahora promovemos retoma el espíritu de los dictámenes que las comisiones de la Cámara de Diputados perseguían en 1999, y cuyo propósito fundamental fue el de fortalecer la autonomía de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y de las comisiones estatales de derechos humanos, a efecto de incrementar la eficacia y efecto de sus resoluciones y recomendaciones, en beneficio de su encomienda esencial y única: la protección de los derechos humanos.

Resulta de primera necesidad para el fortalecimiento de los órganos de que hablamos y del respeto a las leyes que nos rigen apuntalar en manos del Senado de la República y de las legislaturas locales la propuesta y elección de los presidentes de las comisiones de derechos humanos, tanto nacional como estatales, pues de esa manera se garantiza la participación plural, interviniendo las distintas voces políticas del país, en dicho proceso.

**Proyecto de decreto que reforma y adiciona un párrafo al Apartado "B" del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Artículo Único.** Se reforma, y se adiciona un párrafo al apartado "B" del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 102.**

A. ...

...

B. ...

La Cámara de Senadores, así como las legislaturas locales, propondrán y elegirán a los presidentes de las comisiones, nacional y estatales, respectivamente.

...

**Transitorios**

**Primero.** El presente decreto entrará en vigor dos meses después de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

**Segundo.** El Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados dispondrán lo necesario para la modificación de las leyes secundarias a que dé lugar la aprobación del presente decreto.

Palacio Legislativo, a 6 de diciembre del año 2007.

Diputado Carlos Madrazo Limón (rúbrica)

**QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, 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 de la LX Legislatura de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en 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 la consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con

**Proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación**

**Exposición de Motivos**

La idea de integrar las cuestiones de género en la totalidad de las políticas y programas sociales quedó claramente establecida como estrategia global para promover la igualdad entre los géneros, en la Plataforma de Acción adoptada en la IV Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre la Mujer, celebrada en Pekín en 1995. Dicha plataforma resaltó la necesidad de garantizar la igualdad entre los géneros como un objetivo prioritario en todas las áreas del desarrollo social.

Esta nueva estrategia derivó del reconocimiento de que las acciones desarrolladas hasta entonces, sólo abordaban los síntomas pero no las causas profundas de la desigualdad de género, ya que no tocaban las estructuras y los procesos en los diferentes ámbitos del orden de género, perpetuando las desigualdades existentes entre hombres y mujeres; manteniendo, además, las necesidades de las mujeres al margen de las políticas de desarrollo la IV Conferencia Mundial de la Mujer, planteó, entonces, el avance hacia intervenciones que propiciaran reformas estructurales al sistema de género.

En 1997 el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC) definió el concepto de la transversalización de la perspectiva de género en los siguientes términos:

Transversalizar la perspectiva de género es el proceso de valorar las implicaciones que tiene para los hombres y para las mujeres cualquier acción que se planifique, ya se trate de legislación, políticas o programas, en todas las áreas y en todos los niveles. Es una estrategia para conseguir que las preocupaciones y experiencias de las mujeres, al igual que las de los hombres, sean parte integrante en la elaboración, puesta en marcha, control y evaluación de las políticas y de los programas en todas las esferas políticas, económicas y sociales, de manera que las mujeres y los hombres puedan beneficiarse de ellos igualmente

y no se perpetúe la desigualdad. El objetivo final de la integración es conseguir la igualdad de los géneros.

La perspectiva de género en el Estado es una directriz de política pública emanada de las Conferencias Internacionales de la Mujer cuyo objetivo principal es hacer comprensible el género como una categoría de análisis social (Ugalde, Yamileth, 2004).

La incorporación de la perspectiva de género transforma el orden social establecido en la vida pública y privada, a partir de la integración de esta visión en todo el proceso de elaboración e implementación de las políticas públicas. Con esta nueva estrategia se busca evitar la tendencia de los gobiernos de atender las demandas de género como "asuntos de mujeres", recludos en programas específicos, con poco presupuesto y desvinculados del curso principal de las políticas públicas (Uncháustegui, Teresa, 2005).

Por ello se dice que la transversalización del enfoque de género en los programas y políticas públicas, va más allá de las modificaciones legales necesarias para lograr la equidad de género. Se trata de un cambio profundo en el modo de generar políticas, en donde se incorpore el análisis de los problemas y necesidades, las relaciones de poder-subordinación, la división sexual del trabajo como causa de la asimetría entre los sexos y el análisis de estadísticas desagregadas por sexo, como una herramienta indispensable para estudiar la efectividad de las políticas, para establecer patrones en el destino y orientación de los recursos, para monitorear el desempeño de los programas y evaluar el impacto de las acciones públicas. Se trata de una tarea compleja que requiere tanto el desarrollo de una capacidad técnica para incidir en la reorganización de los procesos de formulación e implementación de políticas, como de la deliberación y el consenso público sobre ciertos valores relacionados con la igualdad y la equidad de género.

En la lógica de la igualdad de oportunidades, es importante señalar que la transversalización, lejos de eliminar o sustituir a las intervenciones, la acción positiva u otras variantes de las políticas de equidad, se plantea como una ampliación del campo de actividad de las políticas de género, de modo que todo el conjunto de las políticas del Estado, esté cruzado por la perspectiva de género y que, en consecuencia, la responsabilidad de la equidad involucre a todo el aparato público.

La transversalidad de género ofrece también a los hombres espacio para reconocerse como actores en todas las esferas de su vida y plantea el desarrollo de intervenciones para reconsiderar la ubicación de los hombres en los ámbitos en donde han sido excluidos o se hace necesario su reposicionamiento. Esta estrategia visibiliza asimismo, cómo están incorporados los hombres en el diseño de las políticas públicas.

La implementación y seguimiento de los principios básicos de la transversalización de la perspectiva de género corresponde a todos los gobiernos y organismos internacionales; en este contexto hay aspectos que, en el análisis de dicha temática, deben ser considerados. Éstos son: la identificación inicial de cuestiones y problemas en todas las áreas de actividad que permitan diagnosticar las diferencias y disparidades en razón del género; no dar por supuesto que hay cuestiones o problemas indiferentes desde la perspectiva de la igualdad

entre los géneros; realización sistemática de análisis por géneros; voluntad política y asignación de los recursos adecuados para su implementación, incluidos recursos adicionales financieros y humanos, si es necesario.

En México, desde 1974 y los primeros años de la década del 2000, se han ido implementando "mecanismos de género" los cuales se han ido consolidando y expandiendo en la estructura orgánica de la administración pública federal y estatal, configurando una amplia red de puntos focales concernidos en la tarea de institucionalizar la perspectiva de género en el Estado.

Desde que se instaló el primer Programa de Incorporación de la Mujer al Desarrollo, del Consejo Nacional de Población, hasta el 2001 cuando se creó el Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres), se elaboraron dos planes nacionales de igualdad de oportunidades (Pronam y Proequidad) y se ha impulsado el establecimiento de direcciones de equidad de género al interior de varias secretarías federales (Salud, Relaciones Exteriores, Sedesol, Indesol, Economía, el Fondo Nacional de Empresas Sociales, Semarnat, la Secretaría de Turismo, y la de Trabajo y Previsión Social), así como de enlaces estatales de género en distintas entidades de la administración pública federal.

Estos logros a favor de la equidad y la igualdad son todavía muy frágiles y vulnerables a los embates de la coyuntura política y los cambios gubernamentales, incluso al relevo de sus directivos. Su puesta en marcha ha requerido la legitimación de la agenda de las mujeres frente a los actores de la institucionalidad pública, como son los partidos políticos, el Poder Legislativo y el Poder Judicial. De igual forma, ha requerido la construcción de una cultura organizacional en el sector público que incorpore nuevos procedimientos operativos y métodos de interpretación y análisis de los problemas sociales y las soluciones previstas. Algunos de estos programas han operado y subsistido con escasos recursos financieros y humanos que los ponen en riesgo.

Un avance significativo en la búsqueda de la equidad y la igualdad de género se dio en agosto de 2006 al publicarse en el Diario Oficial de la Federación la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, la cual propone los lineamientos y mecanismos institucionales hacia la igualdad de hombres y mujeres en los ámbitos público y privado, entre ellos, la transversalidad de género (prevista artículos 9, 12 y 17).

**Artículo 9.** La federación, a través de la secretaría que corresponda según la materia de que se trate o de las instancias administrativas que se ocupen del adelanto de las mujeres, podrá suscribir convenios o acuerdos de coordinación con la coparticipación del Instituto Nacional de las Mujeres a fin de:

...

II. Establecer mecanismos de coordinación para lograr la transversalidad de la perspectiva de género en la función pública nacional;

**Artículo 12.** Corresponde al gobierno federal:

...



...

...

IV. Coordinar las acciones para la transversalidad de la perspectiva de género, así como crear y aplicar el programa, con los principios que la ley señala;

**Artículo 17.** La Política Nacional de Materia de Igualdad entre mujeres y hombres deberá establecer las acciones conducentes a lograr la igualdad sustantiva en el ámbito económico, político, social y cultural.

La política nacional que desarrolle el Ejecutivo federal deberá considerar los siguientes lineamientos

...

II. Asegurar que la planeación presupuestal incorpore la perspectiva de género, apoye la transversalidad y prevea el cumplimiento de los programas, proyectos y acciones para la igualdad entre hombres y mujeres.

Sin embargo, para que esta ley y otras leyes secundarias relacionadas sean operativas, se hace necesario incorporar la transversalidad de la perspectiva de género en la actividad de los tres poderes y en los tres niveles de gobierno del Estado mexicano, a través de la reforma a diversos artículos constitucionales. Se debe tener claro que no hay modernización del Estado sin enfoque de género.

Con las reformas en la Carta Magna se pretende implementar el modelo de transversalidad en las actividades de los Poderes Legislativo y Ejecutivo. Respecto al Poder Judicial, y en virtud de que los artículos 99, fracción IX, cuarto párrafo y 100, cuarto párrafo, remiten a las leyes secundarias respectivas, no se considera necesario hacer una modificación constitucional, sino que la transversalidad de la perspectiva de género se puede incorporar con la reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, misma que se complementaría con la nueva facultad concurrente otorgada al Congreso para legislar respecto a esta materia.

Por lo anteriormente expuesto se somete a la consideración de esta soberanía el siguiente

**Proyecto de Decreto por el que se reforma y adicionan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.**

**Artículo primero.** Se reforman los artículos 70 y se **adicionan** el 73 con la fracción XXIX-N y 89, fracción XX, recorriéndose la subsecuente, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 70. ...**

El Congreso expedirá la ley que regulará su estructura y funcionamiento internos. **En dicha ley debe observar la igualdad de oportunidades y la transversalidad de la perspectiva de género.**

...

**Artículo 73.** El Congreso tiene facultad:

I a XXIX-M...

**XXIX-N. Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, estados, Distrito Federal y municipios en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de transversalidad de la perspectiva de género;**

XXX...

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

I a XIX...

**XX. Coordinar, supervisar y evaluar la incorporación de la transversalidad de la perspectiva de género en todas las dependencias que conforman la administración pública federal, tanto centralizada como paraestatal.**

XXI...

**Artículo segundo.** Se reforman los artículos 81 fracción II y 209, fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, para quedar como sigue:

Artículo 81. Son atribuciones del Consejo de la Judicatura Federal:

**I. ...**

**II.** Expedir los reglamentos interiores en materia administrativa, de carrera judicial, de escalafón y régimen disciplinario del Poder Judicial de la federación, y todos aquellos acuerdos generales que fueren necesarios para el adecuado ejercicio de sus atribuciones en términos del artículo 100 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Asimismo, **incorporará la transversalidad de la perspectiva de género, propiciando la igualdad de oportunidades al interior del Poder Judicial de la federación.**

**Artículo 209.** La Comisión de Administración tendrá las atribuciones siguientes:

**I a la II. ...**

**III.** Expedir las normas internas en materia administrativa y establecer las disposiciones generales necesarias para el ingreso, carrera, escalafón, régimen disciplinario y remoción, así como las relativas a estímulos y capacitación del personal del Tribunal Electoral e **incorporará la transversalidad de la perspectiva de género, propiciando la igualdad de oportunidades al interior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.**

IV a la XXXI...

### **Transitorios**

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

**Segundo.** Las entidades federativas y el Distrito Federal deberán adecuar sus constituciones y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, respectivamente, así como las leyes secundarias que sean necesarias para incorporar la transversalidad de la perspectiva de género conforme a lo dispuesto en el presente decreto a más tardar en un año a partir de su entrada en vigor.

**Tercero.** Las Comisiones de Equidad y Género, tanto de la Cámara de Diputados como la de Senadores, informarán al Pleno de ambos órganos legislativos, sobre el cumplimiento del presente decreto un año después de la entrada en vigor del mismo.

**Cuarto.** El titular del Poder Ejecutivo federal, del Consejo de la Judicatura Federal, así como la Comisión de Administración del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el plazo señalado anteriormente, informarán a las comisiones ordinarias mencionadas el cumplimiento que han dado al presente decreto.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 6 de diciembre de 2007.

Diputada Holly Matus Toledo (rúbrica)

**QUE REFORMA Y ADICIONA LOS ARTÍCULOS 62 Y 113 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SUSCRITA POR LOS DIPUTADOS JUAN DE DIOS CASTRO MUÑOZ Y OMEHEIRA LÓPEZ REYNA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN**

Los suscritos, diputados federales Juan de Dios Castro Muñoz y Omeheira López Reyna, integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en la LX Legislatura de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, someten a consideración del Pleno la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 62 y 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a efecto de establecer un sistema de responsabilidad administrativa de los diputados y senadores en el ejercicio de su encargo, de acuerdo con la siguiente

**Exposición de Motivos**

Sin duda alguna, el fenómeno de la corrupción, que desafortunadamente desde hace varias décadas ha estado presente en los diversos ámbitos de la vida nacional, particularmente en el ámbito gubernamental, ha dejado exhausta la credibilidad social respecto a la adecuada actuación de la labor conferida a los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones.

Hoy tenemos una sociedad más informada y participativa y, por ende, más crítica respecto del actuar de las autoridades, lo cual es sumamente positivo, en la medida de que el ciudadano es el primer vigilante de la actuación de los servidores públicos.

Esta situación ha hecho evidenciar la mala percepción ciudadana en el caso específico respecto al Poder Legislativo, el cual en las últimas décadas ha sido objeto de opiniones adversas en cuanto a su actuación, desde el punto de vista profesional y ético, con relación al adecuado ejercicio de la función pública.

Al respecto diversos estudios de opinión pública así lo demuestran.

De acuerdo con Consulta Mitofsky<sup>1</sup> en su encuesta nacional sobre confianza en las instituciones, realizada en febrero de 2007, la institución del Poder Legislativo, representado en el ámbito federal por los senadores y los diputados, se ubica en la parte más baja de la confianza ciudadana, con 5.6 y 5.4 puntos en una escala del 1 al 10, respectivamente, es decir ambas categorías de servidores públicos se encuentran inclusive por debajo de instituciones como la policía o como los propios sindicatos, quienes fueron evaluados con 6.3 y 5.8 puntos respectivamente.

Inclusive, de acuerdo con información del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados, "en mayo de 2005 se registró una de las calificaciones más bajas hacia el trabajo de los diputados en los últimos 18 meses. El porcentaje de quienes afirmaron que están en "desacuerdo" con su trabajo creció de 66 a 74 por ciento entre enero y mayo de ese año".<sup>2</sup>

Sin duda, estos sondeos de opinión muestran la deteriorada imagen que se tiene del Poder Legislativo, ejemplificada regularmente por escándalos públicos, excesos en la utilización del llamado fuero, imputaciones sobre tráfico de influencias, conflictos de interés y otros abusos, que les han sido atribuidos a algunos legisladores en el ejercicio de la función legislativa que desempeñan.

Lo cierto es que muchas de las veces, así como en verdad suceden este tipo de situaciones por parte de determinados legisladores, también debe de reconocerse que en ocasiones estas suelen maximizarse o, incluso, corren la suerte de convertirse de una mera suposición a una afirmación, afectando directamente la labor legislativa.

En efecto, debe de reconocerse que muchas de las veces la suerte de unos cuantos, la corren todo el cuerpo legislativo, porque debido al inadecuado actuar de un determinado legislador, se juzga el comportamiento de todo el órgano colegiado, lo cual hace proclive al órgano legislativo a un sinnúmero de descréditos en cuanto a su adecuado funcionamiento.

En tal virtud, gran parte de esta situación se debe a la falta de mecanismos claros y adecuados de responsabilidad administrativa de los legisladores, que durante el ejercicio de su función pública, han realizado actos o propiciado omisiones que han afectado la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben de observar en el desempeño de su encargo público.

Por tal motivo, resulta indispensable combatir a fondo dicha problemática, de tal manera que los legisladores responsables de ineficacia o corrupción puedan ser inmediatamente detectados e identificados, para que en su caso, dichos servidores públicos sean debidamente sancionados por la conducta indebida realizada.

En ese sentido, se estima que la presente iniciativa versa sobre uno de los aspectos poco explorados por el marco normativo vigente aplicable al Poder Legislativo, concretamente en cuanto al actuar de legislador en el ejercicio de su encargo, consistente en el establecimiento de mecanismos de responsabilidad de naturaleza administrativa respecto del indebido ejercicio de la función pública desplegada por el legislador, estableciendo al efecto mecanismos de sanción cuando el servidor público se ha alejado del objeto mismo que motiva el alto encargo público a él encomendado, en su ejercicio democrático-representativo.

Lo anterior, partiendo del imperativo de los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, marcados por el propio texto constitucional, respecto al adecuado ejercicio de la función pública.

Derivado de lo señalado queda claro que es necesario perfeccionar el marco de responsabilidad administrativa de los diputados y senadores, que en el caso particular de nuestro país, ha estado inmerso en cuestionamientos claros sobre si los supuestos contenidos en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, son en la actualidad oponibles a los legisladores.

En ese sentido, se debe señalar que del análisis del contenido y alcance de la referida Ley de Responsabilidades, se estima que la misma no plantea propiamente un régimen de responsabilidad y sanción de naturaleza administrativa al legislador para el caso de incumplimiento de los deberes de legalidad, honradez, lealtad y eficacia en el ejercicio de la función pública. Lo anterior ante la falta real de causales de responsabilidad administrativa de los legisladores en función de la naturaleza propia del cargo que ejercen, máxime cuando las sanciones previstas en la citada Ley de Responsabilidades Administrativas, pueden llegar a la destitución y la inhabilitación del servidor público, situación que no pudiese actualizarse en el caso de los legisladores, en virtud de su calidad de servidores públicos de elección popular y no de designación, por lo cual en su caso sólo pueden ser separados de su encargo por disposición constitucional, en caso de juicio político o declaración de procedencia, y no por una falta administrativa como los demás servidores públicos que no son de elección popular.

En efecto, en términos del párrafo primero del artículo 108 constitucional, los diputados y senadores son considerados como servidores públicos, lo que en una primera instancia conllevaría a que observen las obligaciones inherentes a este cargo, sin embargo no debe perderse de vista que, a diferencia de la generalidad de los servidores públicos que son sujetos a un régimen de responsabilidades administrativas, éstos dado que son de elección popular (obedeciendo un mandato popular), reciben un tratamiento legal distinto que el resto de los servidores públicos, de ahí la importancia de establecer determinadas sanciones específicas y acordes a la naturaleza de la función legislativa, en caso de un ejercicio indebido del servicio público a ellos encomendado.

Actualmente, dada la conformación de nuestro marco jurídico, el régimen de responsabilidades oponible a los diputados y senadores, lo son la responsabilidad política a través del llamado juicio político, la penal e incluso la civil, no siendo oponible directamente al legislador el marco legal de responsabilidad administrativa, que se aplica a los servidores públicos en general.

En efecto, dadas las características propias del cargo de elección popular que ejercen los diputados y senadores, actualmente el gran ausente dentro de su sistema de responsabilidad, lo es el sistema de responsabilidad administrativa, el cual deberá atender en todo momento a la naturaleza propia de la función legislativa, la cual deberá establecerse acorde a la naturaleza misma del ejercicio del encargo del legislador, mismo que ejerce su función como resultado de la expresión de la voluntad popular.

Por tal motivo, resulta necesario el establecimiento de un régimen específico de incompatibilidades y, en general, de responsabilidad administrativa de los servidores públicos, que atienda a las características propias del legislador, lo cual constituye una condición fundamental en un eficaz sistema democrático derecho, como al que aspiramos, en el que el servidor público (encarnado en la figura del legislador) por disposición legal, se encuentre impedido para poder realizar en el ejercicio de la función pública, determinados actos que impliquen en sí un beneficio a su persona, derivado de una relación jurídica con el Estado o, en su caso, con el erario.

Lo anterior es así, considerando que para poder propiciar un desempeño correcto y transparente de los legisladores y evitar cualquier abuso en el ejercicio de la función pública, es necesario que nuestro sistema jurídico mexicano no sólo provea a los gobernados de medios jurídicos para impugnar la actuación arbitraria e ilegal de las autoridades, sino que además cuente en primera instancia, con disposiciones legales específicas claras y eficaces encargadas de sancionar la actuación indebida de cualquier servidor público en el ejercicio de su función, como en el caso concreto se habla de los legisladores.

En efecto, contar con un régimen de responsabilidad administrativa propia de la labor legislativa, sin duda se inscribirá no sólo como una medida de corte sancionatoria, sino también, como una medida de corte preventivo, tendiente a evitar que se cometan este tipo de conductas, con el objetivo de contar con instituciones públicas sanas y eficientes en el ejercicio de la gestión pública, en beneficio de toda la ciudadanía mediante la promoción de una verdadera cultura de la legalidad.

En ese sentido, a efecto de ubicar el contenido y alcance de la presente iniciativa, se debe señalar que el término de incompatibilidad y, en general de responsabilidad administrativa, desde la óptica de la función administrativa del servicio público, ha sido interpretado por diversos tratadistas en diferentes épocas y circunstancias.

De esta forma, el concepto de incompatible ha sido definido por la Real Academia de la Lengua Española como "no compatible con alguien o algo",<sup>3</sup> el cual deriva del latín *compatibilis*.

Por su parte, Bielsa ha señalado que "la incompatibilidad resulta de la oposición de intereses del funcionario o empleado respecto de los intereses de la Administración Pública, que prevalecen siempre, y que son, por eso mismo, los que determinan la exclusión del cargo, función o empleo".<sup>4</sup>

Para Guffanti *incompatibilidad* significa "falta de aptitud moral o legal para asumir un empleo, sea por incapacidad propia, sea por relaciones jurídicas preexistente. Tanto el derecho administrativo como el constitucional, han usado la palabra incompatibilidad para indicar la prohibición legal de reunir dos o más cargos o empleos públicos en una misma persona".<sup>5</sup>

En el caso de Villegas Basavilbaso, éste ha definido el término *incompatibilidad* como "el impedimento legal (latu sensu) para el ejercicio simultáneo de dos o más cargos públicos".<sup>6</sup>

Concretamente hablando de las incompatibilidades existentes en el Poder Legislativo, el tratadista Rodríguez Lozano ha señalado que las incompatibilidades parlamentarias "consisten en la prohibición a diputados y senadores, durante el periodo de su encargo, del desempeño de cualquier otra comisión o empleo de la federación o de los estados por los cuales se disfrute sueldo".<sup>7</sup>



En suma, derivado del análisis de las anteriores definiciones, se considera que las incompatibilidades constituyen el resultado de una situación de franca oposición de intereses en el ejercicio de la función pública o de una prohibición por la acumulación de cargo, motivados por impedimentos de derecho o de hecho, que limitan la función del servidor público, evitando que realice, en el ejercicio de sus funciones, acciones que impliquen un beneficio directo o indirecto, derivado de una relación con el Estado o a costa del propio erario, lo cual, en otras palabras se traduce en un falta a los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observarse en el desempeño del encargo público, dando lugar a la llamada responsabilidad de tipo administrativo.

Para otros autores "las incompatibilidad sería la institución de derecho parlamentario que establece, durante el mandato del legislador y con efectos posteriores, las prohibiciones para usufructuar cargos, tareas, servicios o beneficios que impidan ejercer la función legislativa con libertad, independencia y autonomía frente a los poderes formales e informales y que pudiesen actualizar conflictos materiales o éticos con las tareas parlamentarias"<sup>8</sup>

En concreto, desde un punto de vista en general, podría señalarse que las hipótesis de responsabilidades administrativas, donde obviamente se encuadran las incompatibilidades legislativas y los conflictos de interés, constituyen propiamente hablando supuestos legales que debe observar el servidor público en el ejercicio de sus funciones, a fin de garantizar la legalidad, honradez, imparcialidad, economía y eficacia de la función pública, cuyo incumplimiento por parte del servidor público debe invariablemente dar lugar a determinadas sanciones, en función de la conducta realizada y de la naturaleza del empleo, cargo o comisión que se ejerce.

Es decir, se refieren al código de conducta administrativa que debe cumplir todo servidor público federal en el ejercicio de su empleo, cargo o comisión, como en el caso concreto lo sería respecto de los legisladores en el ejercicio de su encargo.

En tal virtud, una vez conceptualizado el tema, debe señalarse que en nuestro país el régimen de incompatibilidades de la labor legislativa así como de responsabilidades administrativas en general de los legisladores, es por una parte incipiente y por otra prácticamente inexistente, respectivamente.

En el caso del régimen de incompatibilidades propiamente hablando, el referente constitucional lo encontramos de manera somera en el artículo 62, donde se establece que los diputados y senadores propietarios, y en su caso los suplentes en funciones, durante el periodo de su encargo, no podrán desempeñar ninguna otra comisión o empleo de la Federación o de los Estados por los cuales se disfrute sueldo, sin licencia previa de la Cámara respectiva.

Lo cual implica que el modelo constitucional actual sólo se enfoca en cuestiones propias al cargo ejercido, es decir, el ejercicio simultáneo de dos o más cargos públicos que reciban remuneración, omitiendo regular las cuestiones relativas a los conflictos de interés en que

puede incurrir el legislador que al ejercer su encargo, se vea beneficiado en la esfera particular, indebidamente a costa del propio Estado.

En ese sentido, habrá que considerar que "las incompatibilidades no son meramente orgánicas sino formales, es decir, no abarcan un cargo o puesto público o privado, sino en ocasiones algunas actividades ligadas a los mismos".<sup>9</sup>

Derivado de lo anterior, podríamos señalar que tanto la Constitución como las leyes secundarias han omitido regular los casos de incompatibilidades o conflictos de interés del legislador como causas de responsabilidad administrativa en el ejercicio de la función pública, en casos distintos al ejercicio simultáneo de dos o más cargos públicos por el que se reciban dinero del erario público, dejando carta abierta a este para poder realizar determinados actos contrarios al ejercicio ético y profesional de los servidores públicos, sin proscribirse causa de responsabilidad y sanción alguna contra este tipo de excesos.

Al respecto, cabría hacerse la pregunta ¿ha existido acaso algún procedimiento administrativo instaurado en contra de un legislador?, la respuesta seguramente sería no, toda vez que resulta iluso que la contraloría interna de cada una de las Cámaras del Congreso de la Unión, representada por servidores públicos nombrados inclusive por los propios legisladores, traten de instrumentar un procedimiento de responsabilidad en contra de quienes lo nombraron, amén de que el marco normativo no es claro como hemos señalado, respecto a si es oponible al legislador las hipótesis de responsabilidad administrativas establecidas de manera general a los servidores públicos distintos a los de elección popular, situación que de acuerdo a lo señalado con anterioridad, hace evidente que nuestro criterio se incline por el no.

Así las cosas, de un análisis de derecho comparado realizado respecto de diversos países de Latinoamérica, se desprende que varios países ya incorporan en su texto constitucional, parámetros constitucionales para la graduación legal de las responsabilidades administrativas de los legisladores respecto al ejercicio de su función, a través de incompatibilidades o de conflictos de interés. En ese sentido, destacan al efecto los siguientes países:

### **Brasil**

En su artículo 54 constitucional establece que los diputados y senadores no podrán celebrar contratos con personas jurídicas de derecho público, empresas públicas, sociedades de economía mixta o empresas concesionarias de servicios públicos; ser propietarios, contralores o directores de empresas que tengan a su favor un contrato con persona jurídica de derecho público; patrocinar una causa legal en contra de personas jurídicas de derecho público, empresas públicas, sociedades de economía mixta o empresas concesionarias de servicios públicos.

### **Colombia**

En su artículo 180 constitucional dispone que los congresistas no podrán: desempeñar cargo privado; gestionar, en nombre propio o ajeno, asuntos ante entidades públicas o ante las personas que administren tributos, ser apoderados ante las mismas, celebrar con ellas, por sí o por interpuesta persona, contrato alguno, salvo en casos excepcionales previstos por la ley; ser miembros de juntas o consejos directivos de entidades descentralizadas de cualquier nivel o de instituciones que administren tributos; celebrar contratos o realizar gestiones con personas naturales o jurídicas de derecho privado que administren, manejen o inviertan fondos públicos o sean contratistas del Estado o reciban donaciones, exceptuando la adquisición de bienes o servicios que se ofrecen a los ciudadanos en igualdad de condiciones.

### **Costa Rica**

En su artículo 111 constitucional se establece que los diputados no pueden celebrar, directa ni indirectamente, o por representación, contrato alguno con el Estado, ni obtener concesión de bienes públicos que implique privilegio, ni intervenir como directores, administrativos o gerentes en empresas que contraten con el Estado, obras, suministros o explotación de servicios públicos.

### **El Salvador**

En su artículo 128 constitucional establece que los diputados no podrán ser contratistas ni caucioneros de obras o empresas públicas que se costeen con fondos del Estado o del Municipio; ni tampoco obtener concesiones del Estado para explotación de riquezas nacionales o de servicios públicos, ni aceptar ser representantes o apoderados administrativos de personas nacionales o extranjeras que tengan esos contratos o concesiones.

### **Guatemala**

En su artículo 164 constitucional establece un régimen de prohibiciones y compatibilidades, señalando que no pueden ser diputados, entre otros, los contratistas de obras o empresas públicas que se costeen con fondos del Estado o del municipio, sus fiadores y los que de resultar de tales obras o empresas tengan pendiente reclamaciones de interés propio; quienes representen intereses de compañías o personas individuales que exploten servicios públicos, etcétera.

### **Panamá**

En su artículo 150 constitucional establece que los legisladores no podrán hacer por sí mismos ni por interpuestas personas contrato alguno con organismos del Estado o con instituciones o empresas vinculados a éste, ni admitir de nadie poder para gestionar negocios ante esos órganos, instituciones o empresas.

### **Paraguay**

En su artículo 196 constitucional estatuye que ningún senador o diputado puede formar parte de empresas que exploten servicios públicos o tengan concesiones del Estado, ni ejercer la asesoría jurídica o la representación de aquellas, por sí o por interpósita persona.

### **Perú**

En su artículo 92 prevé que la función de congresista es incompatible con la condición de gerente, apoderado, representante, mandatorio, abogado, accionista mayoritario o miembro del Directorio de empresas que tienen con el Estado contratos de obra, de suministro o de aprovisionamiento, o que administran rentas públicas o prestan servicios públicos.

Asimismo, establece que la función de congresista es incompatible con cargos similares en empresas que, durante el mandato del congresista, obtengan concesiones del Estado, así como en empresas del sistema crediticio financiero supervisadas por la Superintendencia de Banca y Seguros.

### **Chile**

En su artículo 55 constitucional establece que los cargos de diputados y senadores son incompatibles entre sí con todo empleo o comisión retribuidos con fondos del fisco, de las municipalidades, de las entidades fiscales autónomas, semifiscales o de las empresas del Estado o en las que el fisco tenga intervención por aportes de capital, y con toda otra función o comisión de la misma naturaleza, exceptuando los empleos docentes y las funciones o comisiones de igual carácter de la enseñanza superior, media y especial.

Asimismo, establece que los cargos de diputados y senadores son incompatibles con las funciones de directores o consejeros, aun cuando sean honorarios, en las entidades fiscales autónomas, semifiscales o en las empresas estatales, o en las que el Estado tenga participación por aporte de capital.

De lo anteriormente expuesto se desprende que el proceso de establecimiento de un régimen de responsabilidades administrativas (llámense incompatibilidades, conflictos de interés o conductas que afectan la legalidad honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia) propias de la función legislativa, ha constituido una constante en diversos países de Latinoamérica, que ha avanzado en el confeccionamiento de un marco regulatorio en materia de responsabilidades de los legisladores, estableciendo regímenes de responsabilidades acordes a la naturaleza de la función que realizan.

A mayor abundamiento, cabría señalar que en el contexto internacional, de acuerdo con el Informe sobre la Inmunidad Parlamentaria financiado por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional se establece que

La falta de estándares de conducta ética para los legisladores y de parámetros claros para la interposición de una acción judicial a funcionarios electos, son un indicador mayor del abuso de la inmunidad...Por tanto, los encargados de las reformas deben considerar

enfoques institucionales integrales para limitar el abuso de la inmunidad, especialmente, cuando se relaciona con la corrupción.<sup>10</sup>

Asimismo, el informe continúa señalando:

En los países con altos niveles de corrupción y débiles frenos y equilibrios entre los poderes del Estado, los parlamentarios deben hacer mayores esfuerzos para controlar la conducta de los miembros con el fin de volver a ganar confianza pública en la institución. Por ejemplo, las reformas legislativas deberían examinar y promover el uso de Códigos de Ética o Conducta Parlamentarios para establecer normas mínimas claras, por debajo de las cuales los parlamentarios deberían ser censurados... Los líderes parlamentarios deberían garantizar que las violaciones a la ética sean investigadas (a través de comités de ética internos...) y que se cumplan las sanciones.<sup>11</sup>

De lo anterior se desprende la coincidencia internacional en el sentido de regular las incompatibilidades, conflictos de interés o conductas que afectan la legalidad honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, propias de la función del legislador que vengán a evidenciar el uso indebido del cargo público a él conferido, conductas que necesariamente tendrían que ser sancionadas por las instancias legales correspondientes y de conformidad a la naturaleza de la función pública realizada.

Inclusive, esta propuesta ha sido, en términos generales, tratada por diversas iniciativas presentadas por algunos grupos parlamentarios, que tienen como común denominador el establecimiento de un sistema de responsabilidades administrativas o códigos de conducta del legislador, partiendo de la base de que el marco normativo existente al respecto es incipiente y en la mayoría de los casos omiso.

Al respecto debe reconocerse que a través de diversos proyectos se han llegado a plantear propuestas para establecer códigos de ética de la labor legislativa, catálogos de obligaciones del legislador y causas de responsabilidad por incumplimiento, e inclusive se ha planteado establecer un régimen ex profeso de incompatibilidades y conflictos de interés del legislador en el ejercicio de su función, plasmados en las minutas enviadas por el Senado de la República, por la que se reforman el artículo 62 constitucional así como la propia Ley Orgánica del Congreso, acciones legislativas que vienen a evidenciar la urgente necesidad del establecimiento de un marco de responsabilidad del legislador acorde al ejercicio de su función específica que realiza.

En ese sentido puede señalarse que el objetivo pretendido por la iniciativa en comento se une a otra serie de propuestas tendientes a explorar diversas soluciones legislativas que velen por el adecuado ejercicio de la función parlamentaria de los diputados y senadores, y en su defecto, sancionen toda acción u omisión indebida de estos servidores públicos.

En virtud de lo anterior, se estima que la presente iniciativa tiene por objeto la búsqueda de mecanismos que hagan responsable al legislador de la conducta indebida desplegada en el ejercicio de su encargo.

La experiencia de otros países, las observaciones realizadas por instancias internacionales, las opiniones de especialistas en la materia, así como las propuestas presentadas en la materia, constituyen referentes válidos en el proceso de construcción del nuevo régimen de responsabilidades del legislador, que nos permita como país avanzar en la lucha contra la impunidad, sobre la base de un marco de naturaleza preventiva –sancionadora del ejercicio indebido de la función legislativa.

En términos generales, la presente iniciativa propone lo siguiente:

1. Reformar el artículo 62 constitucional, a efecto establecer como de observancia obligatoria para los integrantes del Congreso de la Unión, los principios de legalidad, honradez, transparencia, imparcialidad y eficiencia en el ejercicio de su encargo, en concordancia con lo establecido en la fracción III del párrafo primero del artículo 109 constitucional, que prescribe principios rectores del ejercicio de la función pública, cuyo incumplimiento da lugar a responsabilidad administrativa.

2. Ampliar el alcance del artículo 62 constitucional respecto de los órganos que pueden dar lugar a una causa de incompatibilidad de los diputados y senadores en el ejercicio de su función legislativa, estableciendo al efecto como nuevas causas de incompatibilidad –además de las ya previstas– desempeñar otro empleo, cargo o comisión del Distrito Federal, de sus delegaciones, de los municipios o en general de cualquier ente público.

3. Se establecen en el referido artículo 62 constitucional causas de impedimento en el ejercicio del encargo del legislador respecto de asuntos que impliquen conflicto de interés directo para este tipo de servidores públicos, debiendo ser la ley la encargada, a fin de cuentas, de señalar los casos específicos que puedan derivar en un conflicto de interés, así como las excepciones correspondientes, señalando adicionalmente que, en todo caso, el legislador estará impedido, salvo excepción expresa en la ley, para representar, por sí o por interpósita persona, intereses patrimoniales de terceros frente a los de cualquier ente o persona moral de derecho público.

Asimismo, a fin de hacer perfectible esta norma constitucional, se establece que la contravención a dichas disposiciones será sancionada por los ordenamientos federales aplicables.

4. Adicionar el artículo 113 del Título Cuarto constitucional, a fin de establecer una serie de prevenciones que deberán de observarse en la ley encargada de establecer el sistema de responsabilidad administrativa oponible a los diputados y senadores en el ejercicio de su encargo, estableciendo al efecto lo siguiente:

a) Que en todo momento se deberá de tomar en consideración la naturaleza propia del cargo de elección popular que ejercen los diputados y senadores para el establecimiento de las causales de responsabilidad administrativa, sus procedimientos, los órganos, así como las sanciones correspondientes.

b) Que la ley deberá regular, como causales de responsabilidad administrativa de los legisladores, todas aquellas conductas que constituyan en sí un conflicto de interés respecto del ejercicio de la función legislativa, las que impliquen actos de representación de intereses patrimoniales de terceros en contra de cualquier ente o persona moral de derecho público, así como aquellos actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el ejercicio de la función pública encomendada a los legisladores.

c) Que en los procedimientos de responsabilidad administrativa, se deberá observar la garantía del debido proceso legal y se desarrollará de manera expedita, transparente y ante los órganos legalmente establecidos para tal efecto.

d) Que los órganos encargados de conocer y aplicar los procedimientos de responsabilidades administrativas de los legisladores deberán, invariablemente, estar integrados por igual número de diputados y de senadores, en cuyo caso, el presidente del órgano tendrá voto de calidad en caso de empate, debiendo la ley establecer las atribuciones, integración, forma de designación, funciones, cargos y temporalidad de los integrantes del referido órgano.

e) Que las sanciones por responsabilidad administrativa que podrán ser aplicadas a los legisladores, podrán consistir en amonestación, apercibimiento, sustitución de comisión, descuento de dieta y suspensión temporal del cargo de legislador sin pago de dieta.

f) Que, en todo caso, las sanciones correspondientes deberán ser proporcionales a la conducta realizada.

g) Que la suspensión temporal del cargo operará solamente en caso de que la conducta realizada sea considerada grave por la ley y se trate de reincidencia, en cuyo caso, la suspensión no podrá exceder de treinta días, y

h) Que las resoluciones emitidas por los órganos de responsabilidades administrativas de los diputados y senadores podrán ser impugnadas por el legislador afectado ante el Pleno de la Cámara a que pertenezca, en los términos que disponga la ley, siendo el caso que las resoluciones que al efecto emitan las Cámaras de Diputados o de Senadores serán inatacables.

En virtud de lo señalado con anterioridad, el Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, preocupado por garantizar el adecuado ejercicio ético y profesional de los legisladores, acudimos a esta soberanía a presentar, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 55, fracción II, 56, 62 y demás relativos del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, la siguiente iniciativa con proyecto de



**Decreto por el que se reforma y adiciona los artículos 62 y 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a efecto de establecer un sistema de responsabilidad administrativa de los diputados y senadores en el ejercicio de su encargo.**

**Artículo Único.** Se reforman y adicionan los artículos 62 y 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar siguen:

**Artículo 62.** Los integrantes del Congreso de la Unión deberán de observar los principios de legalidad, honradez, transparencia, imparcialidad y eficiencia en el ejercicio de su encargo.

Los diputados y senadores propietarios, durante el periodo de su encargo, no podrán desempeñar ningún otro empleo, **cargo** o comisión de la federación, de los estados, **del Distrito Federal o sus delegaciones, de los municipios o de cualquier otro ente público**, por los cuales se disfrute de remuneración, sin licencia de la Cámara respectiva; pero entonces cesarán en sus funciones representativas mientras dure la nueva ocupación. La misma regla se observará con los diputados y senadores suplentes, cuando estuviesen en ejercicio. La infracción a esta disposición será castigada con la pérdida del carácter de diputado o senador.

**También estarán impedidos, durante el ejercicio de su encargo, para intervenir en asuntos que signifiquen conflicto de interés directo, que serán expresamente detallados en la ley. No podrán representar, por sí o por interpósita persona, intereses patrimoniales de terceros frente a los de cualquier ente o persona moral de derecho público.**

**La ley señalará los casos de excepción a lo previsto en el párrafo anterior; asimismo, establecerá de manera clara y precisa, las causas de impedimento, excusa y recusación de los diputados y senadores en el ejercicio de su función legislativa, atendiendo en todo momento a la naturaleza de su cargo de elección popular.**

**La contravención a estas disposiciones será sancionada por los ordenamientos federales aplicables.**

**En todo caso, en dichos ordenamientos se deberán observar las prevenciones establecidas por el artículo 113 de esta Constitución.**

**Artículo 113. ...**

**En el caso de los diputados y senadores, las responsabilidades administrativas en que incurran en el ejercicio de su encargo se regirán por lo que disponga la ley de la materia, de conformidad con las siguientes prevenciones:**

**I. Para el establecimiento de las causales de responsabilidad administrativa, procedimientos, órganos, así como las sanciones correspondientes, se tomará**

en cuenta la naturaleza del cargo público de elección popular que ejercen, así como las funciones propias del ejercicio de su función legislativa.

**II. La ley regulará como causales de responsabilidad administrativa de los legisladores, todas aquellas conductas que constituyan en sí un conflicto de interés respecto del ejercicio de la función legislativa, aquellas conductas que impliquen actos de representación de intereses patrimoniales de terceros en contra de cualquier ente o persona moral de derecho público, así como aquellos actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el ejercicio de la función pública encomendada a los legisladores. De igual forma, se deberán de establecer las causas de impedimento, excusa y recusación de los diputados y senadores en el ejercicio de su función legislativa.**

**III. En los procedimientos de responsabilidad administrativa, que al efecto establezca la ley, se deberá de observar la garantía del debido proceso legal y se desarrollará de manera expedita, transparente y ante los órganos legalmente establecidos para tal efecto;**

**IV. Los órganos encargados de conocer y aplicar los procedimientos de responsabilidades administrativas de los legisladores deberán invariablemente, estar integrados por diputados o senadores, según sea el caso. La ley establecerá las atribuciones, integración, forma de designación, funciones, cargos y temporalidad de los integrantes de dicho órgano;**

**V. Las sanciones por responsabilidad administrativa que podrán aplicarse a los legisladores, podrán consistir en amonestación, apercibimiento, sustitución de comisión y descuento de dieta. En todo caso, deberán ser proporcionales a la conducta realizada, y**

**VI. Las resoluciones emitidas por los órganos de responsabilidades administrativas de los diputados y senadores podrán ser impugnadas, por el legislador afectado, ante el Pleno de la Cámara a que pertenezca, en los términos que disponga la ley. Las resoluciones que al efecto emitan las Cámaras de Diputados o de Senadores serán inatacables.**

La responsabilidad del Estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, cause en los bienes o derechos de los particulares será objetiva y directa. Los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes.

### **Transitorios**

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

**Segundo.** El Congreso de la Unión deberá realizar dentro de los seis meses siguientes a la entrada en vigor del presente decreto, las adecuaciones legales correspondientes.

**Notas:**

1. [http://www.consulta.com.mx/interiores/99\\_pdfs/12\\_mexicanos\\_pdf/mxc\\_NA20070201\\_ConfianzaInstitucion.es.pdf](http://www.consulta.com.mx/interiores/99_pdfs/12_mexicanos_pdf/mxc_NA20070201_ConfianzaInstitucion.es.pdf)
2. *Perspectiva Ciudadana: Impacto del Trabajo Legislativo en la Opinión Pública*. CESOP. Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión. Agosto de 2005, p. 5.
3. <http://www.rae.es/>
4. Bielsa. *Derecho administrativo*, t. 3. BS, Buenos Aires, pp. 117-118.
5. Guffanti. *Las incompatibilidades en el orden administrativo, legislativo y judicial*. Anuario del Instituto de Derecho Público, mayo 1938-abril 1939, t. 2., año 2., p. 327.
6. Villegas Basavilbaso, Benjamín. *Derecho administrativo*, t. 3. BS. Buenos Aires. p. 580.
7. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada, quinta edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. 1994. pp. 289-290.
8. Cárdenas, Jaime. *Incompatibilidades parlamentarias y conflictos de interés*. Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, p. 12.
9. *Ibíd.*, p. 5.
10. Informe sobre la Inmunidad Parlamentaria, Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Integral, EUA, 2006, p. 2.
11. *Ídem*.

Palacio Legislativo de San Lázaro, 4 de diciembre del 2007.

**Diputados:** Juan de Dios Castro Muñoz, Omeheira López Reyna (rúbricas).

## QUE REFORMA EL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO GERARDO OCTAVIO VARGAS LANDEROS, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

Gerardo Octavio Vargas Landeros, diputado federal por el II distrito, Ahome, Los Mochis, Sinaloa, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en la LX legislatura, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 55 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, me permito someter a la consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente:

### Exposición de Motivos

El pasado mes de agosto, diversos legisladores y académicos expresaron su preocupación por la resolución emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 26/2006 promovida por senadores integrantes de la LIX Legislatura del H. Congreso de la Unión, en contra del propio Congreso y del Presidente de la República declarando la invalidez de diversos preceptos de la Ley Federal de Telecomunicaciones y de la Ley Federal de Radio y Televisión.

Sin entrar a la descripción del conflicto principal, brevemente diremos que dicha acción de inconstitucionalidad planteaba en su texto un concepto de invalidez por **la inconstitucionalidad por omisión legislativa relativa al acceso a los medios de comunicación para los pueblos y comunidades indígenas.**

Concretamente la Corte resolvió que "...del análisis hecho al artículo 105 constitucional no se advertía la procedencia de la **acción por omisiones legislativas**, sino que solo contra normas generales que hayan sido promulgadas y publicadas en el correspondiente medio oficial...".

El sentido de esta resolución, al igual que otras que ha emitido la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en diferentes años, ámbitos y materias, nos muestra la importancia de reflexionar sobre el problema de la conculcación de algún derecho a causa de una falta de legislación.

Partiendo del supuesto de que en todo Estado democrático y de derecho deben existir mecanismos de tutela y defensa de los derechos fundamentales, consideramos válido obligar a la autoridad o autoridades facultadas para emitir la norma a que cumpla su mandato y evite una violación a la Constitución derivada de la no creación de una ley, un reglamento o cualquier disposición administrativa.

Desde hace ya varios años un amplio sector académico involucrado en los temas de la reforma del estado, y más concretamente en la reforma judicial, han venido analizando esta problemática reconociendo que nuestro sistema de medios de control constitucional está incompleto y debe ser reformado.

Estamos hablando de un tema ya bastante discutido por el foro jurídico nacional e internacional, que no merece mayor debate que el relativo a su naturaleza y desarrollo técnico, pues no trata de incorporar alguna corriente ideológica o postura partidista a nuestro texto constitucional. Es, en pocas palabras, una reforma que busca la protección de los derechos humanos y de los principios de supremacía constitucional y seguridad jurídica.

Ya la propia Suprema Corte ha dado la pauta al legislador para incorporar dicha figura en nuestra Constitución, a través de varios criterios jurisprudenciales que reflejan su postura respecto de la improcedencia de los medios de control constitucional existentes:

**"LEYES, AMPARO CONTRA. ES IMPROCEDENTE AQUEL EN QUE SE IMPUGNA LA OMISIÓN DEL LEGISLADOR ORDINARIO DE EXPEDIR UNA LEY O DE ARMONIZAR UN ORDENAMIENTO LEGAL A UNA REFORMA CONSTITUCIONAL. Respecto de la omisión del legislador ordinario de dar cumplimiento al mandato constitucional de expedir determinada ley o de reformar la existente en armonía con las disposiciones fundamentales, es improcedente el juicio de garantías, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 73, fracción XVIII, de la Ley de Amparo, en relación con lo establecido en los artículos 107, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 76 de la citada legislación ordinaria, en virtud de que, según el principio de relatividad que rige en el juicio de amparo, la sentencia que en éste se dicte 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,** lo que impide que una hipotética concesión de la protección federal reporte algún beneficio al quejoso, dado que no puede obligarse a la autoridad legislativa a reparar esa omisión, es decir, a legislar, pues esto sería tanto como pretender dar efectos generales a la ejecutoria, ya que la reparación constitucional implicaría la creación de una ley que es una regla de carácter general, abstracta y permanente, la que vincularía no sólo al peticionario de garantías y a las autoridades señaladas como responsables, sino a todos los gobernados y autoridades cuya actuación tuviera relación con la norma creada, lo que es inconcuso resultaría apartado del principio de relatividad enunciado."

(Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo VI, diciembre de 1997, tesis: P. CLXVIII/97, página 180, registro 197,222)

**"CONCEPTOS DE VIOLACIÓN Y AGRAVIOS EXPRESADOS EN EL AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN. SON INOPERANTES CUANDO EN ELLOS SE IMPUGNA LA OMISIÓN DEL LEGISLADOR ORDINARIO DE**

EXPEDIR UNA LEY O DE ARMONIZAR UN ORDENAMIENTO A UNA REFORMA CONSTITUCIONAL. **Cuando en la demanda de amparo directo o en los agravios expresados en la revisión interpuesta en dicho juicio constitucional, se impugna la omisión de una legislatura, ya sea local o federal, de expedir determinada codificación u ordenamiento, la imposibilidad jurídica de analizar tales cuestionamientos deriva de que conforme al principio de relatividad que rige en el juicio de amparo, establecido en los artículos 107, fracción II, constitucional, y 76 de la Ley de Amparo, la sentencia que en éste se dicte 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, lo que impide que una hipotética concesión de la protección federal reporte algún beneficio al quejoso, dado que **no puede obligarse a la autoridad legislativa a reparar esa omisión, esto es, a legislar**, porque esto sería tanto como pretender dar efectos generales a la ejecutoria, ya que la reparación constitucional implicaría la creación de una ley que, por definición, constituye una regla de carácter general, abstracta e impersonal, la que vincularía no sólo al recurrente y a las autoridades señaladas como responsables, sino a todos los gobernados y autoridades cuya actuación tuviera relación con la norma creada, apartándose del enunciado principio.**

(Novena Época. Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo X, noviembre de 1999, tesis: P. LXXX/99, página 40, registro 192,864.)

**"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ES IMPROCEDENTE EN CONTRA DE LA OMISIÓN DE APROBAR LA INICIATIVA DE REFORMAS A UNA CONSTITUCIÓN LOCAL. A través de este medio de control constitucional no pueden impugnarse actos de carácter negativo de los Congresos de los Estados, como lo es la omisión de aprobar la iniciativa de reformas a la Constitución Local, por no constituir una norma general que por lo mismo no se ha promulgado ni publicado, los cuales son presupuestos indispensables de la acción.** Lo anterior se infiere de la interpretación armónica de los artículos 105, fracción II, inciso d), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 61 de la ley reglamentaria de la materia, en los que se prevé la procedencia de la acción de inconstitucionalidad que en contra de leyes expedidas por las Legislaturas de los Estados, promuevan el equivalente al treinta y tres por ciento de sus integrantes, ya que se exige como requisito de la demanda el señalamiento del medio oficial de publicación, puesto que es parte demandada no sólo el órgano legislativo que expidió la norma general, sino también el Poder Ejecutivo que la promulgó; de esta forma, **no puede ser materia de una acción de inconstitucionalidad cualquier acto de un órgano legislativo, sino que forzosamente debe revestir las características de una norma general, y que además, ya haya sido publicada en el medio oficial correspondiente.**"

(Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XV, marzo de dos mil dos, Tesis: P./J. 16/2002, página: 995)

"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ES IMPROCEDENTE CONTRA LA OMISIÓN DEL CONGRESO LOCAL DE AJUSTAR LOS ORDENAMIENTOS LEGALES ORGÁNICOS Y SECUNDARIOS DE LA ENTIDAD A LAS DISPOSICIONES DE UN DECRETO POR EL QUE SE MODIFICÓ LA CONSTITUCIÓN ESTATAL. **Del análisis gramatical y teleológico de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no se advierte la procedencia de la acción de inconstitucionalidad contra la omisión legislativa** de ajustar los ordenamientos legales orgánicos y secundarios de una entidad federativa a las disposiciones de un Decreto por el que se modificó la Constitución Estatal, **sino únicamente contra la posible contradicción entre la Constitución Federal y una norma general que haya sido promulgada y publicada en el medio oficial correspondiente**, dado que a través de este mecanismo constitucional la Suprema Corte de Justicia de la Nación realiza un análisis abstracto de la constitucionalidad de la norma. **Lo anterior se corrobora con la exposición de motivos de la iniciativa que dio origen a la reforma del citado precepto constitucional**, de donde se advierte que la intención del Órgano Reformador de la Constitución Federal, al crear la acción de inconstitucionalidad, fue la de establecer una vía para que los entes legitimados, entre ellos los partidos políticos, pudieran **plantear ante esta Suprema Corte la posible contradicción entre una norma general publicada en el medio oficial correspondiente y la Constitución Federal**, características que no reviste la aludida omisión del Congreso Local, dado que no constituye una norma general y menos aún ha sido promulgada y publicada, por lo que resulta improcedente dicha vía constitucional."

(Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XXI, mayo de dos mil cinco. Tesis: P./J. 23/2005, página: 781)

Como se pudo apreciar, nuestro Tribunal Constitucional haciendo una interpretación de la legislación vigente concluye que **ni el amparo ni las acciones de inconstitucionalidad son procedentes para resarcir aquellas violaciones que derivan de una omisión legislativa**. Este vacío legal impide, por un lado, que la autoridad imparta justicia y resuelva tales asuntos; y, por el otro, que las autoridades o ciudadanos afectados protejan sus derechos mediante los medios de control constitucional correspondientes.

El señor ministro Mariano Azuela Güitrón, en la mencionada Acción de Inconstitucionalidad 26/2006, emite un "voto particular y concurrente" con el que ubica el impedimento legal que tiene la Corte para resolver sobre la omisión legislativa y la posible solución que, en su opinión, corresponde a los cuerpos legislativos:

**"Ni la Constitución Federal, ni la jurisprudencia actualmente vigente admiten la acción de inconstitucionalidad en materia de omisiones legislativas**, porque del análisis gramatical y teleológico de la fracción II, del artículo 105 de la



Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no se advierte la procedencia de este medio en contra de la omisión legislativa de ajustar los ordenamientos legales orgánicos y secundarios a las disposiciones constitucionales, sino únicamente contra la posible contradicción entre la Constitución Federal y una norma general que haya sido promulgada y publicada en el medio oficial correspondiente, dado que a través de este mecanismo constitucional, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, realiza un análisis abstracto de la constitucionalidad de la norma.

Si vemos directamente el Pacto Federal, de su artículo 105 se desprende que la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: fracción II. "De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.— Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma...".

(...)

**Reconozco que existiría la posibilidad de que el Constituyente pudiera en un momento dado si se sensibiliza ante estas situaciones añadir:** "además de las normas generales, las omisiones legislativas que puedan existir". Pero actualmente no es así; **considero que tendría que ser el tema de la responsabilidad de los cuerpos legislativos."**

Para fortalecer la posible solución de esta ausencia normativa, el Derecho Comparado nos muestra varios ejemplos de sistemas jurídicos que han incorporado este medio de control para evitar que las ausencias de legislación impidan su aplicabilidad y violen los derechos de los ciudadanos:

**Portugal.** La Constitución portuguesa promulgada el 2 de abril de 1976 en su artículo 283 habla de la inconstitucionalidad por omisión:

"1. A requerimiento del Presidente de la República, del Defensor del Pueblo o, por razón de violación de derechos de las regiones autónomas, de los presidentes de las asambleas legislativas regionales, el Tribunal Constitucional examina y comprueba el no cumplimiento de la Constitución por omisión de las medidas legislativas necesarias para hacer efectivas las normas constitucionales.

2. Cuando el Tribunal Constitucional compruebe la existencia de inconstitucionalidad por omisión, dará conocimiento de ello al órgano legislativo competente.

**Brasil.** El artículo 103 de la Constitución de la República Federativa de Brasil establece la declaratoria de inconstitucionalidad por omisión de la siguiente manera:

**"Artículo 103.** Puede interponer la Acción de inconstitucionalidad:

- I. El Presidente de la República;
  - II. La Mesa del Senado Federal;
  - III. La Mesa de la Cámara de los Diputados;
  - IV. La Mesa de la Asamblea Legislativa;
  - V. El Gobernador del Estado;
  - VI. El Procurador General de la República;
  - VII. El Consejo Federal de la Orden de los Abogados de Brasil;
  - VIII. Los partidos políticos con representación en el Congreso Nacional;
  - IX. Las Confederaciones Sindicales o entidades de clase de ámbito nacional.
10. El Procurador General de la República deberá ser previamente oído en las acciones de inconstitucionalidad y en todos los procesos de competencia del Supremo Tribunal Federal.
- 20. Declarada la inconstitucionalidad por omisión de una medida destinada a dar efectividad a una norma Constitucional, se comunicará al Poder Competente para la adopción de las providencias necesarias y, tratándose de órgano administrativo, para que se haga en treinta días.**
30. Cuando el Supremo Tribunal Federal apreciarse la inconstitucionalidad, de manera, general, de una norma legal o acto normativo, citará, previamente, al Abogado General de la unión, que defenderá el acto o texto impugnado."

**Venezuela.** La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela en su artículo 336, numeral 7 establece:

"...Son atribuciones de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia:

Declarar la inconstitucionalidad de las omisiones del legislador o la legisladora nacional, estatal o municipal, cuando haya dejado de dictar las normas o medidas indispensables para garantizar el cumplimiento de la Constitución, o las haya dictado en forma incompleta, y establecer el plazo y, de ser necesario, los lineamientos de su corrección."

**Costa Rica.** La Ley de la Jurisdicción Constitucional del 11 de octubre de 1989 establece

"**Artículo 73.** Cabrá la acción de inconstitucionalidad:

(...)

f) Contra la inercia, las omisiones y las abstenciones de las autoridades públicas."

Asimismo, si buscamos algún precedente en nuestro Derecho Constitucional Local, es decir el correspondiente a nuestros Estados y el Distrito Federal, encontraremos varios avances en la materia:

**Quintana Roo.** El Título Cuarto de la Ley Reglamentaria de los Artículos 104 y 105 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo está dedicado a las llamadas "acciones por omisión legislativa", desarrollando de forma muy particular, cuándo procede la acción por omisión legislativa, en qué casos, plazos, requisitos de la demanda, las partes legitimadas, el procedimiento a seguir y la sentencia o resolución que emitirá el Tribunal Superior de Justicia.

Destacan los artículos 96 y 99 que a la letra dicen:

"**Artículo 96.**- Procede la acción por omisión legislativa, cuando se considere que el Congreso del Estado no ha resuelto sobre la expedición de alguna Ley o Decreto y que dicha omisión afecte el debido cumplimiento de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo.

Se entenderá que afecta al debido cumplimiento del texto fundamental, cuando por el propio mandato constitucional el Congreso del Estado esté obligado a expedir alguna ley o decreto y éste no lo haga; o que expidiendo la ley o decreto lo haga de forma deficiente que no regule adecuadamente el precepto constitucional.

En estas acciones se aplicará en todo aquello que no se encuentre previsto en este título, en lo conducente, las disposiciones contenidas en el título segundo de esta Ley.

Se procederá sobreseer, siempre que el Congreso del Estado legisle hasta antes de que se dicte sentencia definitiva en el asunto planteado sobre la omisión que hubiere motivado la acción.

**Artículo 99.** Tendrán el carácter de parte en las acciones por omisión legislativa:

I. Como actor el Gobernador del Estado o un Ayuntamiento del Estado;

II. Como demandado el Congreso del Estado;

III. Como tercero interesado el Gobernador del Estado; el Procurador General de Justicia del Estado o cualquier órgano que pudiera ser afectado por la sentencia que llegare a dictarse."

**Chiapas.** La Constitución Política del Estado de Chiapas en su artículo 56 señala:

"(...)

Para el cumplimiento de las atribuciones del control constitucional local señaladas en las fracciones I y II del artículo 51 de esta Constitución, el Tribunal Constitucional, conocerá y resolverá, en los términos que establezca la Ley, con excepción en la materia electoral, de los medios de control constitucional siguientes:

(...)

III. De las acciones por omisión legislativa, cuando se considere que el congreso no ha resuelto alguna ley o decreto y que dicha omisión afecte el debido cumplimiento de esta constitución, que interponga:

- a) El Gobernador del Estado;
- b) Cuando menos la tercera parte de los miembros del Congreso;
- c) Cuando menos la tercera parte de los Ayuntamientos;
- d) Cuando menos el 5% de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral.

La resolución que emita el Tribunal Constitucional que decrete la existencia de omisión legislativa, surtirá sus efectos a partir de su publicación en el periódico oficial del estado; en dicha resolución se determinará como plazo un periodo ordinario de sesiones del congreso del estado, para que éste resuelva la omisión correspondiente. tratándose de legislación que deba de aprobarse por el congreso, por mandato de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o de la Constitución del Estado de Chiapas, si el Congreso no lo hiciere en el plazo fijado, el Tribunal Constitucional lo hará provisionalmente en su lugar y dicha legislación estará vigente hasta que el congreso subsane la omisión legislativa."

Para regular el ordenamiento constitucional, la Ley de Control Constitucional para el Estado de Chiapas, desarrolla lo conducente. Su artículo 97 dice:

"**Artículo 97.** Procede la acción por omisión legislativa, cuando el Congreso no resuelva alguna iniciativa de ley o decreto en los términos que establezca la legislación respectiva y que dicha omisión afecte el debido cumplimiento de la constitución política local."

**Coahuila.** El artículo 158 de la Constitución de Coahuila de Zaragoza, dispone que:

"...La Justicia Constitucional Local se erige dentro del régimen interior del Estado, como un medio de control para mantener la eficacia y la actualización democrática de esta Constitución, bajo el principio de supremacía constitucional.

(...)

El Pleno del Tribunal Superior de Justicia, en su carácter de Tribunal Constitucional conocerá, en los términos que establezca la ley, de los medios de control siguientes:

(...)

II. De las acciones de inconstitucionalidad local que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma o acuerdo de carácter general y esta Constitución, las que deberán resolverse con base en lo establecido en el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Las secciones de inconstitucionalidad locales se sujetarán a lo siguiente:

(...)

3. Procederán contra:

(...)

F) La omisión normativa consistente en la falta de regulación legislativa o reglamentaria."

Los artículos 8 y 71 de la Ley de Justicia Constitucional del Estado de Coahuila, que fueron publicados el 12 de julio de 2005, regulan la acción por omisión legislativa:

**"Artículo 8.- La materia de las acciones de inconstitucionalidad local.** Son susceptibles las acciones de inconstitucionalidad total o parcialmente:

(...)

VI. La omisión normativa consistente en la falta de regulación legislativa o reglamentaria conforme a los supuestos anteriores, que podrá promoverse en cualquier tiempo mientras subsista la omisión.

**Artículo 71.- Diversos tipos de acciones de inconstitucionalidad.** Por el ejercicio de la acción genérica de inconstitucionalidad, puede reclamarse:

(...)

V. La inconstitucionalidad por omisión, cuando la Constitución del estado resulte incumplida por falta de las disposiciones de carácter general necesarias para hacer aplicables sus preceptos."

**Tlaxcala.** La Constitución Política del Estado de Tlaxcala en su artículo 81 confiere al Pleno del Tribunal Superior de Justicia, la facultad para conocer de las acciones contra la omisión legislativa imputables al Congreso, gobernador, ayuntamientos o concejos municipales, por la falta de expedición de normas de carácter general, a que estén obligados en términos de las Constituciones Políticas de los Estados Unidos Mexicanos, del Estado y de las leyes.

El ejercicio de esta acción corresponde a las autoridades estatales y municipales así como a las personas residentes en el estado.

**Veracruz.** Los artículos 64 y 65 de la Constitución Política del Estado de Veracruz establece lo siguiente:

"**Artículo 64.** Para el cumplimiento de las atribuciones señaladas en las fracciones I y II del artículo 56 de esta Constitución, el Tribunal Superior de Justicia contará con una sala constitucional, integrada por tres magistrados, que tendrá competencia para:

(...)

III. Sustanciar los procedimientos en materia de controversias constitucionales, acciones por inconstitucionalidad y las acciones por omisión legislativa, y formular los proyectos de resolución definitiva que se sometan ala Pleno del Tribunal Superior de Justicia;

(...)

**Artículo 65.** El Pleno del Tribunal Superior de Justicia conocerá, en los términos que establezca la ley, de los asuntos siguientes:

(...)

III. De las acciones por omisión legislativa cuando se considere que el Congreso no ha aprobado alguna ley o decreto y que dicha omisión afecte el debido cumplimiento de esta Constitución, que interponga:

A) El Gobernador del estado; o

B) Cuando menos la tercera parte de los ayuntamientos

La omisión legislativa surtirá sus efectos a partir de su publicación en la Gaceta oficial del estado. En dicha resolución se determinará un plazo que comprenda dos periodos de sesiones ordinarias del Congreso del Estado para que éste expida la ley o decreto de que se trate la omisión. Si transcurrido este plazo no se atendiere la resolución, el Tribunal Superior de Justicia dictará las bases a que deban sujetarse las autoridades, en tanto se expide dicha ley o decreto."

Adicionalmente y para el caso concreto de los **derechos sociales** o para aquellos derechos humanos catalogados por los teóricos como de "segunda y tercera generación", es de gran valía la incorporación de la acción por omisión legislativa ya que se convertiría en el medio para garantizar que los poderes públicos cumplan su deber de crear las normas necesarias para hacerlos efectivos a la población.

Es importante dejar claro que la acción por omisión legislativa serviría también en aquellos casos en los que el Titular del Poder Ejecutivo no expide la reglamentación secundaria que la ley federal exige para alcanzar su eficacia; y otros, en los que el propio Órgano

Legislativo, omite cumplir a pesar de ser el mismo quien se obliga en determinado tiempo tomar las medidas necesarias para su reglamentación.

En la práctica podemos encontrar muchos casos con este tipo de supuestos, en los cuales existe la ley, pero por negligencia, pasividad o descuido de los titulares del ramo o del propio Titular del Ejecutivo Federal o de los mismos legisladores no se expiden las normas reglamentarias.

Un ejemplo claro es la Ley de Seguridad Nacional, la cual en sus artículos transitorios contenía diversas disposiciones dirigidas tanto al Presidente de la República como al propio Congreso de la Unión, sin que en la práctica tales autoridades cumplieran en los términos y plazos indicados:

Para mayor claridad, diremos que el Artículo Segundo Transitorio obligaba al Titular del Ejecutivo Federal a expedir el Reglamento de la Ley de Seguridad Nacional y el Estatuto Laboral del Centro de Investigación y Seguridad Nacional, dentro de los nueve meses siguientes a la entrada en vigor de la Ley, sin embargo el plazo concedido feneció sin que se publicara el Reglamento de la Ley y publicándose el Estatuto con un retraso de un año.

En la misma Ley de Seguridad Nacional podemos encontrar otro artículo transitorio, derivado de una reforma posterior, que obligaba al Poder Legislativo a "impulsar las reformas y adiciones a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos por parte del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos para contar con las atribuciones necesarias para el mejor desempeño de la Comisión Bicameral" en un plazo de un año, el cual, a la fecha no se ha cumplido.

Otra de las razones por las cuales resulta imperativa la incorporación de la acción por omisión legislativa es la relacionada con la **violencia de género**, tema en que el Poder Judicial de la Federación debe participar con mayor interés pero sobre todo con mayores facultades.

La llamada violencia de género debe ser combatida por todos los niveles de gobierno, por todas las autoridades y por toda la población. En este tema, la iniciativa que hoy presentamos será una herramienta de gran utilidad, pues facultará a nuestro Poder Judicial y, permitirá al mismo, exigirle al Ejecutivo o al Legislativo, que modifique o derogue leyes, reglamentos o disposiciones de carácter general que contengan usos o prácticas discriminatorios hacia las mujeres.

Por medio de la acción por omisión legislativa se pueden hacer efectivos varios tratados internacionales y convenciones que México a ratificado y que actualmente por descuido o desconocimiento no son efectivos, tal es el caso de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra La Mujer (Convención De Belem Do Para, 1994):

**"Artículo 7.** Los Estados Partes condenan todas las formas de violencia contra la mujer y **convienen en adoptar**, por todos los **medios apropiados y sin dilaciones**,



políticas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar dicha violencia y en llevar a cabo lo siguiente:

e) Tomar todas las medidas apropiadas, incluyendo **medidas de tipo legislativo**, para modificar o abolir leyes y reglamentos vigentes, o para modificar prácticas jurídicas o consuetudinarias que respalden la persistencia o la tolerancia de la violencia contra la mujer;

f) Establecer **procedimientos legales justos y eficaces** para la mujer que haya sido sometida a violencia, que incluyan, entre otros, medidas de protección, un juicio oportuno y el **acceso efectivo a tales procedimientos**;

g) Establecer los **mecanismos judiciales** y administrativos necesarios para asegurar que la mujer objeto de violencia tenga acceso efectivo a resarcimiento, reparación del daño u otros medios de compensación justos y eficaces, y,

**h) Adoptar las disposiciones legislativas o de otra índole que sean necesarias para hacer efectiva esa Convención."**

En resumen podemos decir lo siguiente:

El principio de supremacía constitucional, sustento de todo Estado Democrático y de Derecho, supone la necesidad de un control y sanción a aquellos actos u omisiones de la autoridad que vulnere la Constitución.

La legislación, la doctrina, la jurisprudencia y los casos prácticos nos muestran la urgente necesidad de incorporar las acciones por omisión legislativa en nuestro sistema de control constitucional para la preservar la supremacía constitucional y salvaguardar los derechos humanos de la población.

La acción por omisión legislativa permitirá a la Suprema Corte de Justicia conocer, intervenir y resolver aquellos asuntos derivados del silencio de la autoridad, silencio que podría ser violatorio de la Constitución si la misma exige su regulación.

Tanto el Poder Ejecutivo como el Legislativo deben cumplir con su obligación constitucional de emitir la legislación que les compete para que los preceptos constitucionales sean eficaces, eficientes y efectivos, en particular, aquellos relacionados con los derechos sociales.

Para que se origine la omisión legislativa se requiere no sólo de la inactividad de la autoridad –Ejecutivo o Legislativo– sino que esa inactividad produzca una violación a un mandato de la norma constitucional, sea de forma parcial o total.

Este mandato se relaciona con la creación y entrada en vigor de una ley, reglamento o cualquier disposición que impida la plena vigencia de la Constitución.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ya se pronunció en este tipo de asuntos, recomendando al legislador subsanar este vacío legal mediante la reforma al artículo 105 constitucional.

Por lo anteriormente expuesto, me permito someter a la consideración de esta Asamblea, la siguiente

**Iniciativa con proyecto de decreto por la que se reforma el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos:**

**Primero.** Se adiciona una nueva fracción III y la actual pasa a ser la fracción IV, al 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. (...)

II. (...)

**III. De las acciones por omisión legislativa, atribuibles al Congreso de la Unión, a cualquiera de sus Cámaras o al Presidente de la República, cuando se considere que no han resuelto sobre la expedición de alguna norma jurídica y que dicha omisión afecte el debido cumplimiento de esta Constitución o de alguna ley emanada de la misma.**

**Las acciones por omisión legislativa podrán ejercitarse por:**

**a) El Presidente de la República;**

**b) El equivalente a cuando menos una cuarta parte de los integrantes de la Cámara de Diputados;**

**c) El equivalente a cuando menos una cuarta parte de los integrantes de la Cámara de Senadores;**

**d) El Procurador General de la República;**

**e) El equivalente a una cuarta parte de los integrantes de alguno de los órganos legislativos estatales;**

**f) El equivalente una cuarta parte de los integrantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal;**

**g) Los gobernadores de los Estados;**

**h) El jefe de gobierno del Distrito Federal;**

**i) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos; y**

**j) Los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en los estados de la República y el Distrito Federal.**

**La declaración por omisión legislativa deberá recomendar que se legisle sobre determinada materia porque así lo exige esta Constitución o porque la ausencia impide el debido cumplimiento de alguna Ley emanada de la misma.**

**La resolución que emita la Suprema Corte de Justicia de la Nación por omisión legislativa deberá ser aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos y se comunicará a la autoridad competente para que adopte las medidas necesarias para su cumplimiento.**

**IV.** De oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Unitario de Circuito o del Procurador General de la República, podrá conocer de los recursos de apelación en contra de sentencias de Jueces de Distrito dictadas en aquellos procesos en que la Federación sea parte y que por su interés y trascendencia así lo ameriten.

La declaración de invalidez de las resoluciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia.

En caso de incumplimiento de las resoluciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo se aplicarán, en lo conducente, los procedimientos establecidos en los dos primeros párrafos de la fracción XVI del artículo 107 de esta Constitución.

### **Artículos Transitorios**

**Primero.** El presente decreto entrará en vigor dentro de los ciento ochenta días posteriores a la fecha de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

**Segundo.** La Cámara de Diputados, por conducto de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, deberá implementar las medidas necesarias para que la Suprema Corte de Justicia de la Nación cuente con la infraestructura financiera, material y humana para el cumplimiento del presente decreto.

Palacio Legislativo de San Lázaro, 6 de diciembre de 2007.

Diputado Gerardo Octavio Vargas Landeros (rúbrica)

**QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y DE LA LEY GENERAL DE SALUD, Y EXPIDE LA LEY FEDERAL DE TÉCNICAS DE REPRODUCCIÓN HUMANA ASISTIDA, A CARGO DEL DIPUTADO ALBERTO ESTEVA SALINAS, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE CONVERGENCIA**

El suscrito, Alberto Esteva Salinas, diputado federal integrante del Grupo Parlamentario del Partido Convergencia de la LX Legislatura de la honorable Cámara de Diputados, en ejercicio de la facultad que me otorgan los artículos 70, 71, fracción II, y 72, inciso h) y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y con fundamento en los artículos 55, fracción II, 62, 63 y demás relativos y conexos del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someto a la consideración de esta soberanía, la iniciativa de decreto que reforma y adiciona los artículos 1o. tercer párrafo y 4o. segundo párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 313, 314, 315 y 318 de la Ley General de Salud y que crea la "Ley Federal de Técnicas de Reproducción Humana Asistida".

En cumplimiento de lo ordenado en los textos constitucionales y legales invocados, y con fundamento en lo dispuesto en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y en el Reglamento para el Gobierno Interior del propio órgano legislativo, solicito a la Presidencia dé curso y ordene el trámite de esta iniciativa de reformas y adiciones a la Constitución Federal, a la Ley General de Salud y proyecto de Ley Federal de Técnicas de Reproducción Humana Asistida, en términos de la normatividad vigente.

Para el efecto de sustentar la propuesta contenida en esta iniciativa de reforma, adición y creación de ley, se realiza a continuación la siguiente

**Exposición de Motivos**

Es indudable que los avances científicos en los últimos años han crecido de forma tan exponencial que el marco legal se ha visto afectado de manera importante por éstos avances. El marco jurídico en México debe de estar a la par de la realidad social, pues como tal se debe a la sociedad.

La norma no debe de quedarse atrasada respecto de la realidad social, puesto que si lo hace perdería actualidad y porque no mencionarlo, vigencia, no hablo de una vigencia como aquella característica que tiene la ley para poder se aplicada a un caso concreto en un tiempo dado o un lapso, sino de una vigencia efectiva con la sociedad.

El 25 de julio de 1978, nació en Inglaterra Louise Brown, una niña concebida por medio de la tecnología medica, es decir, por fecundación in vitro, una de las técnicas de reproducción asistida. Fue el primer ser humano que fue concebido mediante la técnica de fertilización "in vitro" (FIV).

Su nacimiento fue celebrado como un hito en la ciencia y la medicina. La fecundación in vitro inauguró la progenética, aquel campo de la medicina reproductiva que estudia y experimenta con los mecanismos genéticos y con ello las técnicas de reproducción asistida, se presentaron como tratamiento contra la infertilidad. Al permitir la fecundación extracorpórea, hizo posible que parejas satisficiesen su deseo por tener y criar hijos "de la propia sangre", a su propia imagen y semejanza, mediante una maternidad tecnológica al servicio de una paternidad biológica.

Se multiplicaron desde entonces las clínicas y los programas de reproducción asistida a nivel mundial, en particular en los países ricos, prueba de que hay una demanda constante por tener un hijo "propio". En 2006 se estimaba que habían nacido unos alrededor de 10 millones de niños por reproducción asistida en todo el mundo sin contar Asia y África.

Por reproducción asistida se entiende todo proceso tecno-científico en el que, no de manera natural y en relación directa con el uso de la ciencia y la tecnología, se logran obtener resultados de reproducción de seres vivos de manera artificial.

El término de reproducción asistida también ha sido llamado *reproducción artificial*, entendiéndose lo mismo aunque sólo haciendo mayor relevancia al lugar de trabajo: el laboratorio. Artificial o asistida, el caso es que el hombre, con su ingenio y desarrollo científico, interviene en procesos que deberían ser naturales, pero que por alguna razón no pueden ser así. La técnica, la ciencia y el ingenio humano se conjugan y traen por consecuencia resultados idénticos al de la reproducción natural.

Es, desde entonces, una técnica con demasiados problemas éticos y morales. Sin embargo, aunque como mexicanos pertenezcamos a una sociedad con profundas raíces morales, éticas y dogmáticas, la doctrina jurídica nos precisa que el Derecho debe de despojarse de todo tipo de juicios políticos, morales, sociológicos o históricos y aspirar a fines como el bien, la verdad y la justicia.

Siendo un tema tan controversial, no debe de ser ajeno del estudio jurídico y de una regulación; en ese sentido, en 1988 nació Andrea, la primer nena concebida en territorio mexicano por transferencia intratubaria de gametos.

Actualmente, en México nacen cada año más niños producto de la aplicación de las técnicas de reproducción asistida, actualmente, operan en México 15 centros que cuentan con la infraestructura tecnológica y los recursos humanos necesarios para la aplicación de las técnicas de reproducción asistida, por lo que el marco jurídico mexicano debe de estar preparado para los conflictos que de la aplicación de estas técnicas surjan.

La nueva realidad científica y médica, ha superado todo lo que se hubiera podido prever en las leyes. La ciencia jurídica debe afrontar múltiples interrogantes relativas a las nuevas estructuras familiares, a las diferentes filiaciones que surgen a partir de la donación de gametos y de la contratación de madres sustitutas o subrogadas; a la disposición final de gametos y embriones, y en general, a las nuevas condiciones sociales y familiares que genera la asistencia reproductiva.

Se ha comprobado que en los últimos años, la infertilidad o disminución en la capacidad para fecundar ha aumentado de manera significativa, por lo que se espera que las técnicas de reproducción asistida serán aplicadas en mayor número en México, y como resultado de esto, los problemas aumentarían y la regulación de esta materia será necesaria.

Esta iniciativa está basada en estudios y leyes vigentes en otros países acerca de esta materia, pues nos brindan una experiencia importante para adoptarlas al marco legal y evitar dos décadas de ensayo y error y adentrarnos a regular este tema de manera eficaz.

A pesar de que el país no es una potencia médica, es necesaria la creación de normas jurídicas que regulen el uso de reproducción humana médicamente asistida, mas aún en estos momentos en que se les aplica en muchos casos de una forma desmedida y sin ningún ordenamiento legal que la sustente, se ha tratado de disponer restricciones administrativas, pero es evidente que estas no bastan.

Cada país debe legislar en materia de técnicas de reproducción asistida de acuerdo a sus posibilidades técnicas y científicas; evidentemente el nuestro no es la excepción, no para dar rienda suelta a estas técnicas, sino para restringir su aplicación a aquellos momentos y formas en los que su utilización no vaya en detrimento de la familia y de los derechos del futuro hijo.

Por lo anteriormente expuesto, el suscrito diputado federal Alberto Esteva Salinas del Grupo Parlamentario del Partido Convergencia, somete a consideración de esta honorable Cámara de Diputados, para que sea aprobado el siguiente proyecto de

Decreto que reforma y adición a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ley General de Salud y proyecto de "Ley Federal de Técnicas de Reproducción Humana Asistida".

**Artículo Primero.** Se reforma el artículo **1o.**, **tercer párrafo** y el artículo **4o. segundo párrafo y se adiciona un párrafo al artículo 4o.** de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Para quedar en los términos siguientes

**Artículo 1o. ...**

...

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

**Artículo 4o. ...**

Toda persona tiene derecho a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número, el espaciamiento y **método de concepción** de sus hijos.

**El Estado a través de la ley respectiva, regulará todo lo concerniente a la aplicación de las técnicas de reproducción humana asistida haciendo prevalecer la dignidad humana, el respeto a familia y los derechos de la niñez.**

...

...

**Artículo Segundo:** Se reforman los artículos **313, 314, 315 y 318** de la Ley General de Salud. Para quedar en los términos siguientes

**Artículo 313.** Compete a la Secretaría de Salud:

I. ...

II. ...

**III. La regulación y el control de los centros donde se apliquen técnicas de reproducción humana asistida.**

**Artículo 314.** Para efectos de este título se entiende por:

I. a XIV. ...

**XV. Técnicas de reproducción humana asistida, a toda acción tendiente a auxiliar, transformar o sustituir procesos destinados a ocurrir espontáneamente en el aparato genital femenino por medio de una manipulación ginecológica, no generando modificación alguna en el patrimonio genético del embrión humano.**

**Artículo 315.** Los establecimientos de salud que requieren de autorización sanitaria son los dedicados a:

I. a IV. ...

**V. La aplicación de las técnicas de reproducción humana asistida**

...

**Artículo 318.** Para el control sanitario de los productos y de la disposición del embrión y de las células germinales, se estará a lo dispuesto **en la Ley Federal de Técnicas de Reproducción Humana Asistida**, a esta ley en lo que resulte aplicable, y en las demás disposiciones generales que al efecto se expidan.

**Artículo Tercero.** Se crea la Ley Federal de Técnicas de Reproducción Humana Asistida.



La Ley Federal de Participación Ciudadana es reglamentaria de los artículos 1o. tercer párrafo, 4o., segundo y último párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene por objeto regular la aplicación de las técnicas de reproducción artificial en territorio nacional así como los derechos de los usuarios y niños concebidos por estas técnicas, quedando estructurada de la siguiente manera

## **Título Primero**

### **Capítulo Único**

#### **Disposiciones Generales**

**Artículo 1o.** La presente ley tiene por objeto regular la aplicación de las técnicas de reproducción humana asistida autorizadas en territorio nacional y la utilización de gametos y preembriones humanos crioconservados.

Se prohíbe expresamente la clonación en seres humanos con fines reproductivos.

Para efectos de esta Ley, se entiende por preembrión el embrión in vitro constituido por el grupo de células resultantes de la división progresiva del ovocito desde que es fecundado hasta 14 días más tarde.

**Artículo 2.** Las técnicas de reproducción humana asistida autorizadas para ser aplicadas en territorio nacional son:

- a) La inseminación artificial.
- b) La fecundación in vitro e inyección intracitoplásmica de espermatozoides con gametos propios o de donante y con transferencia de preembriones.
- c) la transferencia intratubárica de gametos.

La aplicación de cualquier otra técnica requerirá la autorización expresa de la Secretaría de Salud.

La Secretaría de Salud tendrá la facultad de emitir un catálogo de técnicas que requieran autorización, la cual, actualizara constantemente.

**Artículo 3o.** Los centros que apliquen técnicas de reproducción humana asistida, tienen la obligación de hacerlo solamente cuando haya posibilidades razonables de éxito, no se pongan riesgo la salud, física o psíquica de la mujer o la posible descendencia y previa aceptación libre y consciente de su aplicación por parte de los interesados, la cual deberá haber sido dada con anterioridad, informada de sus posibilidades de éxito, así como de sus riesgos y de las condiciones de dicha aplicación y en escritura pública.

La información sobre estas técnicas, deberá realizarse tanto a quienes deseen recurrir a ellas como a quienes, vayan a actuar como donantes. Se extenderá a los aspectos biológicos y

jurídicos de aquéllas, y deberá precisar igualmente la información relativa al costo del tratamiento.

La aceptación de la aplicación de las técnicas de reproducción asistida quedará asentada en escritura pública en el que se hará mención expresa de todas las condiciones concretas de cada caso en que se lleve a cabo su aplicación así como de sus repercusiones biológicas y jurídicas.

La mujer receptora de estas técnicas podrá pedir que se suspenda su aplicación en cualquier momento de su realización anterior a la transferencia embrionaria. Dicha petición deberá realizarse por escrito.

Los datos personales de los usuarios, así como los relativos a la historia clínica deberán ser confidenciales en todo momento. De igual forma, se mantendrá la confidencialidad de la identidad de los donantes, de los datos y condiciones de los usuarios y de las circunstancias que concurran en el origen de los hijos así nacidos.

**Artículo 4o.** La práctica de cualquiera de las técnicas de reproducción asistida autorizadas por la Secretaría de Salud, sólo se podrá llevar a cabo en centros debidamente autorizados para ello. Dicha autorización especificará las técnicas cuya aplicación se autoriza en cada caso.

## **Título Segundo De la Donación**

**Artículo 5o.** Se entiende la donación de gametos y preembriones para fines de esta ley, como un contrato gratuito, formal y confidencial concertado entre el donante y el centro autorizado.

El contrato siempre tendrá que ser por escrito entre los donantes y el centro autorizado. El contrato deberá incluir que han sido debidamente informados sobre las consecuencias biológicas y jurídicas.

La donación será revocable sólo cuando el donante precisase para sí los gametos donados, siempre que en la fecha de la revocación aquéllos estén disponibles. A la revocación procederá la devolución por el donante de los gastos de todo tipo originados al centro receptor.

**Artículo 6o.** La donación será anónima y deberá garantizarse la confidencialidad de los datos de identidad de los donantes. La Secretaría de Salud tendrá una base de datos nacional de los donantes con el único objetivo de controlar el número de donaciones que haga determinada persona.

El número máximo autorizado de hijos nacidos en México que hubieran sido generados con gametos de un mismo donante no deberá ser superior a cinco, por lo cual, los centros

tendrán la obligación de cerciorarse de lo anterior solicitando a la Secretaría de Salud que realice una búsqueda en la base de datos nacional de los que pretendan ser donadores.

Si se acreditase que el número de éstos superaba el límite establecido, se procederá a la destrucción de las muestras procedentes de ese donante.

Será responsabilidad de cada centro o servicio que utilice gametos de donantes comprobar de manera fehaciente la identidad de los donantes, así como, en su caso, las consecuencias de las donaciones anteriores realizadas en cuanto a la generación de hijos nacidos previamente.

Las disposiciones de este artículo serán de aplicación a los supuestos de donación de gametos sobrantes no utilizados en la reproducción de una pareja para la reproducción de personas ajenas a ella.

**Artículo 7o.** Los hijos nacidos tienen derecho por sí o por sus representantes legales a obtener información general de los donantes que no incluya su identidad. Igual derecho corresponde a las receptoras de los gametos y de los preembriones.

**Artículo 8o.** Sólo en circunstancias extraordinarias que representen un peligro cierto para la vida o la salud del hijo podrá revelarse la identidad de los donantes, siempre que dicha revelación sea indispensable para evitar el peligro. Dicha revelación tendrá carácter restringido y no implicará en ningún caso publicidad de la identidad de los donantes.

**Artículo 9o.** En una donación podrá existir una compensación económica estrictamente por las molestias físicas y los gastos de desplazamiento y laborales que se puedan derivar de dicha donación, pero nunca será por concepto lucrativo o comercial.

**Artículo 10.** Los donantes deberán tener más de 18 años y en pleno goce y disfrute de sus capacidades, así como gozar de buena salud tanto psíquica como física.

## **Título Tercero**

### **Capítulo Primero**

#### **Usuarios de las técnicas**

**Artículo 11.** Toda mujer casada mayor de 18 años y con plena capacidad de ejercicio podrá ser receptora o usuaria de las técnicas reguladas en esta ley, siempre que haya prestado su consentimiento escrito a su utilización de manera libre, consciente y expresa.

**Artículo 12.** En la información proporcionada a la mujer, –de manera previa a la firma de su consentimiento para la aplicación de estas técnicas– se incluirán, los posibles riesgos para ella durante el tratamiento y el embarazo y para la descendencia, que se puedan derivar de la maternidad a una edad clínicamente inadecuada.

**Artículo 13.** Para el caso de que la mujer fuera receptora, se precisará, además, el consentimiento en escritura pública de su marido. El consentimiento del cónyuge, prestado antes de la utilización de las técnicas, deberá reunir idénticos requisitos de expresión libre, consciente y formal.

**Artículo 14.** En ningún caso podrá seleccionarse personalmente el donante a petición de la receptora. La elección del donante de semen sólo podrá realizarse por el equipo médico que aplica la técnica, que deberá preservar las condiciones de anonimato de la donación.

## **Capítulo Segundo**

### **De la Filiación**

**Artículo 15.** La filiación de los nacidos con las técnicas de reproducción asistida se regulará por las leyes civiles, a salvo de las especificaciones establecidas en los siguientes artículos.

**Artículo 16.** En ningún caso la inscripción en el Registro Civil reflejará datos relativos al método artificial por el que fue concebido el niño.

**Artículo 17.** Ni la mujer progenitora ni el marido, cuando hayan prestado su consentimiento formal, previo y expreso a determinada fecundación con contribución de donante o donantes, podrán impugnar la filiación matrimonial del hijo nacido como consecuencia de tal fecundación.

Se considera escrito indubitado el documento extendido ante notario por el que se otorga el consentimiento para ser usuario de técnicas de reproducción humana asistida.

**Artículo 18.** La revelación de la identidad del donante en los supuestos en que proceda conforme al artículo 8o. de la presente ley no implica en ningún caso determinación legal de la filiación.

**Artículo 19.** No podrá determinarse legalmente la filiación o relación jurídica alguna entre el hijo nacido por la aplicación de las técnicas reguladas en esta ley y el marido fallecido cuando el material reproductor de éste no se halle en el útero de la mujer en la fecha de la muerte del varón.

No obstante lo dispuesto en el apartado anterior, el marido podrá prestar su consentimiento en escritura pública o en testamento para que su material reproductor pueda ser utilizado en los 12 meses siguientes a su fallecimiento para fecundar a su mujer. Tal generación producirá los efectos legales que se derivan de la filiación matrimonial.

## **Capítulo Tercero**

### **Gestación por sustitución**

**Artículo 20.** Será nulo de pleno derecho el contrato por el que se convenga la gestación a cargo de una mujer que renuncia a la filiación materna a favor del contratante o de un tercero. Lo anterior sin importar si es oneroso o gratuito.

**Artículo 21.** La filiación de los hijos nacidos por gestación de sustitución será determinada por el parto.

**Artículo 22.** Queda a salvo la posible acción de reclamación de la paternidad respecto del padre biológico, conforme a las reglas generales.

## **Título Cuarto**

### **Capítulo Único**

#### **Crioconservación y otras técnicas coadyuvantes de las de reproducción asistida**

**Artículo 23.** El semen podrá crioconservarse en bancos de gametos autorizados durante la vida del varón de quien procede.

**Artículo 24.** La utilización de ovocitos y tejido ovárico crioconservados requerirá previa autorización de la autoridad sanitaria correspondiente.

**Artículo 25.** Los preembriones sobrantes de la aplicación de las técnicas de fecundación in vitro que no sean transferidos a la mujer en un ciclo reproductivo podrán ser crioconservados en los bancos autorizados para ello. La crioconservación de los ovocitos, del tejido ovárico y de los preembriones sobrantes se podrá prolongar hasta el momento en que se considere por los responsables médicos, con el dictamen favorable de especialistas independientes y ajenos al centro correspondiente, que la receptora no reúne los requisitos clínicamente adecuados para la práctica de la técnica de reproducción asistida.

**Artículo 26.** Los diferentes destinos posibles que podrán darse a los preembriones crioconservados, así como, en los casos que proceda, al semen, ovocitos y tejido ovárico crioconservados, son:

- a. Su utilización por la propia mujer o su cónyuge.
- b. La donación con fines reproductivos.
- c. La donación con fines de investigación.
  
- d. El cese de su conservación sin otra utilización. En el caso de los preembriones y los ovocitos crioconservados, esta última opción sólo será aplicable una vez finalizado el plazo máximo de conservación establecido en esta ley sin que se haya optado por alguno de los destinos mencionados en los apartados anteriores.

**Artículo 27.** La utilización de los preembriones o, en su caso, del semen, los ovocitos o el tejido ovárico crioconservados, para cualquiera de los fines citados, requerirá del consentimiento informado correspondiente debidamente acreditado. En el caso de los

preembriones, el consentimiento deberá haber sido prestado por los interesados con anterioridad a la generación de los preembriones.

**Artículo 28.** El consentimiento para dar a los preembriones o gametos crioconservados cualquiera de los destinos citados podrá ser modificado en cualquier momento anterior a su aplicación.

Si fuera imposible obtener de la pareja progenitora la firma del consentimiento correspondiente y se pudieran demostrar de manera fehaciente las actuaciones llevadas a cabo con el fin de obtener dicha misma, los preembriones quedarán a disposición de los centros en los que se encuentren crioconservados, que podrán destinarlos conforme a su criterio a cualquiera de los fines citados, manteniendo las exigencias de confidencialidad y anonimato establecidas y la gratuidad y ausencia de ánimo de lucro.

Con anterioridad a la prestación del consentimiento, se deberá informar a la pareja progenitora o a la mujer, en su caso, de lo previsto en los párrafos anteriores de este apartado.

## **Título Quinto**

### **Capítulo Único Centros de Reproducción Asistida**

**Artículo 29.** Todos los centros en los que se realicen las técnicas de reproducción humana asistida, deberán contar con autorización respectiva de las autoridades de Salud, siendo la Secretaría de Salud la encargada de vigilar constantemente dichos centros en cuanto a la prestación de sus servicios, debiendo observar en todo momento las disposiciones de esta ley.

**Artículo 30.** Los equipos biomédicos que trabajen en estos centros o servicios sanitarios deberán estar especialmente cualificados para realizar las técnicas de reproducción humana asistida, sus aplicaciones complementarias o sus derivaciones científicas y contarán para ello con el equipamiento y los medios necesarios que la Secretaría de Salud determinará.

**Artículo 31.** Los equipos biomédicos y la dirección de los centros o servicios en que trabajan incurrirán en las responsabilidades que legalmente correspondan si violan el secreto de la identidad de los donantes, si realizan mala práctica con las técnicas de reproducción asistida o los materiales biológicos correspondientes o si, por omitir la información o los estudios establecidos, se lesionan los intereses de donantes o usuarios o se transmiten a los descendientes enfermedades congénitas o hereditarias, evitables con aquella información y estudio previos.

**Artículo 32.** Los equipos médicos recogerán en una historia clínica, custodiada con la debida protección y confidencialidad, todas las referencias sobre los donantes y usuarios, así como los consentimientos firmados para la realización de la donación o de las técnicas.

Los datos de las historias clínicas, excepto la identidad de los donantes, deberán ser puestos a disposición de la receptora y de su pareja, o del hijo nacido por estas técnicas o de sus representantes legales cuando llegue a su mayoría de edad, si así lo solicitan.

**Artículo 33.** Los centros de reproducción humana asistida se someterán con la periodicidad que establezcan las autoridades de salud competentes a auditorías externas que evaluarán tanto los requisitos técnicos y legales.

## **Titulo Sexto**

### **Capitulo Único**

#### **Registros nacionales de reproducción asistida**

**Artículo 34.** El registro nacional de donantes, adscrito a la Secretaría de Salud, es aquel registro administrativo en el que se inscribirán los donantes de gametos y preembriones con fines de reproducción humana, con las garantías precisas de confidencialidad de los datos de aquéllos.

**Artículo 35.** Este registro, cuyos datos se basarán en los que sean proporcionados por los centros de reproducción humana asistida, consignará también los hijos nacidos de cada uno de los donantes, la identidad de las parejas o mujeres receptoras y la localización original de unos y otros en el momento de la donación y de su utilización.

**Artículo 36.** La Secretaría de Salud regulará la organización y funcionamiento del registro nacional.

**Artículo 37.** Independiente del registro anterior, el gobierno –previo informe de la Secretaría de Salud–, regulará la constitución, organización y funcionamiento de un Registro de Actividad de los Centros de Reproducción Asistida.

**Artículo 38.** El Registro de Actividad de los Centros de Reproducción Asistida deberá hacer públicos con periodicidad, al menos anual de los datos de actividad de los centros relativos al número de técnicas y procedimientos de diferente tipo para los que se encuentren autorizados, así como las tasas de éxito en términos reproductivos obtenidas por cada centro con cada técnica, y cualquier otro dato que se considere necesario para que por los usuarios de las técnicas de reproducción asistida se pueda valorar la calidad de la atención proporcionada por cada centro.

**Artículo 39** Los centros en los que se practiquen técnicas de reproducción asistida están obligados a suministrar la información precisa, para su adecuado funcionamiento, a las autoridades encargadas de los registros regulados en los dos artículos anteriores.

## **Titulo Séptimo**

### **Infracciones y sanciones**



**Artículo 40.** Las infracciones en materia de reproducción humana asistida serán objeto de las sanciones administrativas correspondientes, previa instrucción del oportuno expediente, sin perjuicio de las responsabilidades civiles, penales o de otro orden que puedan concurrir.

**Artículo 41.** Si a juicio de la Secretaría de Salud, un centro de reproducción asistida cometiese una falta grave, éste podrá perder la autorización para seguir operando.

En la adopción y cumplimiento de tales medidas se respetarán, en todo caso, las garantías, normas y procedimientos previstos en el ordenamiento jurídico para proteger los derechos a la intimidad personal y familiar y a la protección de los datos personales, cuando éstos pudieran resultar afectados.

**Artículo 42.** Cuando el incumplimiento de las obligaciones previstas en esta ley corresponda a varias personas conjuntamente, responderán de forma solidaria de las infracciones que se comentan y de las sanciones que se impongan.

**Artículo 43.** Habrá lugar a sanciones administrativas cuando exista incumplimiento de cualquier obligación o la trasgresión de cualquier prohibición establecida en esta ley.

**Artículo 44.** Las infracciones serán sancionadas con una multa de \_\_\_ veces el salario mínimo del Distrito Federal.

En el caso de las infracciones muy graves se podrá acordar la clausura o cierre de los centros o servicios en los que se practiquen las técnicas de reproducción humana asistida.

La cuantía de la sanción que se imponga, dentro de los límites indicados, se graduará teniendo en cuenta los riesgos para la salud de la madre o de los preembriones generados, la cuantía del eventual beneficio obtenido, el grado de intencionalidad, la gravedad de la alteración de salud producida, la generalización de la infracción y la reincidencia.

**Artículo 44.** Si un mismo hecho u omisión fuera constitutivo de dos o más infracciones, tipificadas en esta u otras leyes, se tomará en consideración únicamente aquélla que comporte la mayor sanción.

### **Transitorio**

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

Solicito a la Mesa Directiva de la LX Legislatura dé trámite correspondiente a esta iniciativa, y a su vez, sea turnada a las comisiones de Salud y Puntos Constitucionales.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 6 de diciembre de 2007.

Diputado Alberto Esteva Salinas (rúbrica)

## QUE REFORMA EL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO RENÉ LEZAMA ARADILLAS, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

El suscrito, diputado federal René Lezama Aradillas, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en la LX Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 55, fracción II, 56, 62 y demás relativos del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someto a consideración de este honorable Congreso de la Unión, la presente iniciativa con proyecto de decreto por la que se reforma el párrafo segundo de la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a efecto de fortalecer nuestro sistema Federal de gobierno, estableciendo nuevos supuestos para que las sentencias emitidas por la sustanciación de una Controversia Constitucional, tengan efectos generales, al tenor de la siguiente

### **Exposición de Motivos**

La rica tradición constitucional de México nos ha enseñado que la convivencia armónica sólo está garantizada en el marco del derecho; que el progreso nacional sólo es posible a partir del cumplimiento de la ley y de la constante adecuación del marco jurídico a las nuevas realidades del país.

Es esencial que la Constitución y el orden legal derivado de ella tengan plena observancia. Es preciso que las autoridades actúen con apego a las normas, que los derechos sean reconocidos y las discrepancias resueltas conforme a la ley. Todo el esfuerzo de varias generaciones, toda la tarea de la nuestra, todo el horizonte de nuestros hijos puede perderse si no damos los pasos definitivos para seguir consolidándonos como un país de leyes. No podemos fincar nuestras expectativas en la certidumbre de la ley y vivir en la incertidumbre de su cumplimiento.

Por lo anterior, someto a la consideración del Constituyente Permanente, a través de la Cámara de Diputados, una iniciativa que tiene el propósito de fortalecer la Constitución y la normatividad como sustento básico para una convivencia segura, ordenada y tranquila. Se propone el perfeccionamiento de la justicia constitucional, y del sistema federal de gobierno, en suma, se propone dotar de instrumentos procesales a los municipios, a efecto de salvaguardar el ámbito de competencia que le ha otorgado la Constitución.

En efecto, a los municipios del país se les considera autónomos porque encarnan un ámbito de gobierno propio, así como porque en ellos se sustenta la organización territorial y administrativa del país. Aun cuando en la Constitución vigente no se menciona el término de autonomía de manera expresa, de su regulación constitucional y específicamente del artículo 115, pueden deducirse las principales implicaciones de dicho principio en nuestro régimen político.

En tales términos, el principio autonómico del municipio se manifiesta en varios aspectos: a) autonomía de gobierno o política, que se ejerce a través de una corporación denominada ayuntamiento; b) autonomía jurídica, porque el ayuntamiento posee personalidad jurídica propia, así como puede expedir reglamentos y realizar otros actos jurídicos, c) autonomía administrativa, en cuanto tiene una estructura propia que se compone de diversas dependencias y unidades administrativas encargadas de los servicios públicos, y d) autonomía financiera, en virtud de que cuentan con su patrimonio y hacienda de carácter público.

Desde luego, esta autonomía no es absoluta, sino que esta sujeta a las prescripciones constitucionales, y sobre todo a la legislación que expiden las entidades federativas, mismas que desgraciadamente establecen con frecuencia controles excesivos e interferencias en las actividades municipales, a lo cual hay que agregar la influencia de la federación, que desde hace muchos años ha concentrado los recursos y fuentes tributarias de mayor importancia.

En este sentido, el fortalecimiento del federalismo va de la mano con el fortalecimiento del municipio, los cuales no deben ser vistos como un proyecto aislado o independiente. Renovación municipal y fortalecimiento federalista, deben ser procesos vinculados, simultáneos y que se refuercen mutuamente. Los temas del federalismo y del municipio han estado siempre presentes en la historia. Pese a ello, hay todavía justificados reclamos, y se les considera asuntos pendientes en la agenda nacional. Tales temas revisten hoy mayor urgencia, en virtud de que la geografía del poder ha cambiado radicalmente, el más somero examen de la distribución de las fuerzas políticas en las gubernaturas, las diputaciones locales y los municipios, nos ilustra acerca de esta nueva y tornadiza pluralidad política.

Bajo estas condiciones, se hace imperativo formular nuevos principios y reglas, para que funcione mejor el sistema federal, así como para que los municipios asuman –por fin– el papel que debe corresponderles en el sistema político. Es este ideal el que se está manifestando en el fondo de las últimas reformas al municipio que se han aprobado, así como en las modificaciones que se han hecho a las leyes federales y los programas que se han elaborado para promover el federalismo. Ni que decir que esta nueva realidad ha estado influyendo en la expedición de varias constituciones locales o en reformas sustanciales a las mismas, así como en la legislación local y municipal que ha venido modificándose en forma gradual pero sostenida.

Lo cierto es que –a la par de fortalecer las funciones del municipio–, es necesario establecer mecanismos que garanticen el respeto a las mismas; porque de nada sirve robustecer y ampliar el marco de atribuciones de los municipios, si al final y al cabo, van a ser conculcadas o ignoradas por otros órdenes de gobierno.

Es preciso reformar la parte conducente del artículo 105 de la Constitución General, a efecto de prever que las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que recaigan sobre las disposiciones generales emitidas por la federación o los estados en contra del ámbito competencial de los municipios, puedan tener efectos generales, una vez alcanzada la votación calificada señalada en dicho precepto.

El artículo 105 actualmente le otorga competencia exclusiva a la Suprema Corte de Justicia para conocer de las controversias que se susciten entre la federación y un estado o el Distrito Federal; la federación y un municipio; el Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión, aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente, sean como órganos federales o del Distrito Federal; un estado y otro; un estado y el Distrito Federal; el Distrito Federal y un municipio; dos municipios de diversos estados; dos poderes de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; un estado y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; un estado y un municipio de otro estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; un estado y un municipio de otro estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales, y dos órganos de gobierno del Distrito Federal sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.

Asimismo, se prevén en este numeral constitucional los supuestos en los que las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, respecto de determinadas controversias constitucionales, podrán tener efectos generales si alcanzan la votación calificada. Sin embargo, no se establece en dichos supuestos, ciertas hipótesis de controversia que por su trascendencia e importancia, debiesen tener efectos generales.

Así las cosas, una de las demandas actuales es un renovado federalismo. Esto hace indispensable encontrar las vías adecuadas para solucionar las controversias que en su pleno ejercicio pueda suscitar y que las resoluciones de las mismas, por su impacto e importancia, puedan tener efectos generales de invalidez.

Por este motivo, se propone la modificación al artículo 105, a fin de prever que las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto de controversias constitucionales que versen sobre disposiciones generales de la federación impugnadas por los municipios, así como sobre las disposiciones generales de los estados impugnadas por los municipios, en caso de ser consideradas inválidas y hayan alcanzado la votación calificada de al menos ocho votos de los ministros del máximo tribunal del país, tendrán efectos generales.

Con la modificación propuesta, cuando alguno de los municipios estime vulnerada su marco de competencias por disposiciones generales provenientes de la federación o de los estados, se podrá obtener, en su caso, la declaratoria de invalidez y los efectos generales respecto de todos los sujetos obligados al cumplimiento de la misma.

Si bien es cierto, que con las reformas constitucionales de 1994 –respecto de fortalecer la supremacía del orden constitucional, mediante la aprobación de diversas modificaciones en materia de impartición de justicia–, se dio un gran avance previendo diversos supuestos y sujetos legitimados para presentar controversias constitucionales, y que en su caso la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolviera y declarará los efectos generales de invalidez de los actos o disposiciones generales impugnadas, dicha reforma fue insuficiente respecto de tutelar de manera adecuada el ámbito competencial de los municipios, al no conceder que las normas impugnadas por éstos, tuviesen efectos generales y no únicamente

sobre los promoventes, existiendo un desequilibrio procesal entre los diversos órdenes de gobierno, y favoreciéndose a la federación y a los estados.

Debe señalarse que en la Suprema Corte de Justicia la voluntad popular ha depositado la función fundamental de mantener el equilibrio entre los poderes de la Unión; al igual que es depositaria del supremo mandato de velar por la unión de la república. En la Suprema Corte reside asimismo el mandato de asegurar a los individuos que todo acto de autoridad se apege estrictamente al orden que la Constitución consagra.

Por lo tanto, de ser aprobada en sus términos la presente iniciativa, podremos fortalecer tanto nuestro sistema federal, como la función de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, respecto de ser el órgano garante de la Constitución. Así, estas reformas entrañan un paso sustantivo en el perfeccionamiento del régimen democrático, fortaleciendo al municipio como orden de gobierno, de la mano del sistema federal.

La reforma se inscribe en la larga tradición nacional que ha buscado subordinar la totalidad de los actos del poder público a la Constitución y a las leyes. Esa tradición comprende el establecimiento, por don Manuel Crescencio Rejón, del juicio de amparo de Yucatán, la federalización del propio juicio de amparo por Mariano Otero y el establecimiento de un sistema de control de constitucionalidad de leyes. Esa tradición incluye también los importantes criterios que en materia de constitucionalidad fijó Ignacio Vallarta. En fin, una tradición que comprende la creación de los tribunales colegiados de circuito y el otorgamiento a la Suprema Corte, en 1987, de facultades exclusivas en materia de constitucionalidad. Todos estos avances, fruto del enorme esfuerzo y el talento de muchos juristas mexicanos, tuvieron el propósito común de garantizar nuestra Constitución como norma suprema de la nación. Esa es la tradición jurídica mexicana en que se inscribe esta iniciativa.

En suma, se trata de una reforma profunda que parte de la voluntad de los mexicanos de vivir en un Estado fundado en la soberanía nacional, la democracia, la división de poderes, el federalismo y el respeto a las garantías individuales. Su objetivo último es el fortalecimiento de los municipios como orden de gobierno, del equilibrio de poderes y del estado de derecho.

Por lo anteriormente expuesto, someto a consideración de esta honorable asamblea, la siguiente iniciativa con proyecto de

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

**Artículo Único.** Se reforma el párrafo segundo de la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 105. ...

I. ...

a) a k) ...

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

...

II. ...

III. ...

### **Transitorio**

**Artículo Único.** Las presentes reformas entrarán en vigor, el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Dado en el Palacio Legislativo, a 6 de diciembre de 2007

Diputado René Lezama Aradillas (rúbrica)

**QUE REFORMA EL ARTÍCULO 2o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA ELSA DE GUADALUPE CONDE RODRÍGUEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE ALTERNATIVA**

La suscrita, Elsa de Guadalupe Conde Rodríguez, legisladora federal del grupo Parlamentario Alternativa Socialdemócrata en la LX Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 4o., 71, fracción II; 72 y 73, fracción XXV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presenta la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se adicionan la fracción IX y un último párrafo al Apartado A del artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

**Exposición de Motivos**

México ocupa el octavo lugar a nivel mundial entre los países con mayor cantidad de pueblos indígenas y es el segundo en América con mayor población de origen étnico que reside, sobre todo, en zonas rurales y de alta marginación.

En nuestro país hay más de seis millones de personas de cinco años y más que habla lengua indígena, 3 millones 52 mil 138 mujeres y dos millones 959 mil 64 hombres, de acuerdo con el Censo de Población y Vivienda 2005 del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

La obligación constitucional a cargo de la federación, los estados y los municipios de "establecer condiciones para que los pueblos y las comunidades indígenas puedan adquirir, operar y administrar medios de comunicación, en los términos que las leyes de la materia determinen" fue incorporada a nuestra Constitución hace más de un lustro.

El debate que en torno a la regulación de los medios de comunicación se ha suscitado en el país en el último año, pone en evidencia la dolorosa y sistemática omisión y negligencia que las autoridades de todos los niveles han demostrado frente a este mandato constitucional explícito.

En estas condiciones, tenemos que, si hemos de asumir con seriedad el compromiso de hacer justicia a nuestros pueblos indígenas y generar condiciones favorables a su desarrollo, es preciso establecer con claridad que las medidas ordenadas por la Constitución a favor de los pueblos indígenas –como la adquisición, administración y operación de medios de comunicación por parte de los pueblos indígenas– son derechos constitucionales exigibles y no normas programáticas o aspiracionales.

No podemos admitir que este derecho a contar con medios de comunicación, que resulta fundamental para instrumentar la autonomía y el desarrollo de los pueblos indígenas, sea un



simple deseo que debe cumplirse en la medida los recursos públicos y que el criterio de las autoridades en turno lo decidan.

A mitad del año que cursamos la discusión en torno a la llamada Ley Televisa abrió las puertas a un debate largamente guardado: la regulación de medios de comunicación a las comunidades indígenas. La Suprema Corte de Justicia de la Nación, al pronunciarse en torno a la misma reforma, hizo una observación –retomada por el legislativo– en el sentido de que los pueblos indígenas carecen de condiciones normativas para fundar y administrar sus propios medios de comunicación comunitaria.

El fallo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 26/2006, así como el recaído sobre las 44 controversias constitucionales interpuestas por municipios indígenas en contra de la legislación en materia de radio, televisión y telecomunicaciones, han exhibido que dicho mandato constitucional es, hoy, letra muerta, mientras las legislaturas así lo prefieran.

El 14 de junio del año en curso, los representantes de las Comisiones de Asuntos Indígenas, de Radio, Televisión y Cinematografía, así como la de Cultura de la LX Legislatura de la Cámara de Diputados, coincidieron en que la "declaratoria de inconstitucionalidad de varios de los artículos de la Ley de Radio Televisión y de Telecomunicaciones, abre las puertas al debate y compromete a los legisladores para formular reformas para que la legislación de medios de comunicación atienda principios de democracia y equidad".

Entonces, legisladores y legisladoras de esta LX legislatura hicimos un compromiso para sumar voluntades, capacidades y esfuerzos para sacar adelante una legislación que haga posible el acceso a los pueblos indígenas a los medios de comunicación.

La oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, la Comisión de Asuntos Indígenas de la LX Legislatura de la Cámara de Diputados, la Asociación Mundial de Radios Comunitarias, Servicios para una Educación Alternativa y el Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas celebraron en septiembre del año en curso el foro *Pueblos indígenas y medios de comunicación* en la Ciudad de México, donde se discutieron, analizaron y propusieron soluciones referentes a la situación actual de los medios de comunicación de los pueblos indígenas, sobre todo, las radios comunitarias.

En la declaración final del foro se ratificó la importancia de legislar en esta materia; también se hizo un llamado al Congreso de la Unión –como parte del Estado mexicano– para que tome en cuenta la normatividad internacional en materia del derecho a la libertad de expresión y los derechos de los pueblos indígenas, y realizar una reforma constitucional en la que se establezca el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la propiedad, manejo y operación de sus medios de comunicación.

El espíritu de la reforma que se somete a su consideración es retomar tales compromisos en materia de regulación constitucional de medios de comunicación para las comunidades

indígenas y asegurar el pleno ejercicio del derecho a la administración de los medios comunitarios.

En consecuencia, se propone agregar una fracción al Apartado A del artículo 2o. constitucional, a fin de establecer, como un derecho fundamental, que los pueblos indígenas puedan adquirir, operar y administrar medios de comunicación, incluyendo la comunicación electrónica e impresa, precisando que, en todo caso, deberá garantizarse la independencia editorial y la autonomía financiera de dichos medios.

La ubicación de la fracción propuesta obedece a la estrecha inseparable, hoy día, vinculación entre autonomía y comunicación en una comunidad. Si los pueblos indígenas han de determinarse libremente y ejercer adecuadamente sus derechos –como resulta evidente para el caso del derecho de consulta–, necesitan contar con los medios de comunicación que permitan integrar identidades, discutir opciones y llegar a acuerdos en torno a las determinaciones que, como comunidades, hagan.

Independiente del mandato a la federación, estados o municipios que consagra el Apartado B del artículo en cuestión, se propone precisar que existirá un derecho de los pueblos indígenas, consagrado en el Apartado A.

Finalmente, se proponen dos medidas concretas para asegurar la exigibilidad de este derecho. En primer lugar, se agrega un párrafo al final del apartado en que se precisa que los derechos allí consagrados son derechos exigibles judicial y administrativamente, por cualquier vía que facilite su satisfacción. En segundo lugar, se precisa, mediante un artículo transitorio, que el Legislativo federal deberá, en un tiempo no mayor a un año, establecer el marco normativo correspondiente al nivel federal que habrá de garantizar los derechos consagrados en el Apartado A del artículo 2o. constitucional y de articular los mandatos consagrados en el Apartado B; y un periodo no mayor de un año, a partir de la expedición de la legislación federal, para que las legislaturas estatales hagan lo propio en sus respectivas jurisdicciones.

Por lo anteriormente expuesto, someto a la consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de

**Decreto que adiciona tres párrafos al artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

**Artículo Primero.** Se adiciona la fracción IX y un último párrafo al Apartado A del artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 2o. (...)**

(...)

(...)

(...)

(...)

A. Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas...

I. (...)

II. (...)

III. (...)

IV. (...)

V. (...)

VI. (...)

VII. (...)

VIII. (...)

**IX. Ejercer el derecho a adquirir, operar y administrar medios de comunicación, incluyendo medios impresos y electrónicos, contando, en todo caso, con independencia editorial y autonomía financiera para su operación.**

Las constituciones y leyes de las entidades federativas establecerán las características de libre determinación...

**Los derechos de las comunidades indígenas enumerados en este apartado, son derechos exigibles y las autoridades administrativas y judiciales tienen la obligación de facilitar su satisfacción.**

B. ...

I. (...)

II. (...)

III. (...)

IV. (...)

V. (...)

VI. (...)

VII. (...)

VIII. (...)

IX. (...)

### **Transitorios**

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

**Artículo Segundo.** El honorable Congreso de la Unión tiene la obligación de establecer, a más tardar en un año, a partir de la entrada en vigor de esta reforma, el marco normativo correspondiente al nivel federal que habrá de garantizar los derechos consagrados en el Apartado A del artículo 2o. constitucional y de articular los mandatos consagrados en su Apartado B. Las legislaturas estatales tienen la misma obligación la cual deberá ser cumplida en un periodo no mayor a un año después de la entrada en vigor de la legislación federal de la que habla este artículo transitorio.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 11 de diciembre de 2007.

Diputada Elsa de Guadalupe Conde Rodríguez (rúbrica)

**QUE REFORMA Y ADICIONA UN APARTADO C) AL ARTÍCULO 2o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA ELSA DE GUADALUPE CONDE RODRÍGUEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE ALTERNATIVA**

La suscrita, Elsa de Guadalupe Conde Rodríguez, legisladora federal del Grupo Parlamentario Alternativa Socialdemócrata en la LX Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 4o., 71, fracción II, 72 y 73, fracción XXV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presenta la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona un Apartado C al artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente:

**Exposición de Motivos**

Dentro de las protecciones que el derecho internacional de los derechos humanos contempla a favor de los pueblos indígenas destaca, en especial a partir de la adopción del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el derecho de consulta que les asiste.

El referido tratado internacional, cuya primera ratificación por parte de un país latinoamericano se debe a México, dispone que "al aplicar las disposiciones del presente convenio, los gobiernos deberán consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente".<sup>1</sup>

Las agencias de las Naciones Unidas han señalado que, para que el derecho (y deber) de consulta que se ha establecido a nivel internacional pueda efectivamente traducirse en que los pueblos indígenas incidan en las decisiones públicas que les afectarán, ha de entenderse en conjunto con una serie de requisitos adicionales.<sup>2</sup>

Sólo cuando los Estados observan tales requerimientos, la consulta que se lleva adelante es genuina y, en consecuencia, respetuosa de los derechos de dichos pueblos. Así, la consulta a los pueblos indígenas debe hacerse:

a) Mediante procedimientos adecuados [artículo 6.1 a)], los cuales deben entenderse como aquellos que han de considerar debidamente los mecanismos de participación y de adopción de decisiones colectivas de las propias comunidades indígenas, como sería, por ejemplo, un consejo de ancianos.

b) De buena fe (artículo 6.2), es decir, el Estado debe procurar que el proceso de consulta permita a los pueblos indígenas influir en éste decisivamente. Así, no se actúa de buena fe cuando el Estado se contenta con celebrar una reunión con solo

algunos representantes indígenas, o en un idioma distinto al que los indígenas comprenden.

c) De "manera apropiada a las circunstancias" (artículo 6.2). Si bien la consulta se establece como criterio general en el convenio, existen circunstancias específicas en las que obligatoriamente debe respetarse el proceso.<sup>3</sup>

d) "Con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas" (artículo 6.2).

Todas las garantías que el convenio dispone para asegurar que el derecho a la consulta sea respetado por parte de los Estados están encaminadas a lograr acuerdos entre las comunidades indígenas y los gobiernos, o bien, a que las primeras consientan en los proyectos, programas e intervenciones de estos últimos. Este derecho implica que los gobiernos realicen todos sus esfuerzos para que las comunidades indígenas y los gobiernos lleguen a acuerdos sobre la manera de llevar adelante dichos programas, de tal modo que, en caso de desacuerdo, los Estados deben procurar atender las posibles alternativas que los pueblos indígenas propongan a los mecanismos que los Estados impulsan.

Cabe señalar que, con la reciente adopción –en septiembre de 2007– de la Declaración Universal sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, la comunidad internacional ha dado un paso adelante en la manera como se entienden los procesos de consulta a pueblos indígenas.

Bajo la regulación del Convenio 169, es claro que el derecho de los pueblos indígenas es "a ser consultados", con miras a llegar a acuerdos con los Estados.

La Declaración Universal, que México también ha ratificado, robustece la protección hacia los pueblos indígenas, al establecer la condición del "consentimiento previo, libre e informado" para el desarrollo de políticas o planes gubernamentales. En efecto, la declaración dispone, en su artículo 19, que

Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado.

En consecuencia, si se pretende establecer el derecho a la consulta que tienen los pueblos indígenas en sintonía con el desarrollo del derecho internacional de los derechos humanos – al cual el Estado mexicano se ha vinculado por decisión libre y soberana–, debe tenerse en consideración lo preceptuado por la Declaración Universal.<sup>4</sup> De este modo, una regulación constitucional que mire hacia el futuro y pueda adecuarse al desarrollo que está por venir en la materia, debe hacerse cargo de esta significativa evolución jurídica.

De allí, entonces, que la redacción que se ofrece incorpore el consentimiento previo, libre e informado como elemento central de la regulación constitucional propuesta.

Por lo anteriormente expuesto, someto a la consideración de esta soberanía, la siguiente iniciativa con proyecto de

**Decreto que se adiciona un Apartado C al artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

**ARTÍCULO PRIMERO.** Se adiciona un Apartado C al artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

"Artículo 2o. (...)

(...)

A. (...)

B. (...)

**C. La federación, los estados y los municipios deberán, en todo caso, celebrar consultas y cooperar de buena fe con los pueblos indígenas por medio de sus autoridades representativas y a través de procedimientos adecuados antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten, a fin de obtener el consentimiento libre, previo e informado de la comunidad conforme a sus propios usos y costumbres. En la celebración de consultas se garantizará en todo momento el respeto a las garantías individuales de los miembros de las comunidades. Sin perjuicio de la obligación a cargo de la federación, los estados y los municipios de celebrar las consultas referidas en este apartado cuando pretendan realizar medidas legislativas o administrativas que afecten a los pueblos y comunidades indígenas, las propias comunidades y pueblos podrán exigir la satisfacción de este derecho cuando juzguen que una medida administrativa o legislativa les afecte.**

Sin perjuicio de los derechos aquí establecidos a favor de los indígenas, sus comunidades y pueblos, ...

**Transitorio**

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

**Notas:**

1 Artículo 6.1 del Convenio de la OIT número. 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, adoptado por la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo el 7 de junio de 1989.

2 Department of Economic and Social Affairs, Division for Social Policy and Development, Secretariat of the Permanent Forum on Indigenous Issues, "International Workshop on Free, Prior and Informed Consent and Indigenous Peoples", New York, 17 al 19 de enero de 2005, PFII/2005/WS.2/4.

3 Dichos casos son:

Cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente (artículo 6.1);



Antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras (artículo 15.2);

Siempre que se considere su capacidad de enajenar sus tierras o de transmitir de otra forma sus derechos sobre estas tierras fuera de su comunidad (artículo 17.2);

Cuando excepcionalmente el traslado y la reubicación de esos pueblos se consideren necesarios (artículo 16.2);

Cuando se realicen estudios sobre la organización y funcionamiento de programas especiales de formación que deban basarse en el entorno económico, las condiciones sociales y culturales y las necesidades concretas de los pueblos interesados (artículo 22).

4 A diferencia del Convenio 169 de la OIT, que es un tratado internacional y que, consecuentemente, es plenamente vinculante para los Estados parte, la Declaración Universal adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas no tiene carácter vinculante; o no, al menos del mismo modo que el Convenio 169. Por ejemplo, bajo el Convenio 169, las organizaciones sindicales pueden denunciar incumplimiento por parte de los Estados, y éstos deben rendir cuentas ante organismos internacionales, tal como ha sucedido con Ecuador y Colombia. Si bien estos mecanismos no están contemplados en la declaración, es indudable que el efecto simbólico de dar mayor protección a los pueblos indígenas –y la respuesta favorable de 143 naciones independientes a dicha Declaración– ha de considerarse como un elemento a tener en cuenta al momento de legislar y llevar adelante políticas en materia indígena.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a los 10 días del mes de diciembre de dos mil siete.

Diputada Elsa de Guadalupe Conde Rodríguez (rúbrica)

**QUE REFORMA Y ADICIONA EL ARTÍCULO 3o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA RUTH ZAVALETA SALGADO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD**

La que suscribe, Ruth Zavaleta Salgado, 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 el artículo 71, fracción II, 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, somete a consideración del Pleno de la Cámara de Diputados, la siguiente iniciativa de reformas y adiciones el artículo 3 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para establecer como parte del sistema educativo nacional, la cultura de la legalidad, al tenor de la siguiente:

**Exposición de Motivos**

El derecho debe estar sustentado en una serie de valores sociales que soportan el ideal de convivencia social armónica.

Desde esa perspectiva, resulta evidente la necesidad de que toda norma jurídica se apoye en los valores sociales, emanados de los procesos culturales, que generen la necesidad de cumplir con las normas jurídicas, que constituyan reglas claras y pautas de conducta que normen la conducta humana.

Como sabemos, el hombre por naturaleza tiende a ubicarse como un ser social, organizándose para la satisfacción de intereses comunes con los otros individuos que lo rodean, por lo que la organización humana al evolucionar va alcanzando diferentes niveles hasta llegar al que actualmente conocemos como el "Estado."

El término "Estado" es definido por el diccionario como: "Situación que guarda una persona o una cosa. Orden, jerarquía y calidad de las personas que componen un pueblo. Cuerpo político de una nación."<sup>1</sup>

Por su parte, el Diccionario Jurídico Espasa expresa en relación al Estado, que: "Su concepto más generalizado se refleja en distintas definiciones doctrinales entre las que se encuentra la de Sánchez Agesta, que transcribimos: una comunidad organizada en un territorio definido, mediante un orden jurídico servido por un cuerpo de funcionarios y definido y garantizado por un poder jurídico, autónomo y centralizado que tiende a realizar el bien común, en el ámbito de esa comunidad. De esta manera, la idea del estado integra la de comunidad: el estado es la comunidad organizada... Una parte de la doctrina aplica la idea de Estado a todas las formas políticas asumidas a lo largo de la historia por las comunidades independientes, con lo que quedan comprendidas en ella, incluso las polis griegas, o el imperio romano. Sin embargo, con mayor precisión, otros autores limitan el concepto a una forma política históricamente concreta, aunque difieren en cuál sea el

tiempo de su aparición... La evolución del Estado ofrece realidades cambiantes, tanto en lo que concierne a la estructura de sus órganos como a sus fines y los límites de su poder en función de los derechos humanos."<sup>2</sup>

Las comunidades humanas son el primer modelo de agrupación social, que tiene como característica distintiva la cercanía territorial de sus miembros. De allí que, al compartirse intereses y necesidades similares, los individuos se ven obligados a actuar en forma conjunta para resolver determinadas cuestiones de interés general y tratar de establecer reglas que organicen su convivencia y participación, de donde al paso del tiempo surge la estructura organizada de la sociedad en forma política y jurídica, que es el Estado, en cuya base encontramos precisamente a las comunidades humanas organizadas de acuerdo a su estrecha relación de vecindad que es lo que los obliga a compartir medios, esfuerzos y recursos para satisfacer necesidades comunes.

El análisis histórico de las diversas formas de organización humana nos lleva hacia el razonamiento de que el hombre actúa como un ser social por naturaleza, como lo concibió Aristóteles hace ya siglos atrás. La organización de los seres humanos en grupos sociales se fue dotando a lo largo de la historia, de una estructura política y posteriormente jurídica, para configurar así un estado con las características que ahora lo conocemos, como lo menciona Raymond G. Gettel en su análisis sobre la historia de las doctrinas políticas.<sup>3</sup>

De acuerdo a los antecedentes anteriormente descritos, concluimos que el estado no es más que la sociedad "formalmente organizada." Grapall, autor italiano, define al estado como " la persona jurídica que está constituida por un pueblo organizado sobre un territorio, bajo el mando de un poder supremo para fines de defensa, de orden, bienestar y superación común."<sup>4</sup>

Evidentemente, los fines del Estado como se concibe desde su origen y en la actualidad, es decir, la explicación teleológica y justificación del estado moderno, se derivan de las necesidades sociales que requieren de una organización para ser satisfechas.

El fenómeno estatal tiene una finalidad exclusiva, asegurar la unidad e integración futura de la nación, mediante organización y acciones hacia el exterior (acciones de carácter económico, político, cultural, etc.) estableciendo relaciones con otros estados, y a la vez, con un orden jurídico adecuado al interior para lograr el desarrollo y la armonía interna.

Es por ello que el respeto a las normas jurídicas resulta parte fundamental del esquema del estado, ya que ello garantiza la eficacia de las reglas de conducta. De ello se desprende la importancia del concepto "Estado de Derecho."

El fin primario del Estado es la consecución de las mejores condiciones de vida para los miembros de su sociedad. A lo largo de la historia ello se ha buscado hasta llegar al modelo actual del "Estado Social de Derecho", que se supone el ideal de la organización social.

El concepto tradicional del Estado de Derecho que surge desde la época de la Revolución Francesa, nos da la idea de que podemos considerar como estado de derecho aquel que

tiene su origen y fundamento en un sistema de normas jurídicas. "La doctrina del Estado de Derecho legal ha sido una creación y una práctica francesas que han dado origen a un sistema de garantías de los ciudadanos frente a los excesos y desviaciones de la Administración, sistema que ha permanecido firme a través de todos los cambios constitucionales y que es una de las aportaciones capitales de Francia al Derecho Público moderno."<sup>5</sup>

En la evolución histórica del orden jurídico de los estados, no es posible encontrar un contenido de valores específico que nos permita hablar de un "derecho justo" y por lo tanto jamás habrá un perfecto estado "de derecho", sin embargo se ha intentado cumplir con los fines del orden jurídico y del Estado.

"El estado de derecho, como concepto constitucional, se montó para la protección de los derechos y libertades públicas en sustitución del Estado absoluto, ambos concebidos como fórmulas sucesivas de lo que denominamos, en Derecho Constitucional, el modelo del Estado Moderno."<sup>6</sup>

El Diccionario Jurídico Espasa señala que: "El Estado de Derecho es una forma política caracterizada por la sumisión del poder al derecho, mediante la limitación jurídica de su actividad. Frente al Estado - Policía, el Estado de Derecho se fundamenta en la División de Poderes, el principio de legalidad en la actuación administrativa y la responsabilidad del Estado, facilitada por el reconocimiento de su personalidad jurídica. La doctrina identifica diversas etapas en el Estado de Derecho que nace de la revolución francesa: Estado Liberal, Estado Social y Estado democrático de Derecho."<sup>7</sup>

En este sistema, los ciudadanos tienen el deber jurídico de respetar la norma, a efecto de lograr la eficacia de la misma.

Es por ello que resulta innegable la urgencia de regular la cultura de la legalidad como una materia obligatoria en los planes de estudio de la educación básica en nuestro país, con el fin de garantizar la pervivencia del sistema social del que nos hemos dotado, y que, aunque está sujeto a críticas y consideraciones de diversa índole, es la forma de organización más acabada hoy en día.

De allí la necesidad de la presente iniciativa de reformas y adiciones al artículo tercero constitucional, en materia de cultura de la legalidad.

Con base en lo anteriormente expuesto, ponemos a consideración de esta soberanía la siguiente:

**Iniciativa de reformas y adiciones al artículo 3 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para establecer como parte del sistema educativo nacional, la cultura de la legalidad.**

**Artículo Único.** Se adiciona un inciso d) a la fracción II del artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

**Artículo 3. ...**

I. ...

II. ...

a) al c) ...

**d) Fomentará el respeto a las normas jurídicas como base y sustento del estado de derecho, y como medio para lograr una sana convivencia social.**

**Artículos Transitorios**

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

**Notas:**

1 Diccionario de la Lengua Española, página 268.

2 Diccionario Jurídico Espasa, páginas 387 y 388.

3 Gettel, Raymond. G. Historia de las Ideas políticas. Editorial Patria, 1986. Página 234.

4 Gettel, Raymond. Op cit. Página 234.

5 Varios Autores, Derecho Constitucional Comparado, Universidad Nacional Autónoma de México, página 494.

6 Presente y futuro de los derechos humanos, ensayo en honor a Fernando Volio Jiménez, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José de Costa Rica. Primera Edición, 1998, página 5.

7 Diccionario Jurídico Espasa, Página 389.

Dado en el salón legislativo de San Lázaro a los 11 días de diciembre de 2007.

Diputada Ruth Zavaleta Salgado (rúbrica)

## QUE REFORMA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA RUTH ZAVALETA SALGADO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

La suscrita, Ruth Zavaleta Salgado, diputada de la LX legislatura del Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, con fundamento en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por la fracción II del artículo 55 del Reglamento de Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a la consideración de esta soberanía, la presente iniciativa de modificación constitucional para implantar en México el régimen parlamentario de gabinete, al tenor de la siguiente:

### **Exposición de Motivos**

Desde su implantación en la Constitución de 1917 el sistema presidencial fue ideado para establecer en nuestro país un gobierno fuerte incluso autoritario que, en los hechos, se puso por encima de la ley bajo las llamadas atribuciones metaconstitucionales haciendo a un lado el espíritu del verdadero constitucionalismo que es el de someter el poder a la ley. A esto debemos agregar que, al mismo tiempo, y dada la falta de controles efectivos de tipo legal sobre un poder así acumulado en la figura del Jefe del Ejecutivo, la división y el equilibrio de poderes también fueron desvirtuados.

El pueblo de México ha registrado a lo largo de muchas décadas el abuso de poder desde la Presidencia de la República y pese a las medidas en contrario, sucesivas reformas e incluso la pluralización del sistema político el poder ha seguido concentrado en una sola persona. Este flagelo ha traído como consecuencia, la continuación de la corrupción y la impunidad.

Es hora de hacer una revisión de gran aliento sobre la historia del régimen presidencial y fundamentar en nuestra propia tradición las bases de un esquema diferente sobre el cual sustentar, sólidamente, un régimen legal y político distinto. Desde este mirador, debemos reconocer y remover la existencia de diversos planteamientos que han dado pie al rechazo del sistema parlamentario en nuestro país. En primer lugar está la crítica a la Constitución de 1857 que, de acuerdo con el decir de diversos pensadores, no pudo ser aplicada porque no correspondía a la realidad de México que siempre requirió un Ejecutivo fuerte, incluso dictatorial para garantizar la estabilidad. Ésta perspectiva política y jurídica se transmitió, incluso, al régimen de la Revolución que por ello ideó un gobierno de Ejecutivo fuerte sancionado por la Constitución de 1917.

Sin embargo, y a contrapelo de estas visiones debemos admitir que hubo corrientes dentro de la propia Revolución Mexicana que fueron favorables a la recuperación de la Constitución de 1957, iniciando por don Francisco I. Madero. Para el Presidente Mártir el objetivo de la Revolución fue la recuperación y puesta en acto de la Constitución liberal que nunca fue derogada pese a la dictadura de Porfirio Díaz. Esa Constitución preveía la supremacía de la ley y un verdadero y propio equilibrio de poderes. El ideal maderista fue

recuperado por la Convención de Aguascalientes la cual propuso, igualmente, la adopción para México del sistema parlamentario. De esa magna asamblea de revolucionarios salieron propuestas de cambio democrático que aún son válidas para el país y que son motivo de inspiración de esta propuesta de reformas constitucionales.

Especialistas en la materia afirman que la Soberana Convención Revolucionaria de Aguascalientes fue la asamblea política más auténtica, por su representatividad, y más democrática de cuantas ha tenido el país desde los tiempos de la guerra de independencia. La Convención fue la ocasión para el encuentro y el debate de todos los credos políticos y de todas las propuestas de reforma de la sociedad y del Estado que se puedan imaginar. También se sostiene que la Convención de Aguascalientes fue el Congreso más democrático y popular de los que hasta entonces había habido en la República Mexicana. Fue una experiencia corta, pero muy fecunda en ideas y planes. Ésta asamblea fracasó en el propósito de hermanar a los jefes revolucionarios y establecer el clima pacífico que reclamaba la enorme mayoría de la población del país, pero puso en claro los ideales de la gente de México.

Los planteamientos de la Convención fueron sintetizados por Vito Alessio Robles, uno de los cuatro secretarios que tuvo ese Congreso, en los siguientes puntos: destrucción del latifundismo; reivindicación de la propiedad de la nación; prohibición de los monopolios; libertad de empresa; efectividad del sufragio con la adopción de procedimientos que evitaran la participación indebida de las autoridades y de los intereses particulares en las elecciones y castigo a quienes cometiesen fraudes electorales y abusos; **adopción del parlamentarismo como sistema de gobierno**; respeto a la autonomía municipal y ejercicio efectivo de la soberanía de los estados; reconocimiento de los derechos sociales de los trabajadores; protección a los niños; emancipación de la mujer; educación laica; reorganización del ejército nacional y regularización de la hacienda pública.

Durante décadas la Convención quedó punto menos que olvidada o, a lo sumo, recordada solo como un momento fallido, utópico de la historia nacional. No obstante, hoy, al cierre de un ciclo histórico de grandes proporciones, las figuras de Madero y los Convencionistas son baluartes señeros para cerrar un período en el que predominó la concepción presidencialista, autoritaria, de las relaciones políticas en nuestro país.

Efectivamente, estamos frente al fin de una época y ante el inicio de una nueva. Por eso conviene reflexionar sobre la importancia de la reforma del Estado en curso y de lo que a mi parecer es su núcleo más interno, o sea, el cambio de régimen político: la adopción del parlamentarismo de gabinete. Someter el poder a la ley; pasar del gobierno de un solo hombre al gobierno de todos teniendo como límite la norma jurídica. Esa es una de las mayores aspiraciones históricas del pueblo de México que aún no ha sido satisfecha y a la que esta iniciativa pretende responder.

A estas argumentaciones de carácter histórico debemos añadir que el Estado democrático es el Estado de partidos. Llamo en causa a uno de los grandes juristas del siglo XX, Hans Kelsen, quien sostuvo que "la democracia sólo puede existir si los individuos se reagrupan de conformidad con sus afinidades políticas, con el objeto de orientar la voluntad general



hacia sus fines políticos, de manera que entre el individuo y el Estado, se inserten las formaciones colectivas que, como partidos políticos, reasuman la igual voluntad de los individuos... Solo la ilusión o la hipocresía puede creer que la democracia sea posible sin partidos políticos". Hay que admitir que en las sociedades modernas el individuo como sujeto aislado carece de influencia real en el proceso político. Sólo cuando se integra con otros individuos puede tener una ingerencia real en los asuntos colectivos. Esa integración se lleva a cabo alrededor, precisamente, de los partidos políticos.

Insistiendo sobre la importancia de los partidos políticos, este mismo autor en cuya obra se encuentran los fundamentos doctrinados del parlamentarismo, afirma: "La democracia, precisamente porque, en cuanto Estado de partidos, quiere que la voluntad general sea solamente la resultante de la voluntad de los partidos, puede renunciar a la ficción de una voluntad general `orgánica´ superior a los partidos políticos. Una evolución irresistible lleva en todas las democracias a una organización del `pueblo´ en partidos".<sup>1</sup>

La sede en la cual ahora es realizable la democracia no es la asamblea popular donde los individuos con derechos políticos participaban directamente, sino el parlamento donde llegan personas elegidas de acuerdo a las postulaciones que hicieron previamente los partidos políticos. Sobre los parlamentos Kelsen advierte que esos órganos, antes de la Revolución francesa, tenían un vínculo directo con el cuerpo electoral, de suerte que los representantes podían ser removidos de sus cargos por los electores según el lazo que establecía el mandato imperativo. En cambio, la Constitución francesa de 1791 incluyó la prohibición de mandato imperativo bajo la idea de que al tratarse de un órgano de representación nacional los representantes, una vez designados, no lo son ya de éste o aquél individuo, sino de toda la nación: "Esta independencia del parlamento frente al cuerpo electoral es un rasgo característico del parlamentarismo moderno".

Por todos lados la lucha que se llevó a cabo contra la autocracia en los siglos XVIII, XIX y XX fue una lucha en favor del parlamentarismo, el cual es definido como la "formación de la voluntad normativa del Estado mediante un órgano colegiado elegido por el pueblo con base en el sufragio universal e igual para todos, o sea, democráticamente".<sup>2</sup>

El funcionamiento de la democracia se lleva a efecto bajo el principio de mayoría. Sin embargo, ese principio también tiene límites. Si en un primer momento puede ser una fórmula para resolver las diferencias políticas por la vía pacífica; en un segundo momento ese principio parece insuficiente para frenar las disputas si no se reconocen los derechos de las minorías; es menester que la mayoría y la minoría, alcancen un arreglo. Sobre este punto Kelsen escribe: "únicamente un orden jurídico que no satisface los intereses de uno en perjuicio de los de otro, sino que establece entre los intereses contrapuestos un compromiso, a fin de reducir al mínimo las fricciones posibles puede aspirar a una existencia relativamente larga. Sólo un orden de este tipo se hallaría en condiciones de asegurar a los sometidos a él una paz social sobre bases relativamente permanentes".

El régimen más adecuado para llevar a cabo el entendimiento entre la mayoría y las minorías es el sistema parlamentario. La sede parlamentaria, por su misma naturaleza

deliberativa y conciliadora, favorece la realización del compromiso entre intereses opuestos. El propio Kelsen sostiene:

Todo el *procedimiento parlamentario* se orienta al logro de una solución intermedia entre intereses opuestos, de una resultante de las fuerzas antagónicas. Ese procedimiento prevé las garantías necesarias para que los discordantes intereses de los grupos representados en el parlamento obtengan la palabra y puedan manifestarse como tales en un debate público. Y si buscamos el sentido más profundo del procedimiento específicamente antitético-dialéctico del parlamento, este no puede ser más que el siguiente: que de la contraposición de tesis y antítesis de los intereses políticos nazca de alguna manera una síntesis, la que en este caso no puede ser otra más que el compromiso<sup>3</sup>.

Sin embargo, Kelsen sabía muy bien que la democracia parlamentaria no podía funcionar correctamente si los antagonismos eran muy fuertes; tales que no pudieran ser resueltos por la vía del diálogo y la negociación sino por la ruta de las armas.

Otro autor connotado favorable al parlamentarismo es Juan Linz el cual desarrolla una crítica radical al sistema presidencial. De acuerdo con esta autor el defecto del sistema presidencial es la falta de la "flexibilidad" para resolver las diferencias en sistemas democráticos plurales sobre todo en el momento en que se vuelven más enconadas. Linz subraya dos rasgos del sistema presidencial. 1) Ya que ambos son elegidos por el pueblo, el presidente y el parlamento pueden reivindicar una igual legitimidad democrática, y los dos pueden pretender representar la auténtica voluntad popular. En tal condición está siempre latente la posibilidad del conflicto entre el ejecutivo y el legislativo, sobre todo cuando el presidente se enfrenta a una mayoría electoral de tendencia política opuesta a la que predominó en la elección del parlamento. Se trata del famoso "gobierno dividido". 2) El presidente y el parlamento son elegidos por un periodo de tiempo preestablecido. Ambos permanecen en el puesto hasta la terminación del propio mandato electoral, aunque estén en franco desacuerdo. El eventual contraste no puede ser resuelto de alguna manera, porque ni el parlamento puede destituir al presidente, ni el presidente puede disolver el parlamento. Esa es la rigidez del sistema presidencial. Sus consecuencias pueden ser muy graves: a falta de procedimientos para la solución de los conflictos, la tensión puede aumentar hasta empujar a los contendientes a violar la constitución, o sea, hasta el golpe de Estado, como lo demuestra la historia latinoamericana.

En una democracia parlamentaria, en cambio, existen procedimientos ordinarios, y normalmente adoptados, para resolver los conflictos entre el ejecutivo y el legislativo: el parlamento puede remover al gobierno con un voto de desconfianza; y donde no se logre formar un nuevo gobierno, queda el recurso de la disolución del parlamento y la celebración de nuevas elecciones. El parlamentarismo es la mejor fórmula para establecer la verdadera gobernabilidad democrática que ya no permite la rigidez del sistema presidencial.

La "rigidez" no es el único defecto del presidencialismo. Recordemos algún otro. 1) La elección del presidente es un juego a suma cero, en el que "quien vence agarra todo". Vale decir, es una competencia en la que el vencedor conquista el premio completo, que además

es un premio muy codiciado. Todo esto puede transformar las elecciones presidenciales en un encuentro que no excluye los golpes, combatido en un clima de creciente tensión, cuya aspereza puede llegar hasta sacudir las mismas instituciones democráticas. 2) La democracia presidencial, particularmente si carece de un sólido sistema de partidos, se expone al riesgo de que un neófito o extraño, carente de experiencia política pero fuertemente apoyado por intereses comerciales llegue a conquistar el vértice del Estado. En las democracias parlamentarias, en contraste, los que aspiran al liderazgo gubernamental normalmente transcurren largos años en el congreso, donde acumulan experiencia y ofrecen a la opinión pública la oportunidad de conocerlos y evaluar su capacidad. 3) A diferencia de un jefe de Gobierno investido por el parlamento, en una democracia presidencial, el jefe del ejecutivo es seleccionado directamente por los electores: la investidura popular directa, aunque sea obtenida por un margen reducido de ventaja sobre los adversarios, puede alimentar en el presidente peligrosos estados de ánimo, como un anormal sentimiento de poder, la convicción de tener una gran misión que cumplir, la presunción de encarnar las aspiraciones de todo el pueblo, que a su vez pueden abrir el camino a un "estilo personal" de gobernar como lo dijera don Daniel Cosío Villegas. 4) Pero incluso si logra sustraerse a estas tentaciones, al presidente le toca de cualquier manera la difícil tarea de manejar un cargo intrínsecamente ambiguo: de una parte, él es el jefe de Estado y, de otra, un hombre parcial, es decir, el jefe del ejecutivo elegido para llevar a cabo el programa de la propia parte política. En la democracia parlamentaria, en contraste, los dos cargos de jefe de Estado y jefe de gobierno son distintos: el jefe de Estado, no directamente comprometido en la lucha política cotidiana en la que, al contrario, está inmerso el jefe de gobierno, puede desempeñar una función de árbitro, promoviendo buenas relaciones entre jefes de partido hostiles y favoreciendo el compromiso y la negociación.

En suma, hay que desmentir algunos lugares comunes que circundan al presidencialismo que le confieren inmediatamente buena fama. Para comenzar, es falso que los sistemas presidencialistas sean más favorables que los parlamentarios a la afirmación de un fuerte liderazgo. Son numerosos los líderes con prestigio salidos de las democracias parlamentarias: Winston Churchill y Margareth Thatcher en el Reino Unido, Conrard Adenauer y Willy Brandt en Alemania, Alcide de Gasperi en Italia, Bruno Kreisky en Austria etcétera. Además, no es cierto que la forma de gobierno presidencial sea más adecuada para los estados federales. Quien sostiene esta opinión considera que un presidente desempeñe mejor que un parlamento la función de símbolo de la unidad nacional. Se equivocan quienes sostienen que una sociedad atravesada por diferencias étnicas, culturales, religiosas, lingüísticas les convenga particularmente el sistema presidencial, porque el presidente seleccionado por todo el electorado nacional desempeñaría el papel de "símbolo de integración". Al contrario, es el parlamento el instrumento más flexible para gobernar estas diferencias.

Por último, quisiera tocar, con más puntualidad el formato organizativo de la propuesta aquí contenida. El sistema parlamentario de gabinete posee los siguientes atributos: 1) están diferenciados el Jefe de Estado y el Jefe de Gobierno; 2) el Jefe de Estado tiene más bien funciones de representación general y es políticamente neutral frente a las disputas de los partidos; 3) el poder Ejecutivo se deposita en un Jefe de Gobierno y éste encabeza un gabinete; 4) ese Jefe de Gobierno es designado por el Presidente de la República y

respaldado por una mayoría parlamentaria estable que se reúne en torno a un programa común; 5) los miembros del Gabinete pertenecen al congreso incluido el Jefe de Gobierno); 6) éste, así como los miembros del Gabinete, se presenta regularmente ante al Congreso para responder a preguntas y cuestionamientos de los legisladores; 7) en consecuencia, entre el poder Ejecutivo y el Congreso hay coordinación y colaboración; 8) el Congreso controla al poder Ejecutivo y puede hacerlo caer obligándolo a dimitir, pero el Jefe del Estado, a su vez, puede disolver al Congreso (esto sucederá cuando el Poder Legislativo ya no logra mantener una mayoría estable en el Congreso); 9) los ciudadanos eligen directamente a sus representantes en el parlamento.

En este sistema la formación del gobierno y su permanencia dependen del consentimiento de la mayoría parlamentaria. Esa mayoría puede surgir de las elecciones o de una coalición de partidos dentro del Congreso. En el caso de que esa mayoría se disuelva cae el gobierno y se puede deshacer la legislatura. Ello provoca que se convoque a nuevas elecciones.

Cuando existe un verdadero y propio sistema parlamentario de gabinete el Poder Legislativo se convierte en el centro de la vida política del país. El Congreso está compuesto por dos cámaras: la de senadores y la de diputados.

El sistema parlamentario de gabinete es más "flexible" para gobernar sociedades plurales precisamente porque el parlamento permite la discusión, la negociación, el compromiso y la inclusión de diversas fuerzas en el poder.

Una ventaja relevante del modelo parlamentario de gabinete es que ofrece una mayor representación del conjunto social; promueve la formación de mayorías estables y brinda al gobierno el respaldo y el equilibrio necesario para su buen funcionamiento; tiene una mayor capacidad de respuesta frente a las crisis políticas.

En tal virtud el presidencialismo supone un mayor riesgo para una política democrática en comparación con la fórmula parlamentaria de gabinete que aquí proponemos. La democracia parlamentaria es conveniente para los fines de la participación y la negociación en una sociedad plural como la nuestra. El parlamento debe ser el espejo de la nación.

En virtud de las anteriores consideraciones y, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por la fracción II del artículo 55 del Reglamento de Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someto a la consideración de esta soberanía la siguiente:

**Iniciativa de reformas a diversos artículos de la Constitución General de la República, en materia de régimen parlamentario.**

**Único.** Se reforman los artículos 41, 80, 81, 82, 83, 84, 87, la fracción II del artículo 89, los artículos 90, 92, 93 y el párrafo segundo del artículo 108. Además, se adicionan los apartados A y B del artículo 80, todos ellos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 41. ...**

La renovación **del Poder** Legislativo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas conforme a las siguientes bases:

...

**Artículo 80.** La titularidad y el ejercicio del poder se depositan en dos personas distintas. La titularidad del Estado quedará en manos de un individuo quien será denominado Presidente de la República, mientras el ejercicio del poder quedará a cargo de un Jefe de Gobierno.

**A) Del Jefe de Estado.**

**I.** El Presidente de la República es el Jefe de Estado y representa la unidad de la Nación.

**II.** El Presidente de la República será nombrado por el Senado de la República en los términos establecidos en el artículo 81 de esta Constitución. El propio Senado de la República se encargará de designar, en los términos que dicte el artículo 84 de esta ley suprema a los presidentes sustituto o provisional.

**III.** Corresponde al Presidente de la República: Sancionar y publicar leyes; convocar y disolver al Congreso; proponer candidatos a Jefe de Gobierno y nombrar y remover a los miembros del gabinete a propuesta del Jefe de Gobierno.

**IV.** Después de cada renovación de la Cámara de diputados y, conforme a lo dispuesto por esta Constitución, el Jefe de Estado, previa consulta con los Jefes de las fracciones parlamentarias y a través del Presidente de la mesa directiva propondrá un candidato a la Jefatura de Gobierno.

**V.** Los miembros del gabinete serán nombrados y separados de sus cargos por el Presidente de la República a propuesta del Jefe de Gobierno.

**VI.** Presidir el mando supremo de las fuerzas armadas.

**B) del Jefe de Gobierno y el Gabinete.**

**I.** El Jefe de Gobierno encabeza la función ejecutiva y coordinará las funciones del Gabinete formado por los secretarios de Estado en sus respectivos ramos administrativos.

**II.** El Jefe de Gobierno someterá a la Cámara de diputados su programa de gobierno y solicitará el voto de confianza del mismo.

**III. El Jefe de Gobierno presentará ante el Presidente de la República la lista de miembros del Gabinete para ser sancionada por éste.**

**IV. El Jefe de Gobierno y el Gabinete responde permanentemente de su gestión frente al Congreso.**

**V. El Jefe de Gobierno y el Gabinete están sometidos a la interpelación y a las preguntas que se les formulen en las dos cámaras que componen el Congreso de la Unión.**

**VI. El Congreso de la Unión puede exigir la responsabilidad política del Jefe de Gobierno y del Gabinete mediante la adopción por mayoría absoluta de la moción de censura.**

**Artículo 81.** La designación del Presidente de la República la hará el Senado de la República por mayoría calificada en primera vuelta y por mayoría simple si no se lograra ese nombramiento en la primera ronda de votaciones. La segunda sesión, de ser necesaria tendría que llevarse a efecto dentro de las cuarenta y ocho horas posteriores.

**Artículo 82.** Para ser Presidente de la República, así como para ser Jefe de Gobierno, se requiere:

Fracciones de la I a la VII.

**Artículo 83.** El Presidente de la República una vez designado por el Senado de la República durará en el cargo seis años. El ciudadano que haya desempeñado tal responsabilidad, bajo el carácter que fuere, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a desempeñar ese puesto.

**Artículo 84.** En caso de falta absoluta del Presidente de la República ocurrida en los dos primeros años del período respectivo, si la Cámara de senadores estuviere en sesiones, se constituirá inmediatamente en Colegio Electoral y concurriendo cuando menos las dos terceras partes del número total de sus miembros, nombrará en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos, un Presidente que deberá concluir el período respectivo.

Si la Cámara de Senadores no estuviere en sesiones, la Comisión Permanente nombrará desde luego un Presidente provisional y convocará a sesiones extraordinarias a la Cámara de Senadores para que ésta, a su vez, designe a un Presidente en los términos del párrafo anterior.

**Artículo 87.** El Presidente al tomar posesión de su cargo, presentará ante el Congreso de la Unión o ante la Comisión Permanente, en los recesos de aquél, la siguiente protesta: "Protesto guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen, y desempeñar leal y patrióticamente el cargo de

Presidente de la República que esta soberanía me ha conferido, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión; y si así no lo hiciere que la Nación me lo demande."

**Artículo 89. ...**

I. ...

II. Nombrar y remover **al Jefe de Gobierno y a los miembros del gabinete en los términos fijados por las fracciones III y IV del artículo 80 de esta Constitución.**

**Artículo 90.** La administración Pública Federal, a cargo del **Jefe de Gobierno y el Gabinete**, será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que se ejercerá mediante las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del **Jefe de Gobierno y el Gabinete** en su operación.

Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y **el Gobierno** Federal o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.

**Artículo 92.** Todos los Reglamentos, Decretos, Acuerdos y Ordenes del **Jefe de Gobierno deberán estar firmados por el Secretario del Estado o Jefe de Departamento** Administrativo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos.

**Artículo 93.** Los secretarios de Despacho y los Jefes de Departamentos Administrativos **acudirán permanentemente, tanto en los períodos ordinarios como en períodos en los que funcione la Comisión Permanente, al Congreso de la Unión a rendir cuentas** del estado que guarden sus respectivos ramos.

...

...

**Artículo 108. ...**

El Presidente de la República y **el Jefe de Gobierno**, durante el tiempo de **sus respectivos encargos, sólo podrán ser acusados** por traición a la patria y delitos graves del orden común.

...

...

**Notas:**

1. Hans Kelsen, "El problema del parlamentarismo", en Id. La democracia, cit., p.149.

2. Hans Kelsen, "El problema del parlamentarismo", p. 171.

**Transitorio**

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

Dado en el salón legislativo del Palacio de San Lázaro, a los once días del mes de diciembre de 2007.

Diputada Ruth Zavaleta Salgado (rúbrica)



**QUE REFORMA EL ARTÍCULO 3o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA RUTH ZAVALETA SALGADO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD**

La que suscribe, diputada federal Ruth Zavaleta Salgado, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, de la LX Legislatura, en ejercicio de la facultad que me otorga la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y con fundamento en el artículo 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, presento ante esta honorable Asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que reforma el inciso a) del numeral II del artículo 3° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el propósito de complementar la definición de democracia y que esta sea concebida como una forma de vida política, al tenor de la siguiente.

**Exposición de Motivos**

El proceso de transición política que ha vivido recientemente el pueblo de México, ha significado sin duda un avance en la cultura cívica de los ciudadanos, por lo que ahora problemas tales como la falta de empleo, la inseguridad y la desigualdad social se han convertido en objetos de preocupación y análisis por parte de la misma población. Esta nueva característica del pueblo de México, requiere necesariamente que tanto las instituciones del Estado, como las leyes, sean dinámicas y atiendan dichos cambios.

Dadas estas nuevas condiciones y características de la población, es necesario que las instituciones y quienes dirigen los destinos del país, asumamos un compromiso y una responsabilidad, ya que la delegación de soberanía que recae en el Gobierno, exige sin duda alguna, el que las demandas de la ciudadanía sean satisfechas con calidad.

Y es precisamente adecuando el marco jurídico nacional, en un primer momento; y dinamizando y eficientando a las instituciones gubernamentales después, como se logrará dar la respuesta que el país espera de su Gobierno. Lo anterior, sin duda es uno de los beneficios que ha traído consigo la transición democrática nacional.

Es por eso que se debe de entender no únicamente a la democracia como una característica del sistema electoral mexicano, el cual si bien aún no esta del todo consolidado, si ha tenido un gran avance, en el que por cierto, conmemora el año próximo, dos décadas de su comienzo.

La idea de democracia debe de ser entonces comprendida como una característica de la vida nacional, es decir, un elemento que debe de ser inherente a la forma de vida del pueblo mexicano y de su gobierno; esto es, buscar de la mano siempre, aquello que resulte mejor para la sociedad.

Es importante destacar que la democracia esta sustentada bajo el precepto de que el poder reside esencial y originariamente en el pueblo y que el beneficiario directo de ese poder es el pueblo, lo anterior significa que todas aquellas decisiones políticas y de Estado, así como todas las acciones gubernamentales deben mirar por el crecimiento, la justicia y la equidad sociales.

En este sentido, la voluntad del pueblo mexicano que a través de la fortaleza social que indudablemente posee, puede manifestar su conformidad o su insatisfacción hacia las instituciones del Estado; siendo importante recordar que dado el pacto social, tiene en sus manos el rumbo que este desee seguir, claro está, mediante las instituciones que el gobierno ha fundado.

Es importante señalar, que el que la sociedad este conforme y de acuerdo con lo que el Estado provee por obligación para sí, es visible en el nivel de estabilidad social existente, el cual se ve reflejado en las calles e incluso en esta tribuna, la cual es y ha sido voz de los disgustos sociales cuando así se ha requerido.

Una constante de los Estados modernos, es que cuentan con sistemas electorales y con formas de gobierno democráticos, las cuales son resultado de sociedades que se integran, se organizan e interactúan con sus quienes los representan, fruto esto, del proceso de reforma que el propio Estado mexicano ha experimentado.

Es importante añadir que esta nueva capacidad de organización, comunicación y en general, el empoderamiento que esta adquiriendo la sociedad mexicana, representan la consolidación de los derechos políticos que enuncia nuestra Carta Magna.

Vale la pena recordar que dicha condición es resultado de un extenso y complejo proceso, durante el cuál, el pueblo mexicano ha hecho un llamado a sus instituciones representantes, lo anterior, para que acorde a la nueva definición que de democracia ha surgido, estas mismas instituciones atiendan, escuchen y sobretodo den solución a sus demandas.

Asimismo, la existencia de un fortalecimiento en donde las instituciones sean representativas y eficientes forma parte de una consolidación democrática en donde la gobernabilidad democrática contribuye a reforzar los mecanismos institucionales de responsabilidad política.

Es preciso señalar que el grado de involucramiento de la sociedad ha venido en ascenso y ha jugado un papel fundamental dentro del antes referido proceso de evolución política de la sociedad mexicana, misma que ya no únicamente pueden ver los gobernantes como un conjunto estancado y condescendiente que esperaba lo que antes, el Estado tenía a bien proporcionarle. Afortunadamente y gracias a valores como la democracia y los derechos políticos de los ciudadanos, esto es ya, una característica del pasado.

Cabe señalar que en un país en donde existe un Estado de derecho justo y equitativo, es un Estado en donde impera una democracia en la que las instituciones son parte importante para el ejercicio que de democracia se debe de dar a la sociedad.

Es por ello, que la nueva conformación de la organización social, la cuál está basada primero, en nuestro marco jurídico y segundo, en el avance en el nivel de cultura política de los ciudadanos, demanda que las instituciones gubernamentales se adecuen, dinamicen y efficienten; lo anterior, permitirá sin duda que se cree una relación más cercana y satisfactoria entre la sociedad en su conjunto y el gobierno y quienes lo encabezen.

Por lo anteriormente expuesto y con fundamento en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en el artículo 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, sometemos a la consideración del Pleno de esta H. Cámara de Diputados la siguiente:

**Iniciativa con proyecto de decreto que reforma el inciso a) del numeral II del Artículo 3° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el propósito de complementar la definición de democracia y que esta sea concebida como una forma de vida política, para quedar como sigue:**

**Artículo Único.** Se reforma el inciso a) del numeral II del artículo 3° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

**Artículo 3. ...**

I. ...

II. ...

Además

a) Será democrático, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social, cultural y **político** del pueblo;

**Transitorios**

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

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, diciembre 11 de 2007.

Diputada Ruth Zavaleta Salgado (rúbrica)

## **QUE REFORMA, ADICIONA Y DEROGA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO MARCOS MATÍAS ALONSO, SUSCRITA POR INTEGRANTES DE LA COMISIÓN DE ASUNTOS INDÍGENAS**

Los diputados Marcos Matías Alonso (PRD), José Guadalupe Rivera Rivera (PAN), Humberto Wilfrido Alonso Razo (PRD), y Wenceslao Herrera Coyac (PRI), integrantes de la mesa directiva de la Comisión de Asuntos Indígenas (CAI), y la diputada Martha Cecilia Díaz Gordillo (PAN) secretaria de la mesa directiva de la CAI y en su calidad de presidenta de la Comisión de Concordia y Pacificación (Cocopa) y los miembros de la misma, que suscriben la presente iniciativa; 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, someten a la consideración de esta honorable Cámara de Diputados, la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 2o., introduciendo un cuarto párrafo y se recorre el párrafo cuarto para ser el quinto y sexto párrafos modificados respectivamente; se modifica el primer párrafo del Apartado A y se deroga el último párrafo de este mismo Apartado A; se modifica el primer párrafo del Apartado B y se introduce un segundo párrafo y se recorre el siguiente párrafo para quedar en ese mismo orden y se modifica la fracción I del mismo el Apartado B; y se adiciona un tercer párrafo en el Apartado A del Artículo 26 y se recorren los demás en el mismo orden; y se adiciona una nueva Fracción IX con dos párrafos, del Artículo 115 y se introduce un Artículo Transitorio de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

### **Exposición de Motivos**

La Constitución, como norma máxima de México, contiene las aspiraciones y los principios fundamentales que nos definen y nos unen; que dirigen y ordenan la convivencia; que orientan los esfuerzos hacia un futuro de mayor prosperidad, democracia y justicia para todos los mexicanos.

Los principios esenciales del pacto constitucional son: la soberanía, que sustenta la independencia y la unidad de la nación; la libertad, que se expresa en las garantías individuales y en los derechos humanos; la naturaleza republicana y representativa de la democracia; el pacto federal que enlaza a estados soberanos y municipios libres; los derechos sociales para lograr el bienestar común y la igualdad de oportunidades; la libertad de conciencia y el carácter laico de las instituciones.

Estos principios están vigentes, aunque no de forma integral para los pueblos indígenas y se reafirman cotidianamente en el funcionamiento de la sociedad. Existe consenso nacional acerca de la situación de desigualdad y pobreza de la población indígena, la cual exige del país los mayores apoyos en todos los órdenes de la vida de la nación mexicana. Por ello, el respeto incondicional a los principios esenciales consagrados por la Constitución y la firme voluntad para ampliar y perfeccionar su funcionamiento, en beneficio también de los

pueblos originarios de la nación, deben ser compromisos inquebrantables de los poderes de la Unión.

Las condiciones de desigualdad, pobreza y rezago, significan un obstáculo para el desarrollo y avance democrático; constituyen un reto inaplazable que concierne a todos y, en el aspecto legislativo, es el reconocimiento pleno de sus derechos fundamentales, a fin de asegurar la preservación de sus tierras, territorios y recursos, de conformidad con los avances que en la materia se han alcanzado en la legislación internacional.

La representación nacional ha reconocido que una de las muchas tareas necesarias para superar las condiciones de desigualdad que afectan a los indígenas, consiste en reformar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para consagrar explícitamente los derechos de éstos mexicanos y generar las acciones institucionales, por parte del Estado mexicano, para garantizar su cumplimiento.

En el marco de la reforma del Estado, es imprescindible llevar a cabo la tarea que resultó inconclusa en las anteriores reformas constitucionales de 1992 y 2001. Por ello, en esta tercera oportunidad se deben producir los cambios constitucionales y legales que normen el diseño institucional de los poderes en el país, así como los equilibrios necesarios para crear un sistema político y administrativo que garantice un estado de derecho de igualdad social, económica y política para los pueblos indígenas.

En este proceso de perfeccionamiento de la norma, en 1992, el Constituyente Permanente reformó el artículo 4o. constitucional a fin de consagrar la naturaleza pluricultural de la nación, sustentada en la diversidad originaria de los pueblos indígenas, para garantizar el acceso de los indígenas, en condiciones de igualdad, a la jurisdicción del Estado y llevar a cabo los esfuerzos adicionales que promovieran su pleno desarrollo.

En el año 2001, se aprobó otra reforma constitucional al artículo 2o. en materia de derechos y cultura indígena, que reitera la composición pluricultural de la nación y contempla derechos indígenas; sin embargo, estas dos reformas han sido insuficientes. No han alcanzado la fuerza suficiente para responder a las demandas de los pueblos indígenas, ni para alentar los cambios necesarios en las legislaciones federal y locales; ni en la actuación de las instituciones públicas frente a los pueblos y las comunidades indígenas.

A partir de estas reformas se han realizado un sinnúmero de foros de consulta, en los cuales se expresaron las posiciones, se reflejaron las opiniones, se escucharon los agravios y los reclamos en que los propios indígenas fincan sus demandas. En ese debate emergió con fuerza y nitidez la diversidad de puntos de vista acerca de la situación de los pueblos indígenas y la vigorosa pluralidad de perspectivas que la integran. También emergieron con claridad, la necesidad y la voluntad de actuar para enfrentar, sin dilación, los problemas y las restricciones que afectan a las comunidades indígenas.

En este contexto, vale la pena recordar que fue en los Acuerdos sobre Derechos y Cultura Indígena, firmados el 16 de febrero de 1996, entre el Ejército Zapatista de Liberación Nacional y el gobierno federal (acuerdos de San Andrés) y la iniciativa de la Comisión de

Concordia y Pacificación (Cocopa), donde comienza a usarse la expresión "pueblos indígenas como sujetos de derecho", relacionándola con los derechos de los pueblos indígenas.

En estos acuerdos de San Andrés, en el punto 2 de la parte denominada "Nuevo marco jurídico" del documento número 1, Pronunciamiento Conjunto que el gobierno federal y el EZLN suscribieron, se acordó que dichos acuerdos se enviarían a las instancias de debate y decisión nacional, donde se lee:

**2. El reconocimiento en la legislación nacional de las comunidades como entidades de derecho público, el derecho a asociarse libremente en municipios con población mayoritariamente indígena, así como el derecho de varios municipios para asociarse, a fin de coordinar sus acciones como pueblos indígenas. Las autoridades competentes realizarán la transferencia ordenada y paulatina de recursos, para que ellos mismos administren los fondos públicos que se les asignen, y para fortalecer la participación indígena en el gobierno, gestión y administración en sus diferentes ámbitos y niveles. Corresponderá a las Legislaturas estatales determinar, en su caso, las funciones y facultades que pudieran transferírseles.**

De igual manera, en el punto 4 del documento número 2, titulado: Propuestas Conjuntas que el gobierno federal y el EZLN se comprometen a enviar a las instancias de debate y decisión nacional, correspondientes al punto 1.4 de las Reglas de Procedimiento, se expresa:

**4. Se propone al Congreso de la Unión reconocer, en la legislación nacional, a las comunidades como entidades de derecho público, el derecho de asociarse libremente en municipios con población mayoritariamente indígena, así como el derecho de varios municipios para asociarse, a fin de coordinar sus acciones como pueblos indígenas.**

**Las autoridades competentes realizarán la transferencia ordenada y paulatina de recursos, para que ellos mismos administren los fondos públicos que se les asignen, y para fortalecer la participación indígena en el gobierno, gestión y administración en sus diferentes ámbitos y niveles. Corresponderá a las legislaturas estatales determinar, en su caso, las funciones y facultades que pudieran transferírseles.**

Con base en los documentos anteriores, la Comisión de Concordia y Pacificación del Congreso de la Unión elaboró una propuesta de reforma constitucional, misma que incluía una fracción IX en el artículo 115 constitucional, donde se proponía que dijera:

**IX. Se respetará el ejercicio de la libre determinación de los pueblos indígenas en cada uno de los ámbitos y niveles en que hagan valer su autonomía, pudiendo abarcar uno o más pueblos indígenas, de acuerdo a las circunstancias particulares y específicas de cada entidad federativa. Las comunidades indígenas como entidades de derecho público y los municipios que reconozcan su pertenencia a un pueblo indígena tendrán la facultad de asociarse libremente a fin de coordinar sus acciones. Las autoridades competentes**

**realizarán la transferencia ordenada y paulatina de recursos, para que ellos mismos administren los fondos públicos que se les asignen. Corresponderá a las Legislaturas estatales determinar, en su caso, las funciones y facultades que pudieran transferírseles, ...**

Esta iniciativa finalmente se aprobó, pero modificando sustancialmente su contenido, al caracterizar a las comunidades indígenas como sujetos de interés público y no de derecho público.

Del uso que el derecho mexicano hace del vocablo "entidad", se puede concluir que reconocer a las comunidades indígenas el carácter de "entidad de derecho público" significa que gozarán de personalidad jurídica, o bien que serán órganos de la administración pública, pero sin personalidad jurídica; pudiendo ejercer competencias de algún otro sujeto dotado de ella, como serían los pueblos indígenas.

Para determinar a cual hipótesis se refieren los acuerdos de San Andrés y la propuesta de reforma constitucional elaborada por la Comisión de Concordia y Pacificación del Congreso de la Unión, que en el año 2001 el presidente de la república presentó como iniciativa de reforma, es necesario saber el propósito de reconocer a la comunidad como "entidad de derecho público". En los dos documentos citados de los acuerdos de San Andrés, se establece que es con la finalidad de "asociarse libremente en municipios con población mayoritariamente indígena, ... a fin de coordinar sus acciones como pueblos indígenas. Las autoridades competentes realizarán la transferencia ordenada y paulatina de recursos, para que ellos mismos administren los fondos públicos que se les asignen, y para fortalecer la participación indígena en el gobierno, gestión y administración en sus diferentes ámbitos y niveles. Corresponderá a las Legislaturas estatales determinar, en su caso, las funciones y facultades que pudieran transferírseles".

Los acuerdos de San Andrés contienen un conjunto de competencias para las comunidades indígenas, lo que permite afirmar que lo que las partes pactaron fue reconocer personalidad jurídica a las comunidades indígenas, con facultades distintas a las de los municipios en los que estuvieran incluidas. En otras palabras, reconocer a las comunidades como entidades de derecho público equivale a reconocerles personalidad jurídica, con facultades específicas derivadas de su condición de ser parte de un pueblo indígena; facultades que serán distintas a las de los municipios. El carácter de derecho público las convertiría en parte de la administración pública y como tal no tendrían necesidad de recurrir a algún otro órgano de gobierno para hacer cumplir sus determinaciones.

Como bien se ve, la Constitución federal remite a las Constituciones Políticas de los estados de la república el reconocimiento que pudieran tener, **pero no como entidades de derecho público sino de interés público.**

De acuerdo con la doctrina jurídica, el interés público "es el conjunto de pretensiones relacionadas con las necesidades colectivas de los miembros de una comunidad y protegidas mediante la intervención directa y permanente del Estado", mientras las características de las personas jurídicas colectivas de derecho público son "la existencia de un grupo social con finalidades unitarias, permanentes, voluntad común, que forman una



personalidad jurídica distinta a la de sus integrantes, poseen una denominación o nombre; con domicilio y un ámbito geográfico de actuación; patrimonio propio y régimen jurídico específico".

Hay que decir que, si bien la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no reconoce el carácter de sujetos de derecho público ni a los pueblos indígenas ni a las comunidades que los integran, tampoco prohíbe que las legislaturas de los estados le reconozcan ese carácter. Dado que la Constitución federal contiene garantías mínimas que pueden ampliar otras leyes, las legislaturas de los estados pueden dar ese reconocimiento.

Esta situación ha permitido a los estados de Oaxaca y San Luis Potosí reconocer, en sus respectivas Constituciones Políticas locales, a los pueblos indígenas el carácter de sujetos de derecho público. La primera lo hace en su artículo 16, declarando que "dichos pueblos y comunidades tienen personalidad jurídica de derecho público y gozan de derechos sociales". Mientras, la segunda prescribe que "el Estado otorga a las comunidades indígenas la calidad de sujetos de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propios".

El carácter de derecho público convierte a los pueblos indígenas en parte de la administración pública y como tal no tendrían necesidad de recurrir a algún otro órgano de gobierno para hacer cumplir sus determinaciones, son las facultades que se le reconocen las que les dan ese carácter y no la mención expresa de que los tienen. En otras palabras, puede la Constitución federal o alguna de las estatales enunciar el carácter de "sujeto de derecho público" de los pueblos o comunidades indígenas, pero si no le reconoce u otorga facultades de esa naturaleza de poco sirve tal declaración. Aunque puede darse el caso contrario, que le otorgue las facultades sin que lo declare, caso este que sería correcto.

Si se revisa con atención la Constitución federal y las constituciones de los estados de la República Mexicana, se verá que, en varios casos, se les reconocen facultades de sujetos de derecho público, como cuando se les reconocen facultades para administrar justicia a través de sus propias autoridades, aplicando sus propios sistemas normativos, sin que ello entre en contradicción con la letra y espíritu de la Constitución.

En tal virtud es de reconocer que la expresión "sujetos de derecho público" se refiere a "entes" o "entidades" de derecho público, es decir, organismos que siendo o no personas morales, forman parte de la organización gubernamental en cualquiera de sus tres niveles y, por lo tanto, tienen reconocidas por ley determinadas competencias.

La expresión "pueblos indígenas como sujetos de derecho público", se refiere a que se reconozca a los pueblos indígenas, a través de sus propias autoridades, el carácter de parte de los órganos de gobierno; para lo cual es necesario reconocerles determinadas facultades, mismas que deberían estar en la Constitución federal, aunque no necesariamente, si los pueblos se encuentran asentados en un solo estado, hipótesis que solamente por excepción se puede encontrar.

Si bien, los acuerdos de San Andrés contienen la obligación de reconocer a las comunidades indígenas como entidades de derecho público, bien vale la pena que esta LX



Legislatura pase a la historia como la legislatura que hizo posible que tal reconocimiento se hiciera en la propia Constitución para los pueblos indígenas, que es a quien la Constitución federal debe reconocer como sujetos de derecho y facultar a las comunidades indígenas para que lo ejerzan.

Por esta razón, el desglose de las facultades conferidas a los pueblos indígenas a través de sus comunidades, en tanto sujetos de derecho público, que no fueron incluidas en la reforma constitucional del 2001, se deben reconocer en la fracción IX del artículo 115 de la Constitución; tal y como se propone nuevamente en esta iniciativa, tomando como base los acuerdos de San Andrés y la iniciativa de la Cocopa, que fue mutilada en este aspecto, dejando con ello inconclusa una importante asignatura que aún queda pendiente de resolver.

El Relator Especial sobre la situación de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales de los Indígenas de las Naciones Unidas, doctor Rodolfo Stavenhagen, visitó oficialmente a México, del 1 al 18 de junio del 2003, en el Informe de dicha misión, presentado ante la ONU, hizo recomendaciones en el tema de legislación constitucional, en los términos siguientes:

**El Relator Especial recomienda que el Gobierno de México (...) revise la reforma constitucional de 2001 para lograr la paz en Chiapas y satisfacer la demanda de los pueblos indígenas por el reconocimiento y respeto de sus derechos humanos.**

**64. El Relator Especial recomienda al Congreso de la Unión reabrir el debate sobre la reforma constitucional en materia indígena con el objeto de establecer claramente todos los derechos fundamentales de los pueblos indígenas de acuerdo a la legislación internacional vigente y con apego a los principios firmados en los acuerdos de San Andrés.**

Esta situación y proceso no se han restringido al espacio nacional. En el marco de la Organización de las Naciones Unidas, durante tres décadas se discutió el tema del reconocimiento internacional de los derechos integrales de los pueblos indígenas. En esa discusión entre representantes de gobiernos y pueblos y comunidades indígenas que participaron activamente en este proceso y cuyos resultados fueron formalmente aceptados por la propia Asamblea General de la ONU el pasado 13 de septiembre de 2007, cuando se aprobó por la inmensa mayoría de los miembros del máximo organismo multilateral la **Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.**

**El Congreso de la Unión dio la bienvenida, el pasado 18 de septiembre del 2007, a la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, mediante la aprobación de un punto de acuerdo, en el que se solicita al Poder Ejecutivo y a todas sus instituciones, que implante las acciones necesarias institucionales, a fin de que los compromisos adquiridos en la adopción de esta Declaración cobren vigencia y sean parte de la política pública de Estado, en beneficio de los pueblos indígenas de México. De la misma manera, solicitó a los partidos políticos, representados en el Congreso**

**de la Unión que, en el marco de la reforma del Estado, apoyen las propuestas de reforma constitucional en materia indígena, con el propósito de armonizar la legislación nacional con las bases normativas establecidas en la Declaración, así como hacer una amplia difusión de la misma.**

La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas afirma que: **Los pueblos indígenas son iguales a todos los demás pueblos**, y reconoce, al mismo tiempo, el derecho de todos los pueblos a ser diferentes, a considerarse a sí mismos diferentes y a ser respetados como tales.

Entre los avances más destacables, pero no únicos, que la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas contiene, están los siguientes temas:

Se reconoce el disfrute pleno de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales. Asimismo se reconoce que los pueblos indígenas que son libres e iguales a todos los demás pueblos y personas. Y tienen derecho a vivir en libertad, paz y seguridad como pueblos distintos.

En el párrafo preambular de la misma Declaración se dice que:

Afirmando que **los pueblos indígenas son iguales a todos los demás pueblos** y reconociendo al mismo tiempo el derecho de todos los pueblos a ser diferentes, a considerarse a sí mismos diferentes a ser respetados como tales.

Y en los artículos específicamente de la misma Declaración se dispone específicamente que:

**Los indígenas tienen derecho, como pueblos o como personas**, al disfrute pleno de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales reconocidos por la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de Derechos Humanos y la normativa internacional de los derechos humanos. (Artículo 1).

**Los pueblos y las personas indígenas son libres e iguales a todos los demás pueblos y personas** y tienen derecho a no ser objeto de ninguna discriminación en el ejercicio de sus derechos que este fundada, en particular, en su origen o identidad indígena. (Artículo 2).

**Los pueblos indígenas tienen el derecho colectivo** de vivir en libertad, paz y seguridad como pueblos distintos y no serán sometidos a ningún acto de genocidio ni a ningún otro acto de violencia, incluido el traslado forzado de niños del grupo a otro grupo. (Fracción 2 del artículo 7).

En tanto que, para sustentar la propuesta para reconocerle a los pueblos indígenas el derecho de consulta con consentimiento libre, previo e informado, esta Declaración señala que:

Los pueblos indígenas deben ser consultados para obtener su consentimiento libre, previo e informado. Tienen derecho a revitalizar sus historias, idiomas, tradiciones orales, etcétera. Debe garantizarse que se puedan entender y hacerse entender en sus actuaciones políticas,

jurídicas y administrativas. Controlar sus propias instituciones docentes. Derecho a la educación en todos niveles y formas, en su cultura e idioma. Derecho a la tierra, territorios y recursos.

**Los Estados celebrarán consultas y cooperarán** de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas antes de adoptar y aplicar medidas legislativas y administrativas que los afecten, para **obtener su consentimiento libre, previo e informado.** (Artículo 19).

1. Los pueblos indígenas tienen derecho a revitalizar, utilizar, fomentar y transmitir a las generaciones futuras sus historias, idiomas, tradiciones orales, filosofías, sistemas de escritura y literaturas, y a atribuir nombres a sus comunidades, lugares y personas y mantenerlos.

**2. Los Estados adoptarán medidas eficaces para garantizar la protección de ese derecho y también para asegurar que los pueblos indígenas puedan entender y hacerse entender en las actuaciones políticas, jurídicas y administrativas, proporcionando para ello, cuando sea necesario, servicios de interpretación u otros medios adecuados.** (Artículo 13).

1. Los pueblos indígenas tienen derecho a establecer y controlar sus sistemas e instituciones docentes que impartan educación en sus propios idiomas, en consonancia con sus métodos culturales de enseñanza y aprendizaje.

2. Las personas indígenas, en particular los niños indígenas, tienen derecho a todos los niveles y formas de educación del Estado sin discriminación.

En el arduo trabajo de construcción de consensos entre los miembros de la comunidad internacional, la delegación del gobierno mexicano y los representantes de pueblos indígenas de nuestro país, jugaron un papel importante que sin duda alguna refleja la buena voluntad política para avanzar tanto en el terreno del derecho internacional, como en nuestro marco jurídico interno.

Este valioso instrumento internacional de la ONU se suma a otros convenios previos relativos a los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, entre los que destaca el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), pero sobre todo, ha sentado las bases y orientaciones, para mejorar y armonizar las normas nacionales con las orientaciones alcanzadas en el derecho internacional.

En materia internacional, México debe ser congruente con los instrumentos y tratados internacionales que han escrito. En 1990, el Senado de la República ratificó el Convenio Número 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, 1989, de la Organización Internacional del Trabajo, de la Organización de las Naciones Unidas, el cual tiene vigencia desde el 6 de septiembre de 1991. Pero en México no se han realizado las reformas aceptadas en dicho convenio.

Resulta conveniente recordar que el artículo 2o. del Convenio número 169 de la OIT establece:

"1. Los gobiernos deberán asumir la responsabilidad de desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de esos pueblos y garantizar el respeto de su integridad. 2. **Esta acción deberá incluir medidas:** a) **que aseguren a los miembros de dichos pueblos gozar, en pie de igualdad, de los derechos y oportunidades que la legislación nacional otorga a los demás miembros de la población;** b) que promuevan la plena efectividad de los derechos sociales, económicos y culturales de esos pueblos, respetando su identidad social y cultural, sus costumbres y tradiciones, y sus instituciones; c) que ayuden a los miembros de los pueblos interesados a eliminar las diferencias socioeconómicas que puedan existir entre los miembros indígenas y los demás miembros de la comunidad nacional, de una manera compatible con sus aspiraciones y formas de vida".

En el mismo sentido, en otros instrumentos jurídicos de carácter internacional que México ha suscrito y ratificado, tales como el **Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales**, así como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, se aprecia que ambas comparten una redacción común referente al reconocimiento del carácter de los pueblos indígenas en tanto pueblo con derecho de libre determinación, cuyo texto a la letra dice:

Parte I

Artículo 1.

**1. Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación.** En virtud de este derecho establecen libremente su condición política y proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural.

**2. Para el logro de sus fines, todos los pueblos pueden disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales,** sin perjuicio de las obligaciones que derivan de la cooperación económica internacional basada en el principio de beneficio recíproco, así como del derecho internacional. **En ningún caso podrá privarse a un pueblo de sus propios medios de subsistencia.**

**3. Los Estados Partes** en el presente pacto, incluso los que tienen la responsabilidad de administrar territorios no autónomos y territorios en fideicomiso, promoverán el ejercicio del derecho de libre determinación, y respetarán este derecho de conformidad con las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas.

A nivel regional, en la Organización de Estados Americanos (OEA), se ha creado el Grupo de Trabajo Encargado de Elaborar el **Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas**, que en su décima reunión de negociaciones para la búsqueda de consensos, celebrada del 23 al 27 de abril del 2007, aprobaron el artículo IX, en el que se especifica:

**Los Estados reconocerán plenamente la personalidad jurídica de los pueblos indígenas, respetando las formas de organización indígenas y promoviendo los derechos reconocidos en esta declaración.**

El enfoque de las propuestas contenidas en esta iniciativa están sustentadas en la realidad y circunstancia, en el cabal ejercicio de la soberanía nacional y es congruente con la letra y el espíritu de la Declaración de la ONU y otros instrumentos jurídicos de carácter internacional sobre los derechos de los pueblos indígenas, y propone alternativas para los mexicanos indígenas.

Para ser congruentes, los pueblos indígenas han participado de forma decisiva en los grandes movimientos históricos que definieron y ratificaron los principios de la Constitución, han demostrado que su participación actual es fundamental para la construcción de un Estado fuerte y respetuoso de la diversidad cultural; por lo tanto, son dignos acreedores de ser considerados como sujetos de derecho público, lo que debe reconocerse en la máxima norma.

La presente iniciativa incorpora a la norma constitucional las orientaciones que México ha apoyado y votado favorablemente en el seno de las Naciones Unidas, y hace eco de la pluralidad de ideas expresadas en los muchos foros internacionales y nacionales que han analizado y debatido los derechos indígenas. De todas las demandas y propuestas presentadas en estos foros destaca el reconocimiento como sujetos de derecho público para los pueblos indígenas, el consentimiento libre, previo e informado.

Quienes levantaron su voz en estos foros piden que los pueblos y comunidades indígenas tengan voz para luchar contra la violación de sus derechos fundamentales, por ello las comunidades indígenas requieren espacios de derecho público en el que puedan decidir su desarrollo, reclamar recursos para tal propósito, y desarrollar acciones para elevar sus niveles de vida.

El texto del tercer párrafo del artículo 2o. constitucional se modifica, con la finalidad de que se reconozca a los pueblos y comunidades indígenas como sujetos de derecho público, o sea, también se les considere como parte de la organización del Estado, ya que en la reforma de 2001, la Constitución les da un estatus jurídico como "entidades de interés público". Esto trae como consecuencia "entidades" que el Estado debe proteger. En tal virtud, debe derogarse el segundo párrafo de la fracción VIII de Apartado A, porque esta parte contradice el espíritu y letra de esta iniciativa, ya que en su redacción actual, en ella se reconoce a los pueblos indígenas como entidades de interés público, que es limitativo del planteamiento que proponemos en esta iniciativa, donde proponemos que los pueblos indígenas sean reconocidos como sujetos de derecho público. Asimismo, se desglosan las facultades que deben de tener los pueblos y comunidades indígenas en la nueva fracción IX del Apartado B, que proponemos en esta iniciativa.

Pero si se aprueba la propuesta de la presente iniciativa, de considerar a los pueblos y comunidades indígenas como "sujetos de derecho público", éstos se constituirían en la estructura organizativa que forma parte del Estado, con **derechos al que corresponde un**

**deber correlativo ante el mismo.** De ahí la importancia que tiene la inclusión de los pueblos indígenas en una nación pluricultural de la que se sienten excluidos.

Es conveniente aclarar que el último párrafo del Apartado A del artículo 2o. constitucional contradice el espíritu mismo del sujeto de derecho público que se plantea en esta iniciativa, en virtud de señalar a las comunidades y pueblos indígenas como entidades de interés público.

De otra manera, esto contradice el segundo párrafo del artículo 2 de la Constitución que a la letra dice: "La nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas". La pregunta es **¿cómo se puede decir eso, si en la Carta Magna sólo se les reconoce jurídicamente como "entidades de interés público?"**

En cuanto a reconocer el derecho de consulta con consentimiento libre previo e informado, se proponen las modificaciones constitucionales en el Apartado B del artículo 2o. constitucional, se modifica su primer párrafo y se introduce un segundo párrafo, modificándose el último párrafo del Apartado B, y se introduce un tercer párrafo del Apartado A del artículo 26 constitucional, ello con el objetivo de que se garantice el derecho de consulta a los pueblos y comunidades indígenas cuando se pretenda afectar su estilo de vida en cualquiera de sus formas.

Otro objetivo de esta propuesta es salvaguardar, de una manera más integral, los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, por lo tanto, estimamos procedente incluir en el proyecto de la presente ley, la figura jurídica de **consentimiento libre, previo e informado**, ampliamente discutido en los foros internacionales. Por ello señalamos la importancia del consentimiento previo de los pueblos y comunidades indígenas, fundamentado y dado libremente en los instrumentos jurídicos internacionales y nacionales en el ámbito del derecho internacional en materia de derechos humanos, en los cuales se reconoce este principio.

El Convenio número 169 sobre pueblos indígenas y tribales, de 1989, de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) hace referencia al principio del consentimiento fundamentado y dado libremente en el contexto del traslado de pueblos indígenas desde sus tierras, que se aborda en su artículo 16. En los artículos 6, 7 y 15, el convenio trata de asegurar que los Estados hagan todo lo posible para consultar plenamente con los pueblos indígenas las cuestiones relativas al desarrollo, las tierras y los recursos.

En la actualidad, el proyecto de Declaración Americana Sobre los Derechos de las Poblaciones Indígenas de la Organización de los Estados Americanos (OEA) dispone que los pueblos indígenas tienen el derecho a determinar y elaborar prioridades y estrategias para el desarrollo o la utilización de sus tierras, territorios y otros recursos, incluso el derecho a pedir que los Estados obtengan su consentimiento libre e informado antes de aprobar proyecto alguno que afecte a sus tierras, territorios y otros recursos, en especial en lo relacionado con el desarrollo, la utilización o la explotación de recursos minerales, acuíferos u otros.

Varios comités de las Naciones Unidas han hecho referencia al principio del consentimiento previo fundamentado y dado libremente en sus observaciones finales y recomendaciones generales. En su Recomendación General número XXIII, relativa a los derechos de los pueblos indígenas, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial exhorta a los Estados a que "garanticen que los miembros de los pueblos indígenas gocen de derechos iguales con respecto a su participación efectiva en la vida pública y que no se adopte decisión alguna directamente relacionada con sus derechos e intereses sin su consentimiento informado."

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos considera que los instrumentos jurídicos interamericanos en materia de derechos humanos comprenden la adopción de "medidas especiales para garantizar el reconocimiento del interés particular y colectivo que los pueblos indígenas tienen en la ocupación y el uso de sus tierras y recursos tradicionales y su derecho a no ser privados de este interés excepto con un previo consentimiento plenamente informado, en condiciones de equidad y previa justa compensación".

El principio del consentimiento previo fundamentado y dado libremente es central en lo que atañe al ejercicio por los pueblos indígenas de su derecho a la libre determinación respecto a las intervenciones que afecten a sus tierras, territorios y recursos naturales. Las normas sustantivas y de procedimiento que constituyen la base del consentimiento previo fundamentado y dado libremente, facultan a los pueblos indígenas a adoptar de modo activo decisiones sobre su desarrollo económico, social y cultural, en particular en relación con las iniciativas de desarrollo propuestas por los Estados u otras entidades externas en sus tierras y territorios ancestrales.

Desde un punto de vista sustantivo, el principio del consentimiento previo fundamentado y dado libremente reconoce los derechos inherentes y primigenios de los pueblos indígenas a sus tierras y recursos y respeta su autoridad legítima a exigir que los terceros entren en relaciones respetuosas y en igualdad con ellos para que:

- a) Los pueblos indígenas no se sientan coartados, presionados ni intimidados en sus decisiones sobre el desarrollo;
- b) Su consentimiento sea solicitado y dado libremente con anterioridad al inicio de las actividades de desarrollo;
- c) Los pueblos indígenas tengan una información completa del alcance y las repercusiones sobre sus terrenos, recursos y bienestar de las actividades de desarrollo propuestas;
- d) Su decisión de dar o denegar el consentimiento respecto a las actividades de desarrollo que los afecten, sea aceptada y respetada.

Señalamos la necesidad de obtener el consentimiento previo fundamentado y dado libremente de las comunidades indígenas afectadas por los proyectos de desarrollo basados en las normas de los instrumentos legislativos sobre derechos humanos que garantizan a



todos los pueblos el derecho a participar en los procesos de adopción de decisiones y a dar su consentimiento en ellos, así como el derecho a determinar libremente su propio desarrollo. El principio del consentimiento previo fundamentado y dado libremente no debe considerarse como una concesión de los gobiernos que otorgue un trato especial a comunidades vulnerables; más bien, se aplica a todos los casos en que haya terceros que propongan proyectos de desarrollo específicos que tengan repercusiones sobre las comunidades indígenas.

El principio del consentimiento previo fundamentado y dado libremente abarca los conceptos básicos de "dado libremente", "previo", "fundamentado" y "consentimiento", que deben ser interpretados a fin de poder hacerlo efectivo:

**Dado libremente.** Constituye uno de los principios generales del derecho que el consentimiento no es válido si se obtiene mediante coerción o manipulación. Aunque no hay medida legislativa alguna que garantice que el consentimiento sea dado libremente, sí que es necesario establecer mecanismos para verificar que esto se haya producido.

**Previo.** Para tener validez, el consentimiento fundamentado debe obtenerse suficientemente antes de que el Estado o terceros autoricen el inicio de cualquier actividad que afecte a las comunidades y pueblos indígenas y a sus tierras, territorios y recursos.

**Fundamentado.** Un procedimiento basado en el principio del consentimiento previo fundamentado y dado libremente debe incluir la consulta a los pueblos indígenas y la participación de éstos, lo que incluye la divulgación plena y exacta, desde el punto de vista jurídico, de información sobre la actividad propuesta, en una forma que sea a la vez accesible y comprensible para los pueblos o comunidades indígenas afectados.

**Consentimiento.** Entraña la consulta sobre todos los aspectos de la evaluación, planificación, ejecución, supervisión y conclusión de un proyecto y una participación válida en esos aspectos. De hecho, la consulta y la participación válida son componentes fundamentales del proceso de consentimiento. También puede haber negociaciones para llegar a un acuerdo sobre la propuesta en su conjunto, sobre determinados componentes de ella o sobre las condiciones que pueden estar vinculadas a la aplicación efectiva del principio del consentimiento previo fundamentado y dado libremente. En todo momento, los pueblos indígenas tienen derecho a participar mediante sus propios representantes libremente elegidos y a indicar las personas, comunidades u otras entidades que puedan requerir la adopción de medidas especiales con respecto a las consultas y la participación.

Sometemos al Constituyente Permanente las adecuaciones constitucionales necesarias para una nueva relación entre los pueblos indígenas, la sociedad y el Estado. Esta nueva relación parte de la convicción de que existe una nueva situación nacional y local para los pueblos indígenas, que sólo podrá arraigar y culminar con la participación de los propios indígenas



y la sociedad en su conjunto, en el marco de una profunda reforma del Estado. Consideramos que esta soberanía parte del principio jurídico fundamental de la igualdad de todos los mexicanos ante la ley y los órganos jurisdiccionales, respetando el principio de que la nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas.

La iniciativa propone el reconocimiento de los pueblos indígenas como sujetos de derecho público y el derecho de consulta con consentimiento libre, previo e informado y con ello el derecho para que las comunidades decidan por ellas mismas su organización social, con plena libertad en lo que respecta a sus asuntos internos, sin más limitación que el respeto a las otras formas igualmente libres y legítimas de organización interna en un estado de derecho.

Confiamos, asimismo, en que esta soberanía, que representa a todos los mexicanos, resolverá que es oportuno y corresponde con el interés superior de la nación analizar y, en su caso, aprobar las reformas para consagrar los derechos indígenas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y otorgarles vigencia de inmediato.

En este orden de ideas, estimamos procedente modificar la redacción del primer párrafo del Apartado B del artículo 2o. fracción I, así como adicionar un nuevo párrafo a la fracción IX, y cuarto párrafo en el Apartado A del artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Con la presente iniciativa de reformas a los artículos 2o., 26 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, proponemos **"el reconocimiento de los pueblos indígenas como sujetos de derecho público"**, y su **derecho de consulta garantizando el "consentimiento libre, previo e informado"**.

En virtud de lo anterior, con fundamento en el artículo 71, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por el digno conducto de ustedes, ciudadanos secretarios, sometemos a consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa de proyecto de

**Decreto por el que se reforma el artículo segundo introduciendo un cuarto párrafo y se recorre el párrafo cuarto para ser el quinto y sexto párrafos modificados respectivamente; se modifica el primer párrafo del Apartado A y se deroga el último párrafo de este mismo Apartado A; se modifica el primer párrafo del Apartado B y se introduce un segundo párrafo y se recorre el siguiente párrafo para quedar en ese mismo orden y se modifica la fracción I del mismo el Apartado B; y se adiciona un tercer párrafo en el Apartado A del Artículo 26 y se recorren los demás en el mismo orden; y se adiciona una nueva Fracción IX con dos párrafos, del Artículo 115 y se introduce un artículo Transitorio de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

**Artículo Único. Se reforma el artículo 2o. introduciendo un cuarto párrafo y se recorre el párrafo cuarto para ser el quinto y sexto párrafos modificados**

respectivamente; se modifica el primer párrafo del Apartado A y se deroga el último párrafo de este mismo Apartado A; se modifica el primer párrafo del Apartado B y se introduce un segundo párrafo y se recorre el siguiente párrafo para quedar en ese mismo orden y se modifica la fracción I del mismo el Apartado B; y se adiciona un tercer párrafo en el Apartado A del Artículo 26 y se recorren los demás en el mismo orden; y se adiciona una nueva fracción IX con dos párrafos, del artículo 115 y se introduce un artículo transitorio de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**Artículo 2o.** La nación mexicana es única e indivisible.

...

**Esta Constitución reconoce que los pueblos indígenas son libres e iguales a todos los demás pueblos, y son sujetos de derecho público. El Estado reconoce plenamente la personalidad jurídica de los pueblos y comunidades indígenas y respeta sus propias formas de organización.**

Son comunidades integrantes de un pueblo indígena, aquéllas que formen una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus **sistemas normativos**.

El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional. **Las leyes federales, las constituciones y las leyes de los estados establecerán los procedimientos para el ejercicio de los derechos que esta Constitución reconoce a los pueblos y comunidades indígenas.**

A. Esta Constitución reconoce a los pueblos indígenas y garantiza **su derecho a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para:**

I. a VIII. ...

**... Se deroga el último párrafo de este Apartado A.**

B. La federación, los estados y los municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los pueblos 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 su derecho al desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos.

**El Estado, en sus distintos niveles y ámbitos, deberá consultar y consensuar con los pueblos indígenas todos aquellos asuntos que les atañen, mediante sus procedimientos apropiados y a través de sus instituciones representativas, garantizando su derecho de consulta con consentimiento libre, previo e informado.**

...

I. Impulsar el desarrollo de los pueblos indígenas con el propósito de fortalecer sus economías y mejorar sus condiciones de vida, mediante acciones coordinadas entre los tres órdenes de gobierno, con la participación y **consentimiento libre, previo e informado de los pueblos y comunidades indígenas.**

II. a IX. ...

**Artículo 26.**

A. ...

...

**La legislación correspondiente establecerá los mecanismos necesarios para que, en los planes y programas de desarrollo, se tomen en cuenta a las comunidades y pueblos indígenas en sus necesidades y sus especificidades culturales a través de la consulta y consenso, garantizando su derecho al consentimiento, libre, previo e informado. El Estado les garantizará su acceso equitativo a la distribución de la riqueza nacional.**

**Artículo 115. ...**

I. a VIII. ...

**IX. Se respetará el ejercicio de la libre determinación de los pueblos indígenas en cada uno de los ámbitos y niveles en que hagan valer su autonomía, pudiendo abarcar uno o más pueblos indígenas, de acuerdo a las circunstancias particulares y específicas de cada entidad federativa.**

**Las comunidades indígenas y los municipios que reconozcan su pertenencia a un pueblo indígena tendrán la facultad de asociarse libremente a fin de coordinar sus acciones como pueblos. Las autoridades competentes realizarán la transferencia ordenada y paulatina de recursos, para que ellos mismos administren los fondos públicos que se les asignen.**

**Artículo Transitorio. El Congreso de la Unión deberá promulgar la ley que reglamente el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas, así como los procedimientos para el ejercicio de los mismos, en un término de tres años, en consulta y consenso con los pueblos indígenas y sus comunidades.**

Dado en el salón de sesiones de la Cámara de Diputados a 11 de diciembre de 2007.

**La Comisión de Asuntos Indígenas:**

**Diputados:** Marcos Matías Alonso (rúbrica), presidente; Martha Cecilia Díaz Gordillo (rúbrica), José Guadalupe Rivera Rivera, Humberto Wilfredo Alonso Razo (rúbrica), Wenceslao Herrera Coyac (rúbrica), secretarios; Higinio Chávez García (rúbrica), Othón Cuevas Córdova (rúbrica), Carlos Roberto Martínez Martínez (rúbrica), Elda Gómez Lugo (rúbrica), Gustavo Ildelfonso Mendívil Amparán (rúbrica), Ismael

Ordaz Jiménez (rúbrica), Guillermina López Balbuena (rúbrica), Silvio Gómez Leyva (rúbrica), Felipe Díaz Garibay (rúbrica), Joaquín Jesús Díaz Mena (rúbrica), Ramón Landeros González (rúbrica), Gustavo Macías Zambrano (rúbrica), Jorge Alejandro Salum del Palacio (rúbrica), María Gloria Guadalupe Valenzuela García (rúbrica), María Guadalupe Josefina García Noriega (rúbrica), Anuario Luis Herrera Solís, Tomás José Luis Varela Lagunas, Víctor Aguirre Alcalde (rúbrica), Lourdes Alonso Flores (rúbrica), Rafael Franco Melgarejo, Elmar Darinel Díaz Solórzano, Yary del Carmen Gebhardt Garduza, Francisco Antonio Fraile García (rúbrica), Alberto Vázquez Martínez.

## QUE REFORMA EL ARTÍCULO 23 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO GERARDO OCTAVIO VARGAS LANDEROS, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

El que suscribe, Gerardo Octavio Vargas Landeros, diputado a la LX Legislatura del honorable Congreso de la Unión e integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, y 73, fracción XXIX-E, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 55 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General, se permite someter a la consideración de esta honorable Cámara de Diputados la presente iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 23 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con arreglo en la siguiente

### Exposición de Motivos

El vocablo en latín *Non bis in idem*, según la definición que nos da Guillermo Cabanellas<sup>1</sup> significa "no dos veces sobre lo mismo", lo que quiere decir que no debe recaer una duplicidad de sanciones por una misma conducta; en los casos que sea el mismo sujeto, el mismo hecho y la misma circunstancia. Este principio es sinónimo de aquel denominado "de la cosa juzgada" o *res iudicata*. Rafael Márquez Piñero<sup>2</sup> lo explica diciendo que una persona no puede ser juzgada por los mismos hechos que se consideran delictuosos, y la Enciclopedia jurídica mexicana<sup>3</sup> lo define como "frase latina que significa literalmente que no debe repetirse dos veces la misma cosa".

En ese tenor, nuestra ley suprema señala, en su artículo 23, lo siguiente

"Artículo 23. Ningún juicio criminal deberá tener más de tres instancias. **Nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito**, ya sea que en el juicio se le absuelva o se le condene. Queda prohibida la práctica de absolver de la instancia".

En su "Manual de derecho disciplinario de los funcionarios públicos", el tratadista Juan Manuel Trayter,<sup>4</sup> comenta que la expresión referida posee dos significados "de una parte, su aplicación impide que una persona sea sancionada o castigada dos veces por la misma infracción (vertiente material). Por otra parte, es un principio procesal en cuya virtud un mismo hecho no puede ser objeto de dos procesos distintos o, si se quiere 'no dos procesos con el mismo objeto'".

El origen de este principio se remonta a la antigua Roma, pues se daba la prohibición de entablar un juicio a través de la promoción de una segunda demanda sobre la misma materia, cualquiera que fuere el resultado del primer procedimiento.

Esta máxima del derecho la encontramos plasmada en diversos instrumentos internacionales, entre los que el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establece en su artículo 14, numeral 7, que:

"Nadie podrá ser juzgado ni sancionado por un delito por el cual haya sido ya condenado o absuelto por una sentencia firme, de acuerdo con la ley y el procedimiento penal de cada país."

Asimismo, la Convención Americana sobre Derechos Humanos estipula en su artículo 8.4 cuáles son las garantías judiciales mínimas:

"Artículo 8. Garantías judiciales

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

Comentando ambos instrumentos internacionales, el penalista Raúl González-Salas<sup>5</sup> afirma que, "el principio *non bis in idem* no sólo garantiza que un individuo no sea condenado, sino tampoco procesado dos veces por el mismo delito o por los mismos hechos.

La aplicación de este principio en todas las ramas de nuestro sistema jurídico evitaría que exista una amenaza permanente sobre aquél que ha sido sometido a un proceso anterior; en otras palabras, se garantizaría que un individuo no sea juzgado nuevamente por el mismo delito o infracción, aun y cuando en un juicio previo fuere absuelto o condenado por las acusaciones y los hechos que se pretenden hacer analizar por segunda ocasión.

Para efectos de esta iniciativa, es conveniente destacar la diferencia entre delito e infracción.

El maestro Rafael de Pina Vara nos dice en su "Diccionario de derecho" que la infracción "es el acto realizado contra lo dispuesto en una norma legal o incumplimiento de un compromiso contraído" y define al delito como el "acto u omisión constitutivo de una infracción de la ley penal".

Por su parte, el artículo séptimo del Código Penal Federal define al delito como el "acto u omisión que sancionan la leyes penales".

Es decir, existe delito cuando se da una violación a las normas contenidas en la legislación penal, mientras que hay infracción cuando se realiza un acto que incumple una norma legal, sin que se distinga el tipo de norma que se violenta.

En los delitos, las penas que se aplican tienen como consecuencia la posible pérdida de la libertad, mientras que para las infracciones, las sanciones son de carácter económico. Lo que los distingue a uno y a otra es esencialmente la severidad de la sanción.

En tal virtud, se observa que someter a proceso judicial y administrativo a una persona *sobre lo mismo* y aplicar dos sanciones (una por la vía judicial, probable pérdida de la libertad, y la otra de carácter administrativo, económica), resulta a todas luces injusto para los individuos, cuando tienen como origen la misma conducta.

Se puede deducir entonces que al establecerse dos sanciones, una por la vía judicial y otra por la vía administrativa, se atenta contra las garantías consagradas en nuestra Constitución

Política, en especial la establecida en el mencionado artículo 23, misma que debe aplicarse al derecho en su conjunto y no únicamente a la rama penal.

Sobre el particular existe la siguiente tesis judicial:

*Autoridades administrativas. Aún cuando están autorizadas para castigar las infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía, si tales infracciones dan lugar a la incoación de un procedimiento judicial, la competencia de las autoridades administrativas desaparece, toda vez que no son ellas las capacitadas para resolver acerca de la responsabilidad penal de los individuos, pues si se admitiera que un mismo hecho pudiera considerarse, a la vez, como infracción a los reglamentos citados y como constitutivo de un delito, y pensarse por uno y otro estos aspectos, se llegaría a la posibilidad de castigar a una misma persona dos veces por un solo hecho, lo cual es contrario a lo mandado por el artículo 23 constitucional.*

*Amparo administrativo en revisión,*

*Quinta Época, Segunda Sala, Semanario Judicial de la Federación.*

Por mencionar un ejemplo, en lo que respecta a la materia fiscal, existe una violación al principio *Non bis in idem* pues una misma conducta es sancionada en diferentes procedimientos imponiendo distintas penas, pues los delitos e infracciones en la materia se persiguen por tribunales administrativos y judiciales indistintamente, incluso de forma simultánea. En el procedimiento administrativo se atiende lo concerniente al pago de las contribuciones omitidas, recargos y multas; mientras que por la vía judicial lo que se pretende es verificar la existencia de un delito e imponer la pena correspondiente.

De lo antes citado, se desprende que nuestro sistema legal en materia fiscal establece un doble castigo para situaciones derivadas de una misma conducta, pues se aplican sanciones de orden administrativo y penal; ello, con base en el primer párrafo del artículo 70 del Código Fiscal de la Federación, que dice:

"Artículo 70. La aplicación de las multas, por infracciones a las disposiciones fiscales, se hará independientemente de que se exija el pago de las contribuciones respectivas y sus demás accesorios, así como de las penas que impongan las autoridades judiciales cuando se incurra en responsabilidad penal."

Otro ejemplo es el caso de la legislación ambiental, en donde también vemos cómo el principio aludido no aplica, pues hay una "coexistencia de normas ambientales preventivas con normas ambientales represivas, en tiempo, lugar y modo; así resulta que un mismo hecho puede llegar a tener dos tipos de responsabilidades diferentes y sus consecuentes sanciones o penas. Por un lado tenemos un ilícito administrativo de acuerdo con la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente y, por otro, un delito de conformidad con el Código Penal Federal".<sup>6</sup>

En el mismo sentido se encuentra la redacción del artículo 78 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo que dice:

"Artículo 78. Las sanciones por infracciones administrativas se impondrán sin perjuicio de las penas que correspondan a los delitos en que, en su caso, incurran los infractores."

La presente iniciativa tiene por objeto extender, desde nuestra norma fundamental, el principio *Non bis in idem* a todas las ramas de nuestro sistema jurídico y no limitarlo a la materia penal, toda vez que, por justicia elemental, basta con imponer una sola sanción para una misma conducta.

Es menester destacar que no hay justificación jurídica alguna para que exista dualidad de procesos y sanciones, por lo que resulta indebido que las autoridades judiciales y administrativas castiguen dos veces a una misma persona por los mismos hechos.

Resulta ineludible entonces modificar nuestra Constitución Política, con la finalidad de que el Estado proteja los derechos fundamentales de las personas; en concreto, las garantías de seguridad jurídica que la misma establece.

Por lo anteriormente expuesto, me permito someter a la consideración de esta honorable asamblea, la presente iniciativa con proyecto de

## **Decreto**

**Único.** Se reforma el artículo 23 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 23.** Ningún juicio criminal deberá tener más de tres instancias. Nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito, ya sea que en el juicio se le absuelva o se le condene; ni podrá **ser sancionado de manera simultánea por las vías administrativa y judicial con motivo de conductas que se encuentren contempladas o tipificadas al mismo tiempo como infracciones y delitos. En todo caso, la responsabilidad penal debidamente acreditada excluirá la administrativa.** Queda prohibida la práctica de absolver de la instancia.

## **Transitorios**

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

## **Notas**

- 1) Cabanellas, Guillermo. *Repertorio jurídico de principios generales del derecho, locuciones, máximas y aforismos latinos y castellanos*. Cuarta edición ampliada por Ana María Cabanellas. Heliasta S.R.L. Buenos Aires, Argentina, 1992, pág. 175.
- 2) Barrena Alcaraz, Adriana E. y otros, *Diccionario jurídico mexicano*. Suprema Corte de Justicia de la Nación. México, 1994, pág. 2988.
- 3) Enciclopedia Jurídica Mexicana, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Editorial Porrúa, Primera Edición, pág. 233.



- 4) Trayter, Juan Manuel, *Manual de derecho disciplinario de los funcionarios públicos*, pág. 191.
- 5) González-Salas Campos, Raúl, *Los principios internacionales del derecho penal*,  
<http://www.bibliojuridica.org/libros/4/1723/13.pdf>.
- 6) Troncoso Calderón, Elías, *Centro de Estudios Jurídicos y Ambientales*,  
[http://www.ceja.org.mx/articulo.php?id\\_rubrique=118&id\\_article=516](http://www.ceja.org.mx/articulo.php?id_rubrique=118&id_article=516)

Salón de sesiones de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, a 11 de diciembre de 2007.

Diputado Gerardo Octavio Vargas Landeros (rúbrica)

**DEL CONGRESO DEL ESTADO DE YUCATÁN, QUE REFORMA EL INCISO E) DE LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 116 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**

**Acuerdo**

Artículo Primero. El H. Congreso del estado de Yucatán, en ejercicio del derecho de iniciar leyes o decretos previsto en el artículo 71, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aprueba elevar a calidad de iniciativa de decreto ante la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, la reforma para derogar la parte final del inciso e) de la fracción IV del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los términos siguientes:

**Decreto**

Artículo Único. Se reforma la fracción IV del inciso e) del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 116. ...

...

I. a III. ...

IV. ...

a) al d) ...

e) Los partidos políticos solo se constituyan por ciudadanos sin intervención de organizaciones gremiales, o con objeto social diferente y sin que haya afiliación corporativa;

f) al n) ...

V. a VII. ...

...

**Transitorio**

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

**Segundo.** Envíese la presente iniciativa del Poder Legislativo del Estado de Yucatán, a la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión; a fin de que de inicio en términos de lo dispuesto en los artículos 71, fracción III, y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el proceso de reforma respectiva.

### **Transitorios**

**Artículo Primero.** Publíquese este Acuerdo en el Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán.

**Artículo Segundo.** La Oficialía Mayor del H. Congreso del Estado de Yucatán, deberá presentar formalmente esta Iniciativa ante la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, remitiendo el correspondiente Diario Oficial del Gobierno del Estado, para los efectos legales que correspondan.

**Artículo Tercero.** Remítase la presente Iniciativa de reforma constitucional a las legislaturas de los estados, solicitándoles su adhesión a favor del mismo y presenten de igual forma su iniciativa respectiva al H. Congreso de la Unión.

Dado en la sala de sesiones previas del recinto del poder legislativo, en la ciudad de Mérida, Yucatán, siendo el día ocho del mes de diciembre del año dos mil siete.

### **Comisión Permanente de Puntos Constitucionales, Gobernación y Asuntos Electorales.**

Dip. Gaspar Armando Quintal Parra (rúbrica)  
Dip. Víctor Manuel Chí Trujeque (rúbrica)  
Dip. Julio Edgardo Garrido Rojas (rúbrica)  
Dip. Patricia del Socorro Gamboa Wong (rúbrica)  
Dip. Gabriela Patricia Santinelli Recio (rúbrica)  
Dip. María Doris Ybone Candila Echeverría (rúbrica)  
Dip. Jorge Carlos Berlín Montero (rúbrica)

**CON PROYECTO DE DECRETO, QUE REFORMA LOS INCISOS B) Y C) Y ADICIONA UN INCISO D) AL ARTÍCULO 3o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO MANUEL PORTILLA DIÉGUEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PVEM**

Jorge Emilio González Martínez y Manuel Portilla Diéguez, integrantes 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. fracción VIII; 71, fracción II; 72; 73, fracciones XXV y XXX, y 78 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; artículo 116 y 122 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, 55 fracción II, 56, 63 64 176 y 179 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, solicitamos se turne a las comisiones que correspondan, 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 presente iniciativa con proyecto de decreto con base en la siguiente:

**Exposición de Motivos**

La educación como factor de desarrollo económico para cualquier país es trascendental, debido que la inversión en capital humano se verá reflejado en el bienestar social. Asimismo lo establecido en el artículo 3o. de la Carta Magna, garantiza la educación gratuita como un derecho, como el amor a la patria y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia.

Sin embargo, en la actualidad las necesidades de la población a nivel global han provocado una sobreexplotación de los recursos naturales atentando con la satisfacción de las presentes y futuras generaciones. Por tanto es indiscutible el establecimiento de un modelo educativo que fomente un desarrollo sustentable que no ponga en peligro los recursos naturales y que sostengan los procesos ecológicos que sustentan la vida en el planeta.

De igual forma, el espíritu de esta iniciativa tiene como finalidad, establecer como derecho constitucional el de recibir una educación que fomente la conciencia ambiental, tanto en la concepto de individuo y sociedad en el cuidado de su entorno.

La educación ambiental contribuye al conocimiento de la población desde temprana edad al manejo y conservación de los recursos naturales, así como la creación de conciencia en la gente sobre la problemática del deterioro del medio ambiente y la búsqueda de opciones para convivir con la naturaleza sin detener el desarrollo económico de un país. Esta formación académica cimentará valores, aptitudes y actitudes para comprender la interrelación del hombre y su entorno natural.

Este modelo educativo debe capacitar a los maestros sobre temas de fundamentos de ecología, geología, meteorología, geografía física, botánica, química, física; así como temas de protección civil en caso de desastres naturales.<sup>1</sup> Estos conocimientos en el educando derivarán en un mayor criterio del cuidado del medio ambiente y las repercusiones que conlleva en si su deterioro.

Los inicios del tema de educación ambiental como tal, tiene su primera expresión formal en 1968, con la creación del Consejo de Educación Ambiental de la Universidad de Reading, Inglaterra.

Es pues, en Estocolmo, Suecia, en el año 1972, donde se establece el Principio 19, que señala a la letra:

*Es indispensable una educación en labores ambientales, dirigida tanto a las generaciones jóvenes como a los adultos, y que preste la debida atención al sector de la población menos privilegiada, para ensanchar las bases de una opinión pública bien informada y de una conducta de los individuos, de las empresas y de las colectividades, inspirada en el sentido de su responsabilidad en cuanto a la protección y mejoramiento del medio en toda su dimensión humana. Es también esencial que los medios de comunicación de masas eviten contribuir al deterioro del medio humano y difundan, por el contrario, información de carácter educativo sobre la necesidad de protegerlo y mejorarlo, a fin de que el hombre pueda desarrollarse en todos los aspectos.*

Este evento alertó al mundo de la crisis ecológica global y advirtió de los efectos que la acción humana puede tener en el entorno ambiental, por lo que se toma la iniciativa de plantear cambios a los estilos de desarrollo actuales.

La década de los 70 es caracterizada, entre otros factores, por la preocupación de la comunidad internacional en temas ambientales, desde Estocolmo, Suecia (1972), pasando por Belgrado (1975) y llegando hasta Tbilisi, URSS (1977), se da una evolución del concepto de educación ambiental en el ámbito institucional, alejándose cada vez más del conservacionismo ecológico, que no mostraba capacidad alguna en un cambio de conducta o actitudes individuales y colectivas contrarias a la conservación.<sup>2</sup> Por tanto, el avance en la materia es el acuerdo de la incorporación de la educación ambiental a los sistemas de educación, estrategias, modalidades y la cooperación internacional, en donde no basta sensibilizar a la gente, sino modificar actitudes, proporcionar nuevos conocimientos y criterios, así como promover la participación activa y la práctica comunitaria en la solución de problemas ambientales.

En 1987 en la ciudad de Moscú, Rusia, surgió la propuesta de una estrategia internacional para la acción en el campo de la educación y formación ambiental para los años 1990-1999, en donde se abarcó la problemática ambiental dirigida al combate a la pobreza, la explosión demográfica y la equidad en la distribución de recursos.

En 1992 en la ciudad de Río de Janeiro, Brasil, se realizó la Cumbre de la Tierra, en el cual surge el documento Agenda XXI, en donde se establece una parte la educación ambiental y

el conocimiento científico, con un papel fundamental para la búsqueda de un desarrollo sustentable y como generador de información para la formulación de políticas sobre medio ambiente y progreso (UNCED, 1992).

De igual forma, en el Foro Global Ciudadano de Río 92, se aprobaron 33 tratados. Uno de ellos lleva por título Tratado de Educación Ambiental hacia Sociedades Sustentables y de Responsabilidad Global, el cual parte de señalar a la educación ambiental como un acto para la transformación social, no neutro sino político, contemplando a la educación como un proceso de aprendizaje permanente basado en el respeto a todas las formas de vida. En este tratado se emiten 16 principios de educación hacia la formación de sociedades sustentables y de responsabilidad global. En ellos se establece la educación como un derecho de todos, basada en un pensamiento crítico e innovador, con una perspectiva holística y dirigida a tratar las causas de las cuestiones globales críticas y la promoción de cambios democráticos. Asimismo se critica la pérdida de valores humanos, la alineación y la falta de participación ciudadana en la construcción de un futuro sustentable.

También en América Latina se realizaron reuniones regionales y nacionales celebradas en Chosica, Perú en 1976; Managua, Nicaragua en 1982; Cocoyoc, México en 1984; Caracas, Venezuela en 1988; Buenos Aires, Argentina en 1988; Brasil en 1989 y Venezuela en 1990. La aportación de dichas reuniones fue la superación de la educación ecológica como un sistema cerrado, con la enseñanza de contenidos propios emanados de la ecología, y que, obviando la necesidad de múltiples mediaciones entre teoría y práctica, afirmaban estar en capacidad de educar para transformar las condiciones materiales hacia un medio menos contaminado y depredado<sup>3</sup>.

La educación ambiental es una actividad cada vez más reconocida por gobiernos, organismos internacionales y organizaciones no gubernamentales (ONG) como una herramienta útil en la difusión de la problemática ambiental y como promotora de prácticas conservacionistas. Como campo de acción específico, la educación ambiental ha reconocido que su labor fundamental es promover el conocimiento, cuidado y mejor aprovechamiento de los recursos naturales, a través del desarrollo de patrones de comportamiento humano que no sean destructivos del medio natural donde se desarrollan las sociedades.

Este proceso educativo lleva un proceso a mediano plazo y comienza desde la transmisión de conocimientos y valores en las familias, así como la influencia de medios masivos de información y los sistemas formales de escolarización. Aunado a esto, el modelo educativo de desarrollo sustentable, contribuye en el medio rural en la labor de creación de conciencia sobre problemas ambientales y el cuidado del entorno, derivando en un papel protagonista del poblador rural en la intervención activa en las decisiones sobre la gestión de sus recursos naturales.

Por ende los problemas ambientales no son la suma de problemas aislados, sino el resultado de fenómenos sinérgicos, y que la responsabilidad de los gobiernos debe compartirse con la sociedad, lo que implica la desconcentración del poder y descentralización administrativa.

Actualmente, la educación ambiental debe fomentar el desarrollo sustentable en los educandos para poder cimentar conocimientos en la materia que puedan ser pragmáticos en la vida diaria de la población del país. Es necesario establecer un modelo educativo que sensibilice sobre los problemas como el cambio climático, el agotamiento de recursos no renovables y la contaminación por mencionar algunos ejemplos.

Por lo anteriormente expuesto, los diputados –integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México–, respetuosamente sometemos a su consideración el siguiente proyecto de:

**Decreto mediante el cual se reforma el inciso b) y c); y se adiciona un inciso d) al artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Artículo Único.** Se reforma el inciso b) y c); y se adiciona un inciso d) al artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 3o. ...**

...

I.

II.

**Además:**

a) Será democrático, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo;

b) Será nacional, en cuanto –sin hostilidades ni exclusivismos– atenderá a la comprensión de nuestros problemas, al aprovechamiento de nuestros recursos, a la defensa de nuestra independencia política, al aseguramiento de nuestra independencia económica y a la continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura,

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; y

**d) Fomentará las bases culturales, técnicas y científicas para el establecimiento de un modelo educativo nacional de desarrollo sustentable, que estimule en el educando su iniciativa y su sentido de responsabilidad social y ambiental, para alcanzar los fines a los que se refiere este artículo.**

## **Transitorios**

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

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro sede de la Comisión Permanente del primer receso del segundo año de ejercicio de la LX Legislatura del honorable Congreso de la Unión, a 4 de enero del año 2008.

### **Notas**

- 1) N.J. Smith-Sebasto, *Environmental Issues Information Sheet*, ed. University of Illinois Cooperative Extension Service, 1997.
- 2) González G. Édgar, De Alba, Alicia, et. Al. *Hacia una estrategia nacional y plan de acción de Educación Ambiental*. Semarnap. Sep, segunda edición. 1995.
- 3) Foladori Guillermo. *El pensamiento ambientalista*. En: Tópicos en educación ambiental. Vol 2, número 5. Agosto 2000.

Diputado Jorge Emilio González Martínez  
Diputado Manuel Portilla Diéguez (rúbrica)



**CON PROYECTO DE DECRETO, QUE ADICIONA EL ARTÍCULO 22 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA OMEHEIRA LÓPEZ REYNA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN**

Las suscritas, Omeheira López Reyna y Esmeralda Cárdenas Sánchez, diputadas federales, integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en 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 y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 55 fracción II, 56, 62, 135 y demás relativos del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someten, a consideración de este honorable Congreso de la Unión, la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, misma que se fundamenta y motiva bajo la siguiente:

**Exposición de Motivos**

Los crímenes de lesa humanidad son una catástrofe del humanismo, son crímenes de alcance universal y de los cuales desafortunadamente se tienen múltiples datos históricos, pues como olvidar que en el año de 1933 con el ascenso de Adolf Hitler como canciller el partido nazi, surgió una de las masacres más brutales y masivas del mundo pues, tras su afán de reestructurar la composición étnica de Europa, realizó múltiples asesinatos para el exterminio de todos los judíos europeos y de la población gitana europea.

Tampoco podemos olvidar los hechos atroces perpetrados en 1939 como consecuencia de la Segunda Guerra Mundial. Acontecimientos seguidos por las acciones inhumanas denominadas "crimen sin nombre" que se perpetraron en 1941 como consecuencia de la invasión de la Alemania nazi a la Unión Soviética.

Pese al avance que significó la creación del Tribunal Militar Internacional en Nuremberg y el mensaje internacional que representó el procesamiento de líderes nacionales en el periodo de 1950 y 1987 se perpetuaron nuevamente crímenes masivos contra poblaciones civiles, producto de las secuelas de la Segunda Guerra Mundial y durante la Guerra Fría, sin embargo, esos crímenes no fueron castigados pese al compromiso adquirido por diversos países.

Dichas masacres continuaron hasta situarnos en las atrocidades que se dieron en las guerras de la ex Yugoslavia, mismas que se caracterizaron por los crímenes de guerra masivos y los crímenes contra la humanidad. El conflicto en Bosnia (1992-1995) produjo en Europa algunos de los peores enfrentamientos y masacres desde la Segunda Guerra Mundial. En un pueblo, Srebrenica, 7 mil 800 hombres y niños fueron asesinados por fuerzas serbias, creándose como consecuencia el Tribunal Criminal Internacional de la ex Yugoslavia (TCIY) en La Haya.

Asimismo, otro de los hechos atroces sufridos por la humanidad fue el conocido genocidio en Ruanda, se asesinaron a más de 800 mil personas, fue un asesinato de escala, alcance y rapidez devastador. Lo que a su vez dio lugar a la creación del Tribunal Criminal Internacional de Ruanda.

Y finalmente en el 2004 las declaraciones del entonces secretario de Estado de los Estados Unidos de América, Colin Powell donde reconoce que el genocidio ha sido cometido en Darfur y que el gobierno de Sudán y el Janjaweed llevan la responsabilidad.

Es innegable que todos estos acontecimientos atroces no se pueden ignorar, pues como olvidar hechos acontecidos en Auschwitz en donde niños y mujeres embarazadas fueron gaseados. En Ruanda donde los niños fueron sistemáticamente suprimidos, las mujeres embarazadas fueron a menudo evisceradas, se dice que cuando se atrapaba una mujer tuti embarazada primero se le perforaba el estómago con la hoja de un cuchillo con el despreciable objetivo de eliminar su raza. En Alemania, en 1934, se masacraron a los nacidos de uniones de soldados negros del ejército francés y a mujeres alemanas en la Primera Guerra Mundial. En Noruega, las autoridades experimentaban en los años cincuenta y sesenta drogas mortales en niños nacidos de padre alemán durante la guerra, convertidos en parias después de 1945, retirados de su familia y colocados en instituciones especiales con la etiqueta de enfermo mental.

Es así, como la perpetración de múltiples hechos inhumanos hicieron inolvidables a personajes como Stalin, Mao, Franco, Salazar, Hiro Hito, Pol Not, Kim, Nixon, Kissinger, Amin Dada, Mobutu, Hasan II, Hoffa, Cosescu, Somoza, Pinochet, Strossner, Videla, Medici, Trujillo, Fujimori, Pérez-Jiménez, Suharto, Saddam, quienes valiéndose y abusando de la posición de poder que gozaban cometieron actos sumamente crueles e inhumanos.

Debido a esta historia de masacres perpetradas por individuos desbordados que, valiéndose de una posición de poder en algún país, han realizado atrocidades contra la humanidad, en su mayoría impunes, han enseñado al mundo, que deben emplearse todos los mecanismos legales necesarios para evitar que se repita la historia.

Sin embargo, violaciones masivas y crueles a la humanidad, son realidades que importan a la comunidad internacional, para lo cual, como ya se mencionó, se fueron creando a lo largo de la historia distintos órganos para juzgar y sancionar, órganos e individuos cuyo comportamiento se encuentra regulado por las normas del derecho internacional público.

Por ello, nos regimos por un derecho internacional humanitario así como por el derecho internacional de los derechos humanos, los cuales velan por el irrestricto respeto a la persona, su vida, su salud, su dignidad, de forma tal, que uno constituye el complemento del otro.

Sin embargo, el punto más débil, y a la vez el más fuerte, del derecho internacional público y en esto aplica al derecho internacional de los derechos humanos y derecho internacional humanitario, es que, en esta disciplina, la voluntad de los Estados es el principio y el fin de

todo lo que puede lograrse en estos sistemas de protección de los humanos. Esto es, dependiendo de la perspectiva de donde se analice, pues hoy en día, en virtud de la voluntad de los Estados y su cooperación es que tenemos desde un marco jurídico hasta instancias jurisdiccionales internacionales, pero también por otro lado es que existen graves problemas, situaciones en que se violentan derechos humanos y nada puede hacerse pues el Estado no juzga y no permite injerencias de organizaciones o sugerencias de las comisiones de derechos humanos.

En este sentido, el Estado mexicano, es parte de ambos sistemas de protección; sin embargo, hay mucho que aún debe hacerse para lograr que fácticamente se apliquen; es decir, que ante situaciones de graves violaciones ya sea que ocurran o que el responsable se encuentre en el territorio del Estado mexicano, debe contar con la capacidad suficiente para enfrentar las obligaciones que derivan de nuestra firma y ratificación de los instrumentos internacionales.

Estos instrumentos internacionales, de los cuales derivan dichas obligaciones son precisamente la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, la Convención sobre la Imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y de Lesa Humanidad, que se ratificó el 15 de marzo de 2002 y la cual dispone en su artículo primero que los crímenes de guerra y de lesa humanidad que enumera, dentro de los que se halla el genocidio, son imprescriptibles, cualquiera que sea la fecha en que se hayan cometido; el Estatuto de Roma cuyo numeral 29 señala que los crímenes de la competencia de la Corte no prescribirán, entre los cuales menciona al genocidio, crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra; en este rubro México respecto de la adopción del Estatuto de Roma tiene la obligación de cumplir con el principio de complementariedad, que implica el poder el juzgar estos crímenes con sus autoridades pero con base en leyes afines a lo contenido en el Estatuto de Roma, de no hacerlo así la Corte Penal Internacional podrá intervenir y juzgar a los individuos que no pudo juzgar el Estado mexicano.

Por ello, consideramos oportuno que dicha propuesta de imprescriptibilidad de hechos tan atroces, debe ser adoptada y clarificada por el Estado mexicano, a fin de impedir la impunidad en este ámbito, por ello se propone plasmar en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que los crímenes de lesa humanidad, genocidio y crímenes de guerra sean imprescriptibles, fortaleciendo así la protección a la integridad, dignidad, libertad, y vida de las personas, que debe prevalecer en todo sistema jurídico de representación democrática, y ante todo no podemos permitir que estos crímenes queden impunes.

Otra de las razones por las cuales se propone que esta reforma sea a nivel constitucional es que nos encontrarnos ante una clara excepción a las disposiciones generales en materia de prescripción, por ello, la misma debe implementarse en nuestra Carta Magna a fin de que no pueda ser criticada o lo que sería peor, se declarase inaplicable por contravenir a la Constitución Federal, por ello al tratarse de un régimen de excepción se propone incluirla en el numeral 22 que se caracteriza por contener disposiciones de naturaleza similar, y así se lograría dotar a dicha propuesta de armonía y congruencia, en relación al texto vigente.

Asimismo, a fin de destacar que el respeto a los derechos humanos y humanitarios por su trascendencia se antepone a cualquier otro principio vigente en la Constitución, pues la protección en los valores fundamentales interesa a toda la sociedad mundial, se propone plasmar la imprescriptibilidad de dichos crímenes, con base en interpretación progresiva y sistemática que consiste en adaptar los textos constitucionales a la dinámica de la comunidad internacional del presente, con independencia de la obligación que de ellos emana.

Por ello, la presente reforma representa la firme convicción de que México, comparte con la comunidad internacional la postura de que ciertos crímenes no pueden quedar sin castigo sin importar el tiempo que haya transcurrido desde su comisión ni el rango o posición de sus perpetradores.

No omitimos mencionar que Ecuador, Paraguay, España, Francia, Venezuela entre otros, ante dicho compromiso internacional y motivados por la misma preocupación han modificado sus legislaciones, a efecto de prever la imprescriptibilidad de los crímenes de lesa humanidad, de guerra y genocidio, inclusive alguno de ellos prevén la imprescriptibilidad en el caso de secuestro, tortura, homicidio.

Por ello, señores legisladores, los conmino a que reflexionen sobre la trascendencia de la presente reforma, pues no podemos olvidar que fueron necesarias varias décadas de esfuerzos inalcanzables para que la lucha contra la impunidad quedara plasmada en un instrumento internacional vinculante y de alcance universal, que afirma de manera categórica que el genocidio, los crímenes de lesa humanidad y los crímenes de guerra no pueden justificarse bajo ninguna circunstancia.

Debemos de pensar que ningún país está exento de sufrir males fatales llevados a cabo por el desbordamiento de gobernantes quienes, abusando de su poder, han masacrado países, no podemos permitir que dichas atrocidades ocurran y mucho menos podemos permitir que queden impunes, por ello los invito a reflexionar sobre la gravedad y urgencia de este tema.

México ha pugnado siempre por un respeto irrestricto a los derechos humanos, esta no puede ser la excepción, actuemos de forma responsable y solidaria, no permitamos que la sociedad mexicana sea víctima de una mente perversa, que sea capaz de matar de forma cruel a nuestros niños, mujeres, ancianos y no sólo ello que cometa la peor de las bajezas antes de su muerte.

La responsabilidad por dichos crímenes debe ser sometida a la impartición de justicia por instancias jurisdiccionales internacionales o nacionales ante las graves violaciones a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario, no importa cual, importa que exista sanción y un sistema firme que inhiba la comisión de tales atrocidades a la humanidad.

**Proyecto de decreto por el que se adiciona el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Primero.** Se adiciona un párrafo segundo, recorriéndose en consecuencia los actuales párrafos segundo y tercero, para quedar como tercero y cuarto, respectivamente, todos del numeral 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 22. ...

El genocidio, los crímenes de lesa humanidad y los crímenes de guerra son imprescriptibles.

...

...

**Transitorio**

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

**Diputadas:** Omeheira López Reyna (rúbrica), Esmeralda Cárdenas Sánchez.

**CON PROYECTO DE DECRETO, QUE REFORMA EL PÁRRAFO QUINTO DEL ARTÍCULO 4o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PARA ELEVAR A RANGO DE LEY LA OBLIGACIÓN DEL ESTADO MEXICANO DE GARANTIZAR EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN Y LA NUTRICIÓN DEL PUEBLO, A CARGO DEL DIPUTADO PABLO LEOPOLDO ARREOLA ORTEGA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PT**

El suscrito diputado federal de la LX Legislatura del H. Congreso de la Unión, integrante 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, someto a la consideración del pleno de la honorable Comisión Permanente, la presente iniciativa con proyecto decreto que reforma el párrafo cinco del artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para elevar a rango de ley la obligación del Estado mexicano para garantizar el derecho a la alimentación y la nutrición del pueblo de México bajo la siguiente:

**Exposición de Motivos**

El derecho a la alimentación constituye uno de los aspectos cruciales de la reproducción de la especie humana, en concordancia con la necesidad de reproducir las condiciones materiales de la producción en general.

Por esa razón, los seres humanos necesitan producir simultáneamente no sólo los alimentos que le son consustanciales para su sobrevivencia, sino también fabricar los instrumentos de trabajo que les permitan producir más de lo que consumen día a día, porque es la única forma en que pueden ir más allá de sus necesidades inmediatas y acumular cosas o bienes.

Esto significa que la forma en que se organizan para producir y la base material que sustenta esa organización, son fundamentales para que consigan satisfacer plenamente sus necesidades materiales en todos los sentidos.

En este contexto cabría preguntarse, ¿por qué el sistema capitalista en nuestro país no logra producir desde hace ya varias décadas los alimentos necesarios que requiere el pueblo para que tengamos autosuficiencia alimentaria y una base soberana de decisión en esta materia?

La respuesta tiene varias aristas. Una de ellas es la modalidad de acumulación capitalista que hemos adoptado históricamente, consistente en la sobreprotección que han tenido, por parte del Estado mexicano, las diversas industrias que se han desarrollado en nuestra nación.

Parte de ese desarrollo fue paradójicamente, apalancado por el sector agrícola, con claras desventajas para este sector, que durante años fue el baluarte de nuestra industrialización y

transfirió enormes recursos productivos hacia el ámbito industrial a costa de su propia subsistencia.

Conforme la industria mexicana evolucionó hacia la constitución de grandes monopolios y oligopolios, la agricultura fue abandonada a su suerte y descapitalizada en un contexto de mayores exigencias para abastecer al aparato industrial de las materias primas que demandaba.

Se abrió así una desarticulación entre ambos sectores que hasta nuestros días subsiste, sólo que ahora agravada por una feroz competencia mundial tanto en la industria como en la agricultura.

En lugar de apoyar a los productores agropecuarios para superar los graves rezagos estructurales, el Estado mexicano se abocó a promover la inserción de los grandes productores capitalistas del campo al mercado mundial, dejando en el abandono a los pequeños propietarios, comuneros y ejidatarios del campo.

El resultado final de este proceso, es que ahora tenemos graves deficiencias en la producción de alimentos y en general en casi todas las actividades agropecuarias.

Hoy somos grandes importadores de alimentos, así como de materias primas agrícolas, por carecer de una base productiva nacional que satisfaga los requerimientos del país.

Además, la creación de poderosos grupos empresariales en todas las actividades económicas, condujo a una severa concentración del ingreso nacional, que hace que hoy día, los dueños de México, sean solo cien familias, frente a millones de mexicanos que viven en la pobreza y carecen de poder adquisitivo para comprar los alimentos que requieren.

El INEGI documenta este hecho en su Encuesta de Ingreso y Gasto de los Hogares Mexicanos, donde se destaca que el 30 por ciento de las personas ocupadas en la economía mexicana concentran el 70 por ciento de la riqueza nacional, mientras la mayoría de los trabajadores mexicanos, no recibe más del 30 por ciento de ese ingreso.

El resultado de todo lo anterior se caracteriza, en que la mayoría de los mexicanos está mal alimentada y al mismo tiempo, sufre de aguda desnutrición, sobre todo los niños y las mujeres pobres del campo y la ciudad.

La Sedeso reconoce que actualmente en nuestra nación existen 30 millones de personas que padecen pobreza alimentaria, es decir, que no satisfacen sus necesidades primarias de alimentación.

De acuerdo con los datos del estudio efectuado por la Sociedad Latinoamericana de Nutrición, con datos del año 2000, plantea que a nivel nacional el 15 por ciento de la población padece desnutrición extrema y 34 por ciento está en una situación de desnutrición alta.



Por otra parte, la escalada de los precios de los bienes básicos en los últimos 5 años, han provocado un marcado descenso en el consumo de productos fundamentales para la nutrición de las familias como la carne, el huevo, el pollo, la tortilla, la leche, el atún, el arroz, el azúcar, harina de trigo, el pan, las pastas para sopa, las verduras y hortalizas, así como todas las frutas y una larga lista más.

Compañeras y compañeros legisladores: ¿Cómo queremos tener a la población trabajadora bien alimentada y apta para el trabajo, si estructuralmente no producimos los alimentos necesarios a bajo precio?

¿Cómo queremos que la fuerza laboral de este país, soporte la brutal sobreexplotación que significa la apertura de nuestra economía al mercado mundial, si al mismo tiempo se le recorta su poder adquisitivo con escalada de precios y salarios de miseria?

Por esa razón, el Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo considera que es necesario que el Estado mexicano, asuma su compromiso y responsabilidad frente a la sociedad mexicana de garantizar la producción de alimentos básicos y el derecho a la alimentación del pueblo.

Para ello, requerimos impulsar una nueva modalidad de acumulación que privilegie el papel de coordinación del Estado en el desarrollo económico.

También es necesario subordinar el papel de la banca múltiple a los requerimientos de la producción, porque hasta ahora, la banca privada sólo presta a quienes tienen capacidad de reflujo de los créditos, excluyendo a los micro, pequeños y medianos empresarios.

Necesitamos alentar la producción de las comunidades rurales y de los ejidatarios y pequeños propietarios, promoviendo la reconversión productiva de cultivos, la asociación de los productores, la vinculación con los centros de educación superior y la multiplicación de proyectos productivos, mediante esquemas cooperativos con los asalariados del campo.

Requerimos crear una banca de financiamiento público, para garantizar que los productores de este país, tengan acceso al crédito barato y sin restricciones.

Para garantizar que los productos del campo sean competitivos y suficientes, tenemos que garantizar una distribución que rompa con el intermediarismo, para lo cual se tiene que crear un organismo estatal que regule los precios y sea a su vez, un canal de abasto de estos productos.

Compañeras y compañeros legisladores: por las consideraciones antes expuestas y 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 honorable Comisión Permanente, la presente



**Iniciativa con proyecto de decreto que reforma el párrafo cinco del artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:**

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

**Artículo 4. ...**

...

...

...

Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo. **Asimismo, el Estado mexicano tendrá la obligación de garantizar el derecho a la alimentación y nutrición adecuada de las familias mexicanas; así como la obligación de instrumentar las políticas públicas necesarias que conduzcan a la salvaguarda del derecho a la alimentación, la nutrición y la autosuficiencia alimentaria del pueblo mexicano.**

...

...

...

**Transitorio**

**Artículo Único.** La presente iniciativa entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Dado en el salón de plenos de la Comisión Permanente a los nueve días del mes de enero de dos mil ocho.

Diputado Pablo Leopoldo Arreola Ortega (rúbrica)

**QUE ADICIONA UN PÁRRAFO CUARTO A LA FRACCIÓN VI DEL APARTADO A DEL ARTÍCULO 123 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO PABLO LEOPOLDO ARREOLA ORTEGA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PT**

El suscrito, diputado federal a la LX Legislatura del honorable Congreso de la Unión, integrante 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, somete a la consideración de la Comisión Permanente del honorable Congreso de la Unión la presente iniciativa con proyecto de decreto, que adiciona un cuarto párrafo a la fracción VI del Apartado A del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conforme a la siguiente

**Exposición de Motivos**

*Desempleo* es la "situación en que una persona no encuentra oportunidad de ser ocupada de manera formal en una actividad remunerativa".

El desempleo es un fenómeno que deriva del comportamiento estructural de la economía, y puede explicarse por varias razones:

La primera es de carácter histórico, pues se vincula con el despojo de las tierras de los campesinos y la transformación de éstos en obreros asalariados que, para subsistir, tienen que vender su fuerza de trabajo.

Las tierras despojadas son convertidas en propiedad privada y utilizadas para producir bienes con fines de lucro, que son lanzados al mercado de forma generalizada.

Muchos de los campesinos despojados vuelven a ser ocupados en la propia agricultura en calidad de asalariados; la mayoría tiene que emigrar a la ciudad, donde son absorbidos parcialmente en la industria, el comercio y los servicios, y otra parte no encuentra ocupación y pasa a formar parte de los desempleados, o bien, se ocupan en actividades informales.

La segunda tiene que ver con el comportamiento de una parte del capital que es invertido en el proceso productivo.

Nos referimos al conjunto de medios de producción representado por el capital físico invertido con relación a la cantidad de obreros ocupados para movilizar esa inversión.

Esta inversión física crece como tendencia histórica, de forma más rápida que la cantidad de obreros ocupados en una rama productiva o en una empresa.

Esto provoca con el paso del tiempo que los obreros sean sustituidos por el mayor uso de máquinas, mientras que la cantidad de obreros ocupados va siendo desplazada del proceso productivo y lanzada al desempleo. Este fenómeno de desplazamiento del trabajo por el capital es consustancial al sistema capitalista.

Una tercera razón tiene relación con la tendencia del propio desarrollo capitalista, que va intensificando la competencia entre los empresarios. Muchos desaparecen y su lugar es ocupado por el más competitivo. El resultado final es la creación de monopolios y oligopolios que concentran la riqueza y determinan las condiciones de contratación laboral y de abastecimiento de materias primas y de bienes finales, exportando capitales a otras partes del mundo, con lo cual reducen las posibilidades de invertir en nuevas empresas, lo que cancela la creación de empleos en el mercado interno.

La competencia entre empresarios por el control de los mercados se convierte en otra fuente adicional de desempleo, por la quiebra de empresas, la fusión o absorción de algunas de ellas, que se ven sometidas a rígidos procesos de reestructuración, que al final termina con el despido de personal.

Una cuarta se refiere a la obsolescencia de maquinaria y equipo y a la tecnología avanzada que propicia la utilización de menor número de trabajadores, los que en esa circunstancia son despedidos.

Por último, habrá que agregar el comportamiento cíclico de la economía capitalista.

En la etapa de expansión del ciclo económico, el crecimiento de las inversiones y la prosperidad de los negocios hacen que el desempleo disminuya y repercuta favorablemente en el aumento del ingreso de los trabajadores.

En épocas de crisis recesivas o depresivas, la tendencia es opuesta porque en estas fases el desempleo tiende a crecer como resultado del despido de cientos de miles de trabajadores de las actividades económicas, propiciando que sus condiciones de vida los lleven a la pobreza extrema.

El desempleo es un fenómeno estructural exclusivo del sistema capitalista porque no depende de la voluntad de los individuos permanecer ociosos, sino de los factores estructurales aludidos.

En la sociedad capitalista, el desempleo es un fenómeno presente en todo momento, incluso en etapas de prosperidad, ya que la población sobrante o que no está incorporada a las actividades productivas es un poderoso instrumento para regular los salarios y mantenerlos a la baja y, con ello, favorecer el establecimiento de menores costos en las empresas y, en consecuencia, un aumento de las ganancias de éstas.

En el caso específico de México, el desempleo empezó a convertirse en un fenómeno permanente del sistema económico desde los años cuarenta del siglo pasado, debido al

rápido proceso de industrialización que emprendió el país desde esa década, aunque subordinado al exterior y precario en algunas industrias.

Este fenómeno se acrecentó y tomó dimensiones insospechadas en los años setenta y ochenta, cuando México experimentó una gran crisis estructural, producto del agotamiento del modelo de industrialización basado en la sustitución de importaciones y el intervencionismo keynesiano.

El proceso de creciente desempleo se acompañó de una brutal caída del poder adquisitivo de los salarios, que alcanza de 1976 a la fecha más de 80 por ciento.

Junto a lo anterior, también se acrecentó la pobreza del pueblo mexicano, que la propia Sedesol estima en más de la mitad del total de la población; en pobreza extrema reconoce oficialmente a más de 26 millones.

Actualmente, el INEGI estima que el desempleo abierto en la economía mexicana representa más de 4 por ciento respecto al total de la PEA, formada por más de 43 millones de mexicanos; es decir, 1 millón 800 mil mexicanos.

El desempleo abierto muestra la situación en que se encuentra una persona de 12 años o más que en la semana de referencia no tenía trabajo, pero lo buscó activamente, sin encontrarlo.

Sin embargo, esta cifra de desempleo abierto es totalmente engañosa porque la metodología que se utiliza para el cálculo es insuficiente y no representa la realidad del mercado laboral con relación al desempleo que aqueja a la población mexicana. Es inaudito y tendencioso que se considere que una persona que trabaja un día a la semana no es desempleada.

En ese juego perverso de las cifras, en el sexenio pasado se estableció la tesis inasible de que una persona con un ingreso diario de 20 pesos era un individuo en pobreza extrema y el mismo sujeto, si ganaba 21 pesos, era nada más un pobre.

Por otra parte, más de 25 millones de nuestros compatriotas, que representan más de la mitad de la PEA, no tienen prestaciones laborales.

Asimismo, casi 3.5 millones de trabajadores agrupados en la PEA tienen algún tipo de trabajo donde sobreviven sólo con las propinas que reciben; por ejemplo, empleados de gasolineras.

La propia OCDE, en el informe *Perspectivas de empleo 2004*, sitúa a México como uno de los países con índices más elevados del subempleo entre los 30 integrantes de la organización.

Esta descripción de las condiciones laborales de nuestra nación sumerge a los trabajadores en la desesperanza cuando nos enteramos de que casi 6 millones ganan menos de 1 salario mínimo.

La desigualdad de oportunidades laborales se conjunta con la aguda concentración del ingreso, pues 70 por ciento del ingreso nacional se encuentra en manos de las 100 familias más ricas del país, mientras que el resto de la población se hunde en la miseria.

Esto nos lleva a concluir que el problema de México no es de falta de riqueza, sino de la injusta distribución de ésta.

Por esa razón, el Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo está convencido de que los problemas de desempleo que enfrentan millones de compatriotas debe tener una solución inmediata.

Nuestra propuesta va en el sentido de crear un seguro de desempleo para los trabajadores mexicanos.

En muchas otras partes del mundo, el seguro de desempleo existe como una medida de compensación social ante la desigualdad económica que provoca el sistema capitalista.

En Latinoamérica, Argentina, Chile y Brasil marchan a la vanguardia en la materia. En el país solamente el Gobierno de la Ciudad de México ha instaurado un programa de seguro de desempleo. El caso de las naciones escandinavas resulta ejemplar, ya que el Estado es responsable de los ciudadanos desde que nacen hasta que mueren.

Las naciones desarrolladas y capitalistas como Estados Unidos y otros miembros de la OCDE tienen implantada esta protección social para el trabajador.

Pensamos que ha llegado la hora de cumplir con el pueblo trabajador del país.

El Partido del Trabajo apuesta por la solución de este flagelo social, que hoy por hoy ha excluido de las oportunidades de progreso y de desarrollo social a millones de mexicanos.

La propuesta que el Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo efectúa en esta instancia es la equivalente al importe de 2 salarios mínimos imperante en el Distrito Federal en la actualidad, por un año calendario. En otras palabras, serían 110 pesos diarios para favorecer a cuando menos 10 millones de trabajadores desempleados. Debe recordarse que la propia Secretaría del Trabajo y Previsión Social acaba de señalar que hay en el país 19 millones 200 mil personas ocupadas en la economía informal.

Además, ese monto sería para beneficiar a millones de mexicanos, que no sería comparable en ningún momento ni circunstancia con el otorgado al Fobaproa-IPAB, por más de 1 billón 300 mil millones de pesos, para favorecer a los banqueros que defraudaron el erario federal.

Nuestro grupo parlamentario presentó ante la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión una iniciativa que ha permanecido en la congeladora desde septiembre de 2004 porque los partidos mayoritarios no han tenido voluntad política, interés ni sensibilidad para atender un problema que flagela a millones de familias desposeídas y marginadas para

que, congruentemente con la iniciativa que hoy proponemos, se adicionen un Título Séptimo y un Capítulo Único a la Ley del Seguro Social.

Proponemos que los recursos financieros para sostener el programa seguro de desempleo sean aprobados por la Cámara de Diputados, al amparo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por las consideraciones 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, sometemos a la consideración de la Comisión Permanente del honorable Congreso de la Unión la presente iniciativa con proyecto de

**Decreto que adiciona un párrafo cuarto a la fracción VI del Apartado A del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:**

**Artículo 123. ...**

**A. ...**

**I. a V. ...**

**VI. ...**

**...**

**...**

**Los trabajadores que se rigen por este apartado, cuando sean despedidos de sus fuentes de trabajo, con base en la Ley Federal del Trabajo, gozarán de un seguro de desempleo, en los términos y con las condiciones que señale la Ley del Seguro Social.**

**Transitorio**

**Artículo Único.** La presente ley entrará en vigor a partir del día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Diputado Pablo Leopoldo Arreola Ortega (rúbrica)

**QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO ADOLFO MOTA HERNÁNDEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI**

El que suscribe, el diputado Adolfo Mota Hernández de la LX Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto por 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, se permito someter a la consideración de la honorable Cámara de Diputados la presente iniciativa con proyecto de decreto mediante el cual se reforman y adicionan el Título Primero, Capítulo I, los artículos 1o., al cual se le reforman su párrafo primero; 3o. párrafo segundo y fracción II inciso C; 15; 19 cuarto párrafo; 20 fracción IX del Apartado A; 21, quinto párrafo; 102 Apartado B; 103 fracción I; 105 fracción I, a la que le adiciona un inciso l); 109 fracción III; 110, párrafos primero y segundo; 111, párrafos primero y quinto; 113 y 133, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con arreglo en el siguiente:

**A. Propósitos generales y específicos de la iniciativa.**

Se cambia la denominación del Título Primero, Capítulo I, referente a las Garantías Individuales y se sustituye por el término "De los Derechos Humanos".

De forma genérica el motivo de la presente iniciativa, que no es otro que el de profundizar en la constitucionalización de los derechos humanos y fortalecer el sistema de la defensa de los mismos.

Para alcanzar tal objetivo, esta propuesta de reformas aspira a enriquecer la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los siguientes rubros específicos:

Reconocer y fundamentar los derechos humanos que se establecen en la propia ley suprema y el orden jurídico nacional e internacional.

Promover los derechos humanos como parte de la filosofía educativa, del sistema de justicia y de las funciones de seguridad pública.

Preservar que durante el proceso el inculpado goce de los derechos humanos y garantías que reconocen y otorgan la Carta Magna y los tratados internacionales relativos a la materia.

Ampliación del ámbito de competencia del Juicio de Amparo en materia de Derechos Humanos.

Aplicación de sanciones a los servidores públicos que violen los derechos humanos en el ejercicio de sus funciones.

Incluir al presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos dentro de los servidores públicos sujetos a juicio político.

Conceder fuero al presidente y a los visitadores generales de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos a nivel federal, y también al presidente o procurador de derechos humanos y visitadores generales de las entidades federativas.

Insertar dentro de las obligaciones de los servidores públicos la salvaguarda de los derechos humanos.

Modificación de la pirámide jurídico nacional, en la que se otorgue supremacía a los tratados internacionales mencionados en materia de derechos humanos, respecto de los ordenamientos secundarios a nivel federal y estatal, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o leyes de los estados.

El carácter enunciativo y no limitativo de esta proposición de reformas constitucionales, se alienta en el hecho de que en todos los medios sociales, políticos, culturales, no gubernamentales y académicos del país, existen preocupaciones teóricas y prácticas, ante algunas indefiniciones conceptuales, pero sobre todo, ante las situaciones de injusticia que padecen muchos mexicanos.

## **B. Justificación de la presente iniciativa de reformas y adiciones**

### **Título Primero.**

#### **Capítulo I.**

Desde su promulgación, la Carta Magna ha concebido el tema de los derechos fundamentales del hombre bajo la idea de las "garantías individuales", siguiendo la tradición jurídica nacional, con excepción de lo dispuesto en la Constitución de 1857, que empleó la idea de los "derechos del hombre".

La denominación de las prerrogativas fundamentales es un aspecto que más allá de lo semántico, requiere ser conciliado con el desarrollo universal en la materia. La evolución teórica y jurídica de los derechos humanos ha alcanzado nuevas dimensiones que rebasa el reconocimiento y protección de las libertades individuales tradicionalmente reconocidas, al escenario de otros muchos derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales.

Así, y ante el riesgo de que se quede corta la noción de "garantías individuales", que da nombre al Capítulo Primero del Primer Título de la Constitución, la iniciativa propone que se titule "De los Derechos Humanos".

De aprobarse esta propuesta, la Constitución General de la República alcanzaría congruencia conceptual con los instrumentos de derecho internacional que cuando se refieren a los derechos fundamentales del hombre, hablan de derechos humanos y no



simplemente de garantías individuales, involucrando muchos otros aspectos de orden económico, social, cultural, civil y político.

## **Artículo 1**

Respecto de esta disposición, se hacen las siguientes propuestas de reforma y adición:

- a) Con el propósito de que el orden jurídico mexicano no se permita ninguna distinción arbitraria entre derecho interno e internacional, a la hora de tutelar los derechos humanos y garantías de los habitantes de los Estados Unidos Mexicanos, es insoslayable que desde la apertura del texto constitucional se disponga que todo individuo gozará de los derechos humanos y sus garantías dispuestos en el mismo, pero también, de los previstos en los más importantes tratados internacionales aprobados en términos del artículo 133 constitucional, y que tienen parte del ordenamiento jurídico mexicano después de haber entrado en vigencia en nuestro sistema.
- b) De acuerdo con los antecedentes constitucionales, iusinternacionales y doctrinales de que dispone México, la Carta Magna debe pasar del simple otorgamiento o amparo de derechos humanos, al reconocimiento de los mismos.

Si bien es cierto que algunos constitucionalistas defienden la postura contraria, es decir, que es el Estado nacional el que crea los derechos con base en los valores de la sociedad y de los individuos, no lo es menos que el derecho mexicano tiene en la Constitución de 1857 un precedente que apoya la tesis del reconocimiento en la reclamación de los derechos inherentes al hombre, la cual quedó establecida en su artículo primero.

"Artículo 1. El pueblo mexicano reconoce, que los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales. En consecuencia declara, que todas las leyes y todas las autoridades del país, deben respetar y sostener las garantías que otorga la presente Constitución".

A su vez, el preámbulo de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, establece que:

"...la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana".

Entre los teóricos de los derechos humanos, el español Salvador Vergés parece coincidir con la esencia de esta postura, al establecer que los derechos humanos son:

"Aquellas exigencias que brotan de la propia condición natural de la persona humana, y que, por ende, reclaman su reconocimiento, su respeto e incluso su tutela y protección por parte de todos; pero especialmente de quienes estén constituidos en autoridad" (Derechos Humanos: Fundamentación, Madrid, 1997)."

De lo anterior se colige que los derechos humanos se sustentan primeramente en el reconocimiento de los mismos, aceptando su obligatoriedad, su carácter universal y su

aceptación como requisito de la convivencia humana. No le corresponde al Estado ni a sus leyes otorgar derechos, sino reconocerlos porque son inherentes a la naturaleza humana.

En esa virtud, se propone incluir los conceptos de reconocimiento para los derechos humanos:

En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de la protección de los derechos humanos que reconocen esta Constitución y los tratados internacionales siguientes: Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; Convención Americana sobre Derechos Humanos "Pacto de San José" de Costa Rica, los cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece.

### **Artículo 3**

En el contexto del derecho interno e internacional, así como en los elementos teóricos de los derechos humanos, la idea de la promoción de éstos se considera una condición *sine qua non* para su goce pleno.

Por consecuencia, es indispensable que el artículo tercero constitucional, relativo a la educación, sea adicionado para establecer que el respeto y promoción de los derechos humanos será uno de los fines de la instrucción que imparta el Estado.

Si esta proposición llegase a ser aprobada, se estaría recogiendo la histórica proclama de la Asamblea General de la ONU, que sirve de proemio a la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948:

"La Asamblea General proclama la presente Declaración Universal de Derechos Humanos como ideal común por el que todos los pueblos y naciones deben esforzarse, a fin de que tanto los individuos como las instituciones, inspirándose constantemente en ella, promuevan mediante la enseñanza y la educación, el respeto a estos derechos y libertades, y aseguren, por medidas progresivas de carácter nacional e internacional, su reconocimiento y aplicación universales y efectivos tanto entre los pueblos de los Estados Miembros como entre los territorios colocados bajo su jurisdicción".

La misma Declaración abundaría en el valor de su educación como medio de promoción de los derechos humanos, al establecer en su articulado lo siguiente:

"Artículo 26. 2. La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto de los derechos humanos y a las libertades fundamentales, favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos; y promoverá el desarrollo de las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz".

En esa aspiración la de que la Carta Magna guarde congruencia con las declaraciones universales aceptadas por México, se hacen adiciones al primer párrafo y al inciso c) de la

fracción II del artículo 3, para que el tema de los derechos humanos esté explícitamente en la orientación educativa nacional.

### **Artículos 15, 19, 20 y 21**

En congruencia con la idea de incorporar y reconocer la concepción de derechos humanos en el texto constitucional, al lado de la noción clásica de garantías, el artículo 15 se adiciona para que la prohibición de celebrar tratados de extradición al que se refiere, implique expresamente la contradicción de los derechos humanos como causa para no celebrarlos.

En el mismo tenor, y con el ánimo de reiterar la supremacía de los tratados internacionales sobre derechos humanos en el cuerpo de la ley fundamental, al quinto párrafo del artículo 19 se incorpora su mención expresa, como parte del fundamento protección constitucional de los reos sometidos al sistema penitenciario; y se adiciona el cuarto párrafo del artículo 21, para que quede asentado, de forma puntual, que uno de los principios que regirán la actuación de las instituciones policiales será el respeto a los derechos humanos.

Nunca será suficiente que el legislador ordinario o el Constituyente Permanente, insistan en esta premisa para que la dignidad de las corporaciones de seguridad pública, corresponda a la dignidad de los ciudadanos.

Como lo expresamos con anterioridad, no tienen sentido dejar a las interpretaciones de juriconsultos o legos de la Carta Magna, para que la autoridad asuma su obligación de crear condiciones que permitan a cada persona o grupo social, gozar de sus derechos y libertades fundamentales.

### **Artículo 102**

Siendo el Apartado B del artículo 102 el que le confiere rango constitucional al ombudsman, o sea, a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, ocupa de la adecuación terminológica correlativa a los cambios propuestos a otros numerales, y concretamente en cuanto a la idea los derechos humanos que el orden jurídico reconoce y ampara.

En congruencia con nuestra tesis de que los derechos humanos no son otorgados por la Constitución, sino reconocidos, la precisión conceptual reviste la mayor importancia para que el constitucionalismo mexicano retome la idea de que los derechos humanos son "inherentes" al ser humano.

### **Artículo 103**

La presente iniciativa propone que la fracción I del artículo 103 sea ampliada para que sea procedente cuando se violen los derechos humanos reconocidos y amparados por la Constitución y los tratados internacionales siguientes, a saber: Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y

Culturales; Convención Americana sobre Derechos Humanos "Pacto de San José de Costa Rica", firmados y ratificados de acuerdo a la misma.

### **Artículo 105**

Consideramos es importante que se confiera a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos la facultad de promover controversias constitucionales con toda legitimidad, a las que se refiere el artículo 105 de la propia Constitución, en asuntos de su competencia.

### **Artículo 110**

Se propone incluir al presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos dentro de los servidores que podrán ser sujetos a juicio político conforme al artículo 110, ya que su importante función no puede estar al margen de los principios fundamentales de la probidad republicana. Así como se le otorga la protección del fuero, debe señalarse una responsabilidad de carácter político, ya que de no hacerlo estaríamos ante una institución que no rendiría cuentas ante nadie.

Recogido de diversas expresiones ciudadanas, se considera necesario considerar como otra causal de juicio político, la violación sistemática de los derechos humanos.

Aunque las ramas constitucional, penal o de responsabilidades administrativas contemplan las violaciones graves a la Constitución como razón para incoar juicio político a un mal servidor público, no deja de ser necesario aclarar que la vulneración de los derechos fundamentales, de forma persistente, constituye una falta que amerita su tipificación concreta.

Dentro del mismo apartado de responsabilidades oficiales, se propone que las leyes de responsabilidades federales o estatales a que se refieren los artículos 109 y 113, consideren los actos u omisiones que afecten el respeto a los derechos humanos como causa de sanción administrativa, y que asimismo, que sean causal de juicio político conforme al artículo 110.

No puede ser sólido un estado de derecho con la simple proclamación de derechos humanos o la prescripción de procedimientos garantistas, si no cuenta con medios de sanción administrativa, penal y política para aquellos malos servidores públicos que vulneran la dignidad de los gobernados.

Si la amenaza de un castigo procede de la Constitución, ninguna ley ordinaria podrá eludir el establecimiento de sanciones por acciones u omisiones oficiales contrarias al orden jurídico y que particularmente sean violatorias de los derechos humanos.

### **Artículos 111 y 113**

Finalmente y por la misma razón antes expuesta de que es delicado el ejercicio del cargo de presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, la Constitución lo debe

proteger, tanto a nivel federal como de las entidades federativas, de aquellas acciones a restarle autonomía.

De ahí que se adicione al artículo en comento para que se contemple a los titulares de estos organismos dentro de la relación de servidores que gozan de fuero, es decir, que será necesario la declaración de procedencia legislativa para ejercer la acción penal en su contra.

Con esta precisión constitucional, es nuestro deseo recoger el espíritu de Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en cuyo artículo 13 se establece la protección indispensable del presidente y visitadores generales de la misma.

### **Artículo 13 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos**

El presidente de la Comisión Nacional y los visitadores generales no podrán ser detenidos ni sujetos a responsabilidad civil, penal o administrativa, por las opiniones y recomendaciones que formulen, o por los actos que realicen, en ejercicio de las funciones propias de sus cargos que les asigna esta ley.

Considerando que la labor de los visitadores generales a nivel nacional y de las entidades federativas, requiere el mismo grado de protección que los presidentes o procuradores estatales de los organismos protectores de los derechos humanos, se hace extensiva esta protección constitucional para que tengan la suficiente independencia.

### **Artículo 133**

De la mayor importancia consideramos que son las propuestas que ahora hacemos respecto de este artículo constitucional, porque se pretende modificar la pirámide jurídica nacional que del mismo se desprende.

Por lo que toca a la jerarquía o grado de prelación que tienen los tratados internacionales firmados y ratificados por México, la tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación del 28 de octubre de 1999, interpretó que los tratados internacionales firmados y ratificados por México, tal y como los relativos a los derechos humanos, se ubican jerárquicamente por encima de las leyes federales y locales y en un segundo plano sólo con respecto a la Constitución.

Ya esbozamos en apartados anteriores nuestro objetivo de que el derecho internacional de los derechos humanos tenga supremacía sobre el derecho interno, y por ello, hacemos las siguientes propuestas de reforma:

Como señalamos con antelación, los compromisos internacionales que en este terreno no deben apreciarse como la imposición de uno o varios Estados sobre el nuestro, sino que al ser ratificados conforme al derecho interno, se colocan como otro atributo de nuestra indiscutible soberanía.

### **Honorable Cámara de Diputados**

Las propuestas de reformas y adiciones constitucionales que en esta ocasión planteamos ante esta soberanía, son producto del análisis ponderado de innumerables expresiones individuales o sociales que se han pronunciado por el fortalecimiento del estado de derecho.

Nuestra labor ha sido recogerlas y ponerlas, por medio de la presente iniciativa, en el debate del Congreso Constituyente Permanente, para que en la pluralidad, construyamos un nuevo derecho constitucional de los derechos humanos.

Algunos de los cambios constitucionales que sugerimos, han sido motivo de otras iniciativas o debates parlamentario que aún no han logrado concretizarse, y que queremos respaldar o ampliar por este medio.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, sometemos a la consideración de esta Cámara de Senadores del honorable Congreso de la Unión, el siguiente proyecto de

### **Decreto que reforma y adiciona a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de los derechos humanos**

**Artículo Único.** Se reforma y adiciona el Título Primero, Capítulo I, los artículos 1, al cual se le reforman sus párrafos primero y tercero; 3 párrafo segundo y fracción II inciso c; 15; 19 cuarto párrafo; 20 fracción IX del apartado A; 21 quinto párrafo; 102 apartado B; 103 fracción I; 105; 108; 109 fracción III; 110, párrafos primero y segundo; 111, párrafos primero y quinto; 113 y 133, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

#### **Título Primero**

#### **Capítulo**

#### **De los derechos humanos.**

#### **Artículo 1o.**

En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de los derechos humanos que reconocen esta Constitución y los siguientes tratados internacionales firmados y ratificados; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; Convención Americana de Derechos Humanos "Pacto de San José" de Costa Rica, y de las garantías que la misma otorga, los cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece.

#### **Artículo 3o.**

Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado...

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, en la justicia **y el respeto a los derechos humanos.**

I. ...

II. ...

...

...

...

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 y respeto a los derechos humanos, evitando los privilegios de razas, de religión, de grupos, de sexos o de individuos;

...

#### **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; no de convenios o tratados en virtud de los que se alteren los **derechos humanos** y garantías **reconocidos y otorgados** por esta Constitución para el hombre y el ciudadano.

#### **Artículo 19.**

Ninguna detención...

Este plazo podrá...

Todo proceso se seguirá...

**Toda violación a los derechos humanos y garantías reconocidos y otorgados por esta Constitución y los tratados internacionales firmados y ratificados en esta materia,** todo mal tratamiento en la aprehensión o en las prisiones, toda molestia que se infiera sin motivo legal; toda gabela o contribución, en las cárceles, son abusos que serán corregidos por las leyes y reprimidos por las autoridades.

#### **Artículo 20.**

En todo proceso de orden penal...

A. Del inculpado:

I. a VIII.

IX. Desde el inicio de su proceso será informado de los derechos humanos y garantías que en su favor reconoce y consigna esta Constitución **y los tratados internacionales firmados y ratificados en esta materia**, y tendrá derecho a una defensa adecuada, por sí, por abogado, o por persona de su confianza. Si no quiere o no puede nombrar defensor, después de haber sido requerido para hacerlo, el juez le designará un defensor de oficio. También tendrá derecho a que su defensor comparezca en todos los actos del proceso y éste tendrá obligación de hacerlo cuantas veces se le requiera; y,

X. ...

...

...

Los derechos humanos y las garantías previstas en las fracciones I, V, VII y IX también serán observadas durante la averiguación previa, en los términos y con los requisitos y límites que las leyes establezcan; lo previsto en la fracción II no estará sujeto a condición alguna.

A. De la víctima o del...

### **Artículo 21.**

La imposición de penas es...

Si el infractor fuese...

Tratándose de...

Las resoluciones...

La seguridad pública es una función a cargo de la federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones policiales **respetará los derechos humanos** y se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.

La federación ...

### **Artículo 102.**



A. La ley organizará el...

B. El Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los derechos humanos **que reconoce** y ampara el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos.

...

### **Artículo 103.**

Los tribunales de la federación resolverán toda controversia que se suscite:

I. Por leyes o actos de la autoridad que violen **los derechos humanos y sus garantías reconocidos y amparados por esta Constitución y por los tratados internacionales, como son, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; Convención Americana sobre Derechos Humanos "Pacto de San José de Costa Rica", firmados y ratificados de acuerdo a la misma.**

II. y III. ...

### **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 refieren a la materia electoral...

a) a k) ...

**l) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos y los poderes federales, estatales y del Distrito Federal, así como de los municipios.**

...

### **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.

I. a II. ...

III. Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos y omisiones que afecten el **respeto a los derechos humanos**, la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

...

#### **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 Legislativa 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, el **presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos**, los directores generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

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

...

#### **Artículo 111.**

Para proceder penalmente contra los diputados y senadores al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los consejeros de la Judicatura Federal, los secretarios de despacho, los jefes de departamento administrativo, los diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, el jefe de Gobierno del Distrito Federal, el procurador general de la República y el procurador general de Justicia del Distrito Federal, así como el consejero presidente y los consejeros electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral y **el presidente y visitadores generales de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos**, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado.

Si la resolución...

Si la Cámara...

Por lo que toca al...

Para poder proceder penalmente por delitos federales contra los gobernadores de los estados, diputados locales, magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los estados y, en su caso, los miembros de los consejos de las Judicaturas locales **y el presidente y visitadores generales del organismo estatal de protección de los derechos humanos**, se seguirá el mismo procedimiento establecido en este artículo, pero en este supuesto, la declaración de procedencia será para el efecto de que se comunique a las legislaturas locales, para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda.

...

### **Artículo 113.**

Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar **el respeto a los derechos humanos**, la legalidad, la honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas. Dichas sanciones, además de las que señalen las leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación así como en sanciones económicas y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III, del artículo 109, pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados.

### **Título Séptimo**

#### **Previsiones Generales**

### **Artículo 133.**

Esta Constitución; **los tratados internacionales que están de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el presidente de la república con la aprobación y ratificación del Senado** y; las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella, en ese orden serán la ley suprema de toda la Unión.

Los jueces y **demás autoridades de las entidades federativas y de los municipios** se arreglarán a dicha Constitución, **tratados internacionales**, y leyes, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los estados.

### **Artículos Transitorios**

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

**Artículo segundo.** Al entrar en vigor estas reformas, el Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas deberán realizar las adecuaciones a las leyes federales y constituciones locales que procedan y reglamenten lo aquí establecido.

Palacio Legislativo de San Lázaro, México, Distrito Federal, a 16 de enero de 2008.

Diputado Adolfo Mota Hernández (rúbrica)

**QUE ADICIONA CUATRO PÁRRAFOS AL ARTÍCULO 113 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA MARÍA DEL PILAR ORTEGA MARTÍNEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN**

La suscrita diputada federal María del Pilar Ortega Martínez, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en la LX Legislatura de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 55, fracción II, 56, 62 y demás relativos del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a consideración de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto, por el que se adicionan cuatro párrafos al artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para crear el Registro Nacional de Servidores Públicos, con fundamento en la siguiente

**Exposición de Motivos**

El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 considera como eje 1 del capítulo "Estado de Derecho y Seguridad" la actuación íntegra y transparente de la autoridad que brinde a los ciudadanos la certidumbre de que cuentan en todo momento con las instituciones que garantizarán el respeto de sus derechos mediante la aplicación de la Ley. Dentro del subtítulo "Objetivo", denominado "Confianza en las instituciones públicas", establece como **"estrategia 10.2 difundir las sanciones que se aplican a los servidores públicos que incurren en comportamientos ilícitos, para activar los mecanismos de sanción social. Uno de los beneficios de la transparencia gubernamental es la difusión de los casos en que las autoridades responsables de la sanción de las malas prácticas de los servidores públicos efectivamente castigaron alguna conducta ilícita o delictiva, de manera que la ciudadanía conozca las acciones de la administración pública para inhibir la corrupción. Por disposición de la ley, no todas las sanciones incluyen la destitución del servidor público, por lo cual los empleados sancionados pueden seguir laborando en ocasiones protegidos por el propio marco jurídico o sus organismos gremiales. Se ampliará la difusión de las sanciones administrativas y penales que las autoridades competentes impongan a los malos servidores públicos, como ejercicio de rendición de cuentas y estrategia disuasoria de nuevas conductas ilícitas"**.

De conformidad con la costumbre imperante con relación a la imposición de sanciones administrativas a servidores públicos, encontramos que por una parte el Ejecutivo federal por conducto de la Secretaría de la Función Pública cuenta con la Dirección de Registro de Servidores Públicos Sancionados; por otra parte, en el Poder Legislativo se cuenta con centros de registro de los servidores públicos en las respectivas Cámaras; de igual forma, en el Poder Judicial se cuenta con su archivo de servidores públicos sancionados.

Por lo que corresponde a los servidores públicos en los gobiernos de los distintos estados de la federación, se cuenta con su respectivo centro de registro de servidores públicos sancionados. En materia municipal, de igual forma, hay sus archivos sobre la materia.

Al día de hoy hay un incipiente intento de integrar dicha información por parte de la Secretaría de la Función Pública sobre la materia, mediante convenios de colaboración. Pero es aún muy elemental dicha integración para considerar una integración nacional.

Antaño existía la errónea creencia de que el fincamiento de una sanción administrativa por el órgano de control interno del Ejecutivo federal no afectaba al servidor público si éste acudía a laborar en un gobierno estatal o municipal. La Secretaría de la Función Pública, con la finalidad de subsanar ese criterio, empezó a celebrar convenios de colaboración con entidades federativas para que dicha sanción surtiera efectos en la respectiva entidad; sin embargo, éstos no son obligatorios.

Cuando se aplica como sanción la inhabilitación temporal es para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público, sin precisar en qué ámbito surtirá efectos dicha sanción, pues la inhabilitación constituye una sanción acorde con el sistema de responsabilidades administrativas previsto constitucional y legalmente, que genera certidumbre sobre las consecuencias jurídicas de esa sanción en todos los órdenes de gobierno. Esto último se corrobora con los artículos 109, 110 y 113 constitucionales, los cuales prevén un sistema que regula la actuación de los servidores públicos conforme a los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar las personas en el desempeño de sus funciones, y los procedimientos para la aplicación de sanciones, en caso de inobservancia, entre otras, las de carácter administrativo.

Esto es, la sanción impuesta a servidores públicos de cualquier nivel de gobierno no se restringe o limita en función del ámbito donde la persona prestaba sus servicios, ni por la competencia de la autoridad que la sancionó, en virtud de que la inhabilitación guarda relación directa e inseparable con la esfera personal del servidor público, independientemente del lugar donde desempeñe los servicios, pues la sanción de que se trata consiste en la incapacidad absoluta para obtener o ejercer cargos públicos, con la finalidad de proteger el servicio público prestado por la persona a la sociedad, considerando aquél como un concepto unitario autónomo del nivel de gobierno en que se preste, pues los principios que se busca tutelar no se encuentran restringidos o limitados en función del ámbito de gobierno; por tanto, la sanción administrativa consistente en la "inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público" rige para todos los puestos públicos y en todos los niveles de gobierno.

Ahora bien, el Registro de Servidores Públicos tiene como objetivo principal, dentro del marco de transparencia gubernamental, que la sociedad mexicana tenga acceso a la información sobre los servidores públicos que hayan efectuado alguna conducta administrativa irregular y hayan sido sancionados. También tiene como objeto que los tres niveles de gobierno cuenten con servidores públicos de conducta proba y que no puedan ser sujeto de cuestionamientos para la realización de su servicio público.

Dicho organismo se coordinará además con las contralorías internas de la federación, de los estados y los municipios, de manera que podrá interactuar y retroalimentar a cada una de ellas para recibir y proporcionar información mediante sistemas de tecnología avanzada sobre la materia.

Asimismo, se estima que dicho registro tenga naturaleza de un organismo descentralizado porque adquiere un estatus administrativo que permite, sin desligarse de la orientación política, gubernamental o financiera de algún Poder la Unión, entidad federativa o municipio, amplia libertad en la definición de sus políticas internas en el desarrollo y reglamentación de sus funciones, en la constitución de sus órganos de gobierno, en la administración de sus recursos y en sus relaciones con los sectores privado y social.

Implica, pues, dotarla de personalidad jurídica propia; por tanto, diferente de la del sector central, con el cual se vinculará incorporando las políticas gubernamentales a su desarrollo institucional y rindiendo informe de su gestión financiera.

Tener personalidad jurídica propia permitirá al organismo libertad de acción directa, posibilidad de ejercer sus funciones sin necesidad de autorizaciones del centro que las tornen burocráticas o dificulten el cumplimiento expedito de sus propósitos. Significa facultad de ejercer derechos y cumplir obligaciones, e involucra también tener un patrimonio propio y un régimen jurídico propio, significa profesionalizar el servicio público que se le encomienda.

El patrimonio del registro estará formado por los bienes muebles e inmuebles que se le asignen al momento de su constitución, así como el pago de derechos por los trámites relativos a la expedición de constancias de no inhabilitación, los recursos financieros que proporcionen el sector público (federación), organismos públicos autónomos, entidades federativas y municipios con motivo del pago de derechos por la administración de su información, y los derechos que genere por la prestación de servicios, y los derechos patrimoniales y fideicomisos que se constituyen en su beneficio.

La organización descentralizada y la personalidad jurídica propia implican libertad de actuación, organización y gestión dentro de los límites del ordenamiento que crea la institución. No significa inmunidad ni irresponsabilidad jurídica o situación de excepción análoga, y se expresa en diversos planos: técnico, jurídico, orgánico y financiero. Desde el punto de vista técnico, se halla referida a la forma de prestación del servicio, es decir, a la libertad para señalar orientaciones, definir objetivos, metas, formas de ejecución, elección de medios; para controlar, corregir y evaluar acciones y desde el punto de vista laboral formará parte de la regulación del Apartado B del artículo 123 de la Constitución General de la República.

En el ámbito de lo jurídico permite el ejercicio de una potestad reglamentaria, que al ser ejercida por los órganos internos facilita la adecuación expedita de la normatividad al desarrollo de la institución.

A nivel orgánico se manifiesta en la facultad de organización interna, es decir, la definición específica de las funciones de cada órgano, su forma de integración, sus relaciones internas, funcionamiento y renovación.

En el ámbito financiero significa capacidad para administrar los recursos económicos, definir las formas de financiamiento interno y gestionar el externo, elaborar y aprobar presupuestos, aplicar recursos y controlar el ejercicio financiero. Toda vez que el registro manejará recursos públicos, aportaciones de la federación, se hace necesario que informe anualmente sobre el estado que guarden sus finanzas a su principal fuente de financiamiento.

Por lo expuesto, la suscrita, diputada del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, somete a la consideración de esta asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de

**Decreto por el que se adicionan cuatro párrafos al artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para crear el Registro Nacional de Servidores Públicos**

**Único.** Se adicionan cuatro párrafos al artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 113. ...**

El Registro Nacional de Servidores Públicos es la institución que tiene a su cargo el registro y seguimiento del patrimonio y de las sanciones impuestas a los servidores públicos. También se integrará con la información de los servidores públicos sancionados en materia de responsabilidad administrativa en la federación, así como en las entidades federativas y en los municipios, en los términos que hacen referencia los artículos 108, 109 y 110 de la Constitución federal.

Previamente a la toma del encargo, se requerirá la constancia que al efecto emita el Registro de Nacional Servidores Públicos, en la cual se asentará si hay o no registro de sanción del servidor público correspondiente.

El Registro se regirá de conformidad con el reglamento interior que al efecto se expida y determinará los sistemas que se requerirán para dicho propósito.

**Transitorios**

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

**Segundo.** Dentro de un plazo no mayor de noventa días, contados a partir de la publicación del presente decreto, se expedirá la ley reglamentaria que regule las funciones y actividades del Registro Nacional de Servidores Públicos Sancionados, así como las medidas necesarias para la coordinación de la información que obre en los diversos órganos de control de la



federación, de los estados y de los municipios. En tanto esto suceda, continuarán dichos registros trabajando con las facultades que tienen.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 23 de enero de 2008.

Diputada María del Pilar Ortega Martínez (rúbrica)

**DEL CONGRESO DE TAMAULIPAS, QUE ADICIONA UN INCISO D) A LA  
FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 3o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS  
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**

Palacio Legislativo, a 7 de septiembre de 2007.

**Diputada Ruth Zavaleta Salgado**  
**Presidenta de la Mesa Directiva de la Honorable Cámara de Diputados del Congreso**  
**de la Unión**  
**Presente**

Por instrucciones del Presidente de la Mesa Directiva me permito comunicarle que en sesión celebrada en esta fecha el honorable Congreso del estado, determinó aprobar el punto de acuerdo número LIX-267, mediante el cual se propone ante la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión la iniciativa con proyecto de decreto para adicionar un inciso D) a la fracción II del artículo 3 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Al efecto, nos permitimos anexar copia del punto de acuerdo referido, para los efectos dispuestos en el artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Sin otro particular, nos es grato reiterar las seguridades de nuestra consideración mas distinguida.

Atentamente  
Sufragio Efectivo. No Reelección.

Jaime Alberto Seguy Cadena (rúbrica)  
Diputado Secretario

Fernando Alejandro Fernández de León (rúbrica)  
Diputado Secretario

La LIX Legislatura del Congreso Constitucional del Estado Libre y Soberano de Tamaulipas, en uso de las facultades que le confieren el artículo 58 fracción I de la Constitución Política del estado; y el artículo 119 de la Ley sobre la Organización y Funcionamiento Interno del Congreso del Estado de Tamaulipas, tiene a bien expedir el siguiente:

**Punto de Acuerdo número LIX-267**

Mediante el cual se propone ante la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, iniciativa con proyecto de decreto para adicionar un inciso D) a la fracción II del artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**Artículo Único.** La LIX Legislatura Constitucional del honorable Congreso del Estado libre y Soberano de Tamaulipas, en ejercicio de la facultad conferida por el artículo 71 fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, propone ante la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, iniciativa con proyecto de decreto para adicionar un inciso d) a la fracción II del artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los términos siguientes:

### **Consideraciones**

**Primera.** Que las legislaturas de los estados tienen la facultad de iniciar leyes o decretos ante el Congreso de la Unión, con base en lo dispuesto en el artículo 71 fracción III de la Constitución General de la República.

**Segunda.** Que en ninguna parte del texto constitucional se establece expresamente la libertad que tienen los mexicanos de acceder a la cultura y las artes, ni la participación del Estado al efecto para garantizarlas e impulsarlas dentro del Sistema Educativo Nacional.

**Tercera.** Que no obstante de existir criterios que conciben a la cultura y las artes como materias implícitas en el universo de la educación, éstas por su propia naturaleza deben ocupar un lugar propio en el marco constitucional, ya que constituyen un pilar fundamental de nuestro nacionalismo y de nuestra propia identidad.

**Cuarta.** Que el propósito de la presente acción legislativa es el de alentar y garantizar dentro del marco constitucional el acceso de los mexicanos a la cultura y las artes, y la participación del Estado al efecto para procurar que así sea y darle el impulso debido dentro del sistema educativo nacional.

**Quinta.** Que es de considerarse que mediante esta adición al texto constitucional se fortalece la vinculación de la sociedad con la cultura en general y particularmente con la propia y con las artes, por lo que se propone el siguiente proyecto de:

### **Decreto mediante el cual se adiciona un inciso d) a la fracción II del artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Artículo Único.** Se adiciona un inciso d) 8 a la fracción II del artículo 3.o de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 3o.** Todo Individuo...

La Educación...

I. ...

II. ...

a) a c) ...

d) Impulsará y garantizará por los conductos procedentes y a través de los mecanismos adecuados el fortalecimiento de la cultura y las bellas artes.

III. a VIII. ...

### **Transitorio**

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

### **Transitorios**

Artículo Primero. El presente punto de acuerdo surtirá efectos a partir de su expedición y se mandará publicar al Periódico Oficial del Estado para su conocimiento general.

**Artículo Segundo.** El presente punto de acuerdo se remitirá a la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, con base y para lo dispuesto en el artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Salón de sesiones del Honorable Congreso del Estado.- Ciudad Victoria, Tamaulipas, a 7 de septiembre de 2007.

**Diputados:** Carlos Manuel Montiel Saeb (rúbrica), Presidente; Jaime Alberto Seguy Cadena (rúbrica), Fernando Alejandro Fernández de León (rúbrica), secretarios.

**QUE REFORMA EL ARTÍCULO 20 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS; Y DIVERSAS DISPOSICIONES DE LOS CÓDIGOS PENAL FEDERAL, Y FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES, A CARGO DEL DIPUTADO MIGUEL ÁNGEL ARELLANO PULIDO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD**

El suscrito, diputado federal, Miguel Ángel Arellano Pulido, integrante de la LX Legislatura del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, con fundamento por lo dispuesto en la fracción II del artículo 71, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y la fracción II del artículo 55, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, propongo a la consideración de esta honorable asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona los artículos 20, apartado A, fracción I, segundo párrafo, apartado B, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 30 fracción III, 31 Bis, 113 del Código Penal Federal; 135, 149, 293 y 365 del Código Federal de Procedimientos Penales, al tenor de la siguiente

**Exposición de Motivos**

En México por años se ha estancado el derecho penal, ya que fue utilizado sólo como el ius ponendi del Estado, pensando que los problemas de inseguridad y delincuencia se resolverían sólo con más delitos, mayores penas y más policías; empero, lo más grave aún, es que escasamente hace apenas cuatro décadas, el derecho penal fue utilizado como medida para atender problemas sociales y políticos, y mantener el estatus quo del Estado, llegando a los extremos del terrorismo de Estado.

Afortunadamente, el cambio democrático en nuestro país ha influido favorablemente en este rubro, pues después de actos de genocidio y desapariciones políticas, y el auge del respeto a los derechos humanos, se han establecido verdaderas garantías legales para los inculpados, creando toda una estructura burocrática y jurídica para garantizar el irrestricto respeto a los derechos fundamentales de las personas involucradas en un asunto penal.

Más reciente aún, han sido los esfuerzos por atender y garantizar los derechos de las víctimas y ofendidos de un hecho delictuoso. Empezando por evitar la doble victimización, participar como coadyuvantes del Ministerio Público y el pago de la reparación del daño.

Es en este último punto donde nos interesa abundar, y es este rubro hacía donde va dirigido el presente proyecto de iniciativa legal.

El derecho penal no se ha caracterizado por contar con procedimientos legales y eficientes que protejan a las víctimas y ofendidos de los ilícitos penales, y menos aún, que garanticen adecuadamente la restitución del bien jurídico tutelado afectado en un delito, entendiéndose por ello, la restitución de derechos, bienes materiales, proporcionar tratamiento médico o psicológico a la víctima, entre otros más. Esta problemática tiene diferentes causas, algunas

obedecen a la propia naturaleza del bien jurídico tutelado, pues cuando se trata de la vida, como es el caso en un homicidio, no es posible por ningún modo su restitución, en otros delitos es muy subjetivo la valoración del daño y las acciones o costos para resarcirlo, como en la privación ilegal de la libertad o los delitos de carácter sexual. Finalmente, en otros casos, donde aparentemente es sencilla la cuantificación de la reparación del daño, como en los delitos patrimoniales, fraude, abuso de confianza, robo y otros más; también tenemos problemas, pues es común encontrarse con casos en los que está acreditada la responsabilidad del sujeto activo, e incluso existe una sentencia penal condenatoria; sin embargo, la sentencia absuelve de la reparación del daño o bien, si es que condena, el inculpado tiene a su favor salidas legales que lo benefician para no cubrirla.

Esta iniciativa tiene como fin principal, proteger de manera eficaz y real, el derecho de las víctimas y/u ofendidos del delito, a la reparación del daño por la comisión de un ilícito penal.

La propuesta legislativa se compone de dos grandes rubros, por una parte busca garantizar que la autoridad judicial cuente con elementos objetivos para condenar y cuantificar la reparación del daño, siempre que proceda; y por otra parte, que ante cualquier beneficio de libertad anticipada, sea un requisito sine qua non el pago de la reparación del daño.

**Primero.** En los últimos años, han hechos mucho esfuerzos para garantizar el respeto a los derechos de las víctimas y ofendidos de los delitos, y evitar una doble victimización. Dentro de ello, ha sido fundamental las reformas legales al apartado B del numeral 20, de nuestra Carta Magna.

Sin embargo, en este loable esfuerzo se ha llegado a extremos contrarios a la razón y a lógica jurídica, tal es el caso que la ley contempla que siempre que la autoridad judicial dicte una sentencia condenatoria, se sancione al inculpado a la reparación del daño, dejando fuera diversas consideraciones de hecho y de derecho, que debería tomar en consideración el juez al individualizar la pena en lo concerniente a la reparación del daño, como pudieran ser:

a) Que de acuerdo al hecho delictivo cometido, proceda. Es decir, existen casos legales donde el inculpado debe ser sancionado penalmente y absuelto de la reparación del daño, tal puede ser el hecho del robo de un vehículo (delito que se persigue de oficio), cuando se recupero el automotor robado sin daños.

b) Que la autoridad jurisdiccional cuente con elementos para cuantificar el monto. No es suficiente con solicitar la reparación del daño, se debe de aportar al juez los elementos indispensables para su cuantificación, atendiendo a la naturaleza del hecho delictuoso, ya que, en muchas ocasiones, legalmente procede la condena respecto a la reparación del daño, pero no se cuenta con los datos y elementos para sostener una pena en este rubro (es decir, debe aportarse al juez datos sobre el costo del bien material afectado, tratamiento médico, psicológico o terapéutico, entre otros, además de valorar todos los elementos contemplados en el 30 Bis, 31, 32, 34 y demás del Código Penal Federal).

Por lo anterior, se propone la modificación a los artículos 20 apartado B, fracción IV, de nuestra Carta Magna, 31 Bis del Código Penal Federal y 293 del Código Federal de Procedimientos Penales.

**Segundo.** En la práctica, a la mayoría de los inculpados se les sanciona con la reparación del daño; sin embargo, es una gran minoría quien cumple esta obligación legal, pues la ley contempla la figura de la prescripción, y en este caso en concreto, el simple transcurso del tiempo por dos años los exime para su exigibilidad.

En este punto debemos destacar que en nuestro país, los reos que son sancionados a cumplir una pena privativa de libertad, no la deben cumplir exclusivamente como sanción restrictiva de la libertad, sino que se realiza sobre la base de un sistema progresivo técnico, que tiene como principio la readaptación social como resultado de la educación, el trabajo y la capacitación para el mismo, y especialmente en un tratamiento interdisciplinario para cada individuo.

Este sistema tiene muchos beneficios, pues se considera que el objetivo de la pena privativa de libertad es la readaptación social y muchas personas internas en los centros de reclusión alcanzan un nivel óptimo de avance como para ser susceptibles de alcanzar un beneficio de libertad anticipada, es decir, que de conformidad con la Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados y el artículo 84 del Código Penal Federal, el Ejecutivo federal a través del Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social, les otorgue el beneficio de tratamiento preliberacional, libertad preparatoria o remisión parcial de la pena, con lo que en términos reales podrían obtener su libertad al haber cumplido el 50 por ciento de la pena privativa de libertad impuesta, tres cuartas partes o bien la reducción de la pena de 1 día de cárcel por cada dos días trabajados.

Estos beneficios de libertad son muy positivos para los internos. Sin embargo, para las víctimas u ofendidos de los delitos pareciera que no son nada justos y más aún si valoramos que la inmensa mayoría de las personas que obtienen estos beneficios no pagan la reparación del daño, sino que sólo esperan el transcurso del tiempo para solicitar su prescripción y su no exigibilidad.

Por tal razón, consideramos que es justo que si una persona que cometió un delito es beneficiado con una libertad anticipada, lo menos que se debe esperar de él es que pague la reparación del daño, como una muestra de equidad procesal para la víctima u ofendido, por lo que proponemos una adición al artículo 113 del Código Penal Federal y el tiempo para que prescriba la reparación del daño, sea el mismo que se necesita para que prescriba la pena privativa de libertad.

**Tercero.** Otro punto que ponemos a consideración sobre la reparación del daño es que nuestra Carta Magna y el Código Procesal de la materia establecen el pago de daños y perjuicios.

Al respecto, consideramos que tratándose de la materia penal, la legislación solamente debería sancionar la reparación del daño y no así los perjuicios, que son una figura de naturaleza civil y que en esa materia se contempla una acción para su resarcimiento.

Como perjuicios debe entenderse la ganancia o utilidad lícita que dejó de percibirse por responsabilidad de un tercero, la indemnización por un detrimento patrimonial.

En cambio la reparación del daño, en un sentido penal, tiene otro fondo, de una justicia restaurativa para el daño físico y moral.

Por tal razón, consideramos que los perjuicios deben quedar fuera de la materia penal y dejarlos a salvo para ser reclamados con intereses y bajo peritajes contables en el derecho civil; por lo que proponemos modificar los artículos 20, apartado A, fracción I, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 30 fracción III del Código Penal Federal; 135, 149 y 365 del Código Federal de Procedimientos Penales.

En mérito de lo expuesto, con fundamento en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 55 fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someto a la consideración del honorable Congreso de la Unión el siguiente

### **Proyecto de Decreto**

**Artículo Primero.** Se reforma el artículo 20, apartado A, fracción I, párrafo segundo, y apartado B, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

#### **Artículo 20. ...**

##### **A. ...**

##### **I. ...**

El monto y la forma de caución que se fije deberán ser asequibles para el inculpado. En circunstancias que la ley determine, la autoridad judicial podrá modificar el monto de la caución. Para resolver sobre la forma y el monto de la caución, el juez deberá tomar en cuenta la naturaleza, modalidades y circunstancias del delito; las características del inculpado y la posibilidad de cumplimiento de las obligaciones procesales a su cargo; **los daños causados a la víctima** u ofendido; así como la sanción pecuniaria que, en su caso, pueda imponerse al inculpado.

...

##### **II. ...**

##### **III. ...**



IV. ...

V. ...

VI. ...

VII. ...

VIII. ...

IX. ...

X. ...

...

...

...

**B. ...**

I. ...

II. ...

...

III. ...

IV. Que se le repare el daño. En los casos en que sea procedente, el Ministerio Público estará obligado a solicitar la reparación del daño **aportando los elementos suficientes para su cuantificación.**

...

V. ...

VI. ...

**Artículo Segundo. Reforma y adiciona los artículos 30, 31 Bis y 113, del Código Penal Federal para quedar como sigue:**

**Artículo 30. ...**

I. ...

II. ...

III. Se deroga.

**Artículo 31 Bis.** En todo proceso penal el Ministerio Público estará obligado a solicitar, en su caso, la condena en lo relativo a la reparación del daño **así como aportar los elementos para su cuantificación** y el juez a resolver lo conducente.

...

**Artículo 113.** ...

**Tratándose de la reparación del daño, prescribirá en el plazo que señale la ley para la pena privativa de libertad.**

**Artículo Tercero. Reforma los artículos 135, 149, 293 y 365 del Código Federal de Procedimientos Penales, para quedar como sigue:**

**Artículo 135.** ...

El Ministerio Público dispondrá la libertad del inculpado, en los supuestos y cumpliendo con los requisitos establecidos en el artículo 399 para los jueces, sin perjuicio de solicitar su arraigo en caso necesario. El Ministerio Público fijará la caución suficiente para garantizar que el detenido no se sustraerá a la acción de la justicia, ni al pago de la reparación **del daño que pudiera** serle exigidos. Tratándose de delitos cometidos con motivo del tránsito de vehículos, no se concederá este beneficio al inculpado que hubiese incurrido en el delito de abandono de personas o se encuentre en estado de ebriedad o bajo el influjo de estupefacientes, psicotrópicos o de cualquier otra sustancia que produzca efectos similares. Cuando el delito merezca pena alternativa o no privativa de libertad, se dispondrá la libertad sin necesidad de caución y sin perjuicio de pedir el arraigo correspondiente.

...

...

...

**Artículo 149.** El Ministerio Público, el ofendido o sus legítimos representantes solicitarán al juez y éste dispondrá, con audiencia del inculpado, salvo que éste se haya sustraído a la acción de la justicia, el embargo precautorio de los bienes en que pueda hacerse efectiva la reparación **del daño**. Tomando en cuenta la probable cuantía de éstos, según los datos que arrojen las constancias procesales, se negará el embargo o se levantará el efectuado, cuando el inculpado u otra persona en su nombre otorguen caución bastante, a juicio del órgano jurisdiccional, para asegurar la satisfacción de la responsabilidad de los daños causados.

...

...

**Artículo 293.** En el primer caso de la parte final del artículo anterior, deberá fijar en proposiciones concretas los hechos punibles que atribuya al acusado, solicitar la aplicación de las sanciones correspondientes, incluyendo la reparación **del daño, así como los elementos indispensables para su cuantificación**, y citar las leyes y la jurisprudencia aplicables al caso. Estas proposiciones deberán contener los elementos constitutivos del delito y los conducentes a establecer la responsabilidad, así como las circunstancias que deban tomarse en cuenta para individualizar la pena o medida. Para este último fin, el Ministerio Público considerará las reglas que el Código Penal señala acerca de la individualización de las penas medidas.

**Artículo 365.** Tienen derecho de apelar el Ministerio Público, de inculpado y su defensor, así como el ofendido o sus legítimos representantes, cuando hayan sido reconocidos por el juez de primera instancia, como coadyuvante del Ministerio Público, para efectos de la reparación **del daño**. En este caso, la apelación se contraerá a lo relativo a la reparación **del daño** y a las medidas precautorias conducentes a asegurarla.

Diputado Miguel Ángel Arellano Pulido (rúbrica)

## QUE REFORMA EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO JUAN GUERRA OCHOA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

### Exposición de Motivos

Es bien sabido que la realidad va siempre un paso delante de su interpretación por parte de los actores estatales relevantes y por ende de su normativización. Es misión de dichos actores estatales relevantes (legisladores, jueces, miembros de la administración pública, entre otros) el mantener en todo momento su plena disposición, apertura y entereza, para desentrañar y dilucidar dicha realidad y las necesidades sociales imperantes, en aras de establecer las normas jurídicas adecuadas que permitan a la sociedad la realización de aquellos valores considerados como supremos en un momento histórico determinado.

En materia de derechos humanos, nuestro sistema jurídico ha ido incorporando, en un proceso inacabado y en constante progreso, aquellos derechos humanos denominados de primera (civiles y políticos), segunda (económicos, sociales y culturales) y tercera generación (colectivos y de solidaridad). Sin embargo, para el establecimiento de un verdadero estado de derecho, al que necesariamente debemos aspirar, no es suficiente la incorporación al sistema jurídico de derechos sustantivos, sino que es necesario establecer aquellas acciones y procedimientos sencillos y eficaces que permitan su ejercicio y defensa adecuada, pues de lo contrario, estaremos inmersos en un sistema perverso que provocaría que las violaciones a los derechos y al sistema jurídico en general sean simplemente toleradas por falta de medios de acceso a una real justicia.

La falta de un adecuado sistema de acceso a la justicia genera una desconfianza en las instituciones del Estado y una percepción de que éste es incapaz de establecer aquellos mecanismos que puedan resolver adecuadamente los conflictos sociales, elevando con ello la tensión social, lo que conlleva en última instancia a una desconfianza general en nuestro régimen.

Nuestro sistema jurídico en general y el procesal en particular, fueron diseñados desde una visión liberal e individualista que permite la titularidad de derechos y la protección de los mismos mediante mecanismos que privilegian la actuación individual sobre la colectiva. Si bien esta visión logró satisfacer las necesidades sociales en un momento histórico determinado, la creciente complejidad de las relaciones sociales y el aumento en número y en situaciones comunes de las interrelaciones entre los diversos miembros de la sociedad hace necesario rediseñar el enfoque de nuestras instituciones jurídicas y dirigirlo hacia el establecimiento de acciones y procedimientos que permitan a los individuos su organización para la mejor defensa de sus intereses y derechos.

El derecho comparado nos muestra que en otras jurisdicciones este nuevo enfoque –la defensa colectiva de derechos e intereses– ha tenido un énfasis mucho más marcado que aquel que hemos experimentado en nuestro país. Ello, con el transcurso del tiempo, ha

traído como consecuencia que en otros países la protección de derechos e intereses de las personas y colectividades sea mucho más vigoroso y efectivo, y que los conflictos interpersonales y sociales sean procesados adecuadamente por las instituciones jurídicas, reduciendo con ello la tensión social.

Una de las instituciones que en otros sistemas jurídicos han permitido la tutela colectiva de derechos e intereses, así como la organización y asociación de personas para la defensa de los mismos son las acciones y procedimientos colectivos; éstos son instituciones que permiten la defensa, protección y representación jurídica colectiva de derechos e intereses de los miembros de una colectividad o grupo dentro de una sociedad.

El término derechos colectivos comprende los llamados derechos difusos, colectivos en sentido estricto e individuales de incidencia colectiva. Los derechos e intereses difusos y colectivos en sentido estricto son aquellos derechos e intereses transindividuales, de naturaleza indivisible de los que es titular una colectividad indeterminada (derechos difusos) o determinada (derechos colectivos en sentido estricto) cuyos miembros se encuentran vinculados por circunstancias de hecho o de derecho. Por su parte, los derechos o intereses individuales de incidencia colectiva son aquellos de carácter individual y divisible que, por circunstancias comunes de hecho o de derecho, permiten su protección y defensa en forma colectiva.

Aunque en otras jurisdicciones las acciones y procedimientos colectivos han recibido distinto nombre y sus mecanismos divergen en lo accidental, al extraer su funcionalidad esencial podemos observar que regulan en forma relativamente similar el mismo fenómeno.

En el derecho colombiano, la Constitución Política de Colombia señala en su artículo 88 que "la ley regulará las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad públicos, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definan en ella. También regulará las acciones originadas por los daños ocasionados a un número plural de personas sin perjuicio de las correspondientes acciones particulares. Asimismo, definirá los casos de responsabilidad civil objetiva por el daño inferido a los derechos e intereses colectivos". La regulación secundaria en la materia (Ley 472 de 1998) establece que las acciones populares son el medio por el cual se tutelan los derechos colectivos en sentido amplio y se ejercen para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos y, de ser posible, restituir las cosas a su estado anterior. Por otro lado, las acciones de grupo permiten a un conjunto de personas que hayan resentido daños y perjuicios en condiciones uniformes respecto a misma causa demandar la satisfacción de sus intereses individuales.

En los Estados Unidos de América, la vía más común para defender los derechos de un grupo de personas es la denominada acción de clase (*class action*). Su finalidad es la de facilitar el acceso a la justicia de un grupo mediante la acumulación en un sólo procedimiento de reclamaciones individuales. Las acciones de clase están reguladas principalmente por las denominadas Reglas Federales de Procedimiento Civil (*Federal Rules of Civil Procedure*), en particular las reglas 23, 23.1 y 23.2. Las acciones de clase son

procedentes en una gran diversidad de materias tales como accidentes, responsabilidad por productos, libre competencia económica, derechos de autor, propiedad industrial, derecho del consumidor y derecho de los accionistas de las empresas e incluso en temas como discriminación y desempeño administrativo del gobierno. Adicionalmente, se han creado vías de procedencia de las acciones de clase a nivel estatal en las materias de su competencia. Es importante mencionar que una parte considerable en el desarrollo y evolución de las acciones de clase se ha dado por vía jurisprudencial.

En Brasil, la constitución en su artículo 5, fracción LXXIII, establece que "cualquier ciudadano es parte legítima para proponer la acción popular que pretenda anular un acto lesivo para el patrimonio público o de una entidad en que el Estado participe, para la moralidad administrativa, para el medio ambiente o para el patrimonio histórico y cultural, quedando el actor, salvo mala fe comprobada, exento de las costas judiciales y de los gastos de sucumbencia"; a través del trabajo jurisprudencial se admitió el ejercicio de dicha acción para la tutela de otros derechos o intereses difusos, colectivos e individuales homogéneos. A manera de ejemplo, en Brasil, la defensa colectiva de los derechos de los consumidores en juicio, incluso, tiene una vía especial regulada por la Ley número 8.078 del 11 de septiembre de 1990, la cual establece que la defensa colectiva será ejercida cuando se trate de a) intereses o derechos difusos (intereses o derechos transindividuales de naturaleza indivisible cuyos titulares son personas indeterminadas y coligadas por circunstancias de hecho), los intereses o derechos colectivos (intereses o derechos transindividuales de naturaleza indivisible cuyo titular es un grupo, categoría o clase de personas coligadas entre sí por una relación jurídica base) y los intereses o derechos individuales homogéneos (intereses o derechos individuales con un origen común).

Existen muchas otras jurisdicciones que permiten la defensa colectiva de los intereses y derechos de las colectividades o grupos para alcanzar una plena protección de sus derechos (España, Costa Rica, Uruguay, Chile, Venezuela, entre otros). Aquí sólo hemos citado algunas de las más representativas para efecto de ilustrar los avances en esta materia en otros países.

En México, aunque alguna forma de denuncia popular y de acciones colectivas están relativamente previstas en algunos ordenamientos legales, su tratamiento es deficiente, sus efectos restringidos o su ejercicio se encuentra limitado por restricciones procesales. Por otra parte, el desarrollo jurisprudencial en la materia ha sido exiguo y no es sino en fechas recientes que hemos sido testigos de algunos criterios que comienzan a reconocer la legitimación colectiva para la defensa de los intereses y derechos de grupos de personas.

En noviembre del año anterior, un grupo de académicos y agrupaciones de la sociedad civil realizaron un congreso sobre acciones y procedimientos colectivos que reunió a expertos nacionales e internacionales sobre la materia, así como a legisladores mexicanos de distintas fracciones parlamentarias. La conclusión general de dicho congreso fue la imperiosa necesidad de incluir, dentro de nuestro sistema jurídico, acciones y procedimientos que permitieran la defensa de derechos colectivos, ello con el propósito de mejorar las condiciones de acceso a la justicia y alcanzar una verdadera justiciabilidad de los derechos consignados en nuestro marco normativo.

Con posterioridad a dicho congreso, un grupo de académicos dirigidos por el Maestro Alberto Benítez Tiburcio, el doctor Eduardo Ferrer Macgregor y el maestro Fernando García Sais, así como asociaciones de la sociedad civil, realizaron un proyecto de reforma constitucional que permitiera incluir dentro de nuestro sistema jurídico las acciones y procedimientos colectivos. Una vez elaborado, dicho proyecto fue presentado a un grupo plural de legisladores quienes determinamos integrar un grupo de trabajo que tuviera como propósito analizar el proyecto referido. Dicho grupo estuvo formado por académicos y agrupaciones de la sociedad civil y legisladores. Esta iniciativa refleja los acuerdos del grupo de trabajo antes referido.

El propósito principal de esta iniciativa es el establecimiento en la Constitución de las acciones y procedimientos colectivos como medios para la tutela jurisdiccional de los derechos e intereses colectivos. El término derechos e intereses colectivos comprende los difusos, los colectivos en sentido estricto y los individuales de incidencia colectiva. Consideramos que a través su incorporación en el ordenamiento jurídico mexicano se estará tomando un paso vital hacia el mejoramiento de acceso a la justicia de todos los mexicanos y habitantes de este país, así como hacia una verdadera posibilidad de justiciabilidad de muchos derechos que hoy no encuentra una vía adecuada para su ejercicio, protección y defensa. En última instancia esta reforma coadyuvará en la construcción de un efectivo estado de derecho, en donde todo aquel que tenga un derecho o interés, pueda encontrar la forma de protegerlo y defenderlo adecuadamente a través del sistema de las instituciones de administración de justicia.

Corresponderá al legislador ordinario, tanto en el ámbito federal como en el estatal, la adecuada interpretación del contenido y esencia de esta reforma, a efecto de establecer acciones y procedimientos ágiles, sencillos y flexibles que permitan la protección colectiva de derechos e intereses mencionados, en las materias en las que sea necesaria su regulación, incluyendo pero sin limitar a aquellas relacionadas con el medio ambiente, el equilibrio ecológico, el desarrollo sustentable, el uso y disfrute de espacios públicos, el uso y protección de los bienes del dominio público, libre competencia económica, acceso a servicios públicos, derechos de los consumidores y usuarios, moralidad administrativa, así como todos aquellos previstos en la legislación secundaria y en tratados internacionales.

Asimismo se deberán instrumentar medidas que fomenten, por un lado, la organización de individuos para la protección y defensa de sus derechos, y por otro, una mayor difusión y un mejor acceso a la información sobre dichos derechos e intereses, ello con el propósito de robustecer el ejercicio de la ciudadanía y los deberes cívicos de los miembros de nuestra comunidad. El legislador deberá también prever mecanismos de participación ciudadana en los procedimientos judiciales que le permitan a los miembros de la comunidad coadyuvar en la mejor resolución de los litigios, sobre todo en aquellos en los que haya un evidente interés público en juego.

En la legislación secundaria se deberá velar por el establecimiento de reglas adecuadas en materia de legitimación activa, pruebas no individualizadas, cosa juzgada, efectos de las sentencias, financiamiento de procedimientos, responsabilidad civil objetiva, entre otras, que sean compatibles con las acciones y procedimientos colectivos.

Por su parte, los juzgadores tendrán la misión de cuidar que los principios de interpretación para las acciones y procedimientos colectivos sean compatibles con espíritu de éstos y con la protección de los derechos e intereses de los individuos, grupos o colectividades. Ello implicará necesariamente que nuestros juzgadores deberán comenzar a elaborar estándares y guías que le auxilien en su labor, pues los paradigmas procesales actuales, en muchos aspectos, serán insuficientes e incluso contrarios al espíritu de las acciones y procedimientos colectivos. En un inicio será necesario que nuestros juzgadores revisen el espíritu de éstos de acuerdo con las interpretaciones que se han llevado a cabo en otras jurisdicciones. Deberán asimismo abstraer su función esencial y adaptarlos a las peculiaridades del sistema procesal mexicano.

**Artículo Único. Se adiciona el párrafo quinto al artículo 17, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:**

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

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

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

Nadie puede ser aprisionado por deudas de carácter puramente civil.

**Las leyes regularán aquellas acciones y procedimientos para la protección adecuada de derechos e intereses colectivos, así como medidas que permitan a los individuos su organización para la defensa de los mismos.**

**Transitorios**

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

**Artículo Segundo.** El Congreso de la Unión, las legislaturas de los estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal deberán realizar las adecuaciones que correspondan en las leyes de su competencia en un plazo máximo de doce meses contados a partir del inicio de la vigencia de este decreto.

Diputado Juan Guerra Ochoa (rúbrica)



**QUE REFORMA EL ARTÍCULO 1o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA ROSA ELVA SORIANO SÁNCHEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD**

Con fundamento en la facultad tutelada en los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en el artículo 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en mi carácter de diputada federal del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, someto a consideración del Pleno de la honorable Cámara de Diputados de la LX Legislatura la presente iniciativa con proyecto de decreto, que reforma y adiciona la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el Título Primero, Capítulo I, "De las Garantías Individuales", artículo 1o., agregando un cuarto párrafo, conforme a la siguiente

**Exposición de Motivos**

Uno de los grandes temas universales, de innegable reconocimiento y aceptación, lo constituyen los derechos fundamentales.

En este sentido, traigo a la memoria el pensamiento liberal que sirvió como fundamento de las primeras declaraciones de derechos humanos emitidas hacia finales del siglo XVIII, con objeto de hacer frente al ejercicio absolutista del poder.

Los derechos se debían hacer exigibles frente al Estado, no frente a los individuos, pues únicamente se reconocía la intraspasable esfera jurídica de libertad de las personas, la cual como se indica no podía ser afectada en ningún sentido por la actuación de las entidades estatales.

De ahí que para garantizar procesalmente estos derechos de libertad surgieran en México procedimientos constitucionales de relevante trascendencia mundial como el juicio de amparo, que remonta su origen a la Constitución Política del estado de Yucatán promulgada el 31 de marzo de 1841.

Con el paso del tiempo han debido abandonarse diversas ideas tradicionales, poniéndose de manifiesto las limitaciones de la teoría liberal que dio base al estado de derecho decimonónico.

Incluso, las limitaciones de los procedimientos creados para garantizar los derechos humanos en México, tal como el mismo juicio de amparo a que me referí y que aún en nuestros días se erige como el procedimiento por antonomasia en materia de derechos humanos, muy a pesar de que incluso teóricos de renombre como el maestro Héctor Fix-Zamudio han expresado que el amparo presenta únicamente cinco funciones diversas: para la tutela de la libertad personal; para impugnar leyes inconstitucionales; como medio de impugnación de las sentencias judiciales; para reclamar los actos y resoluciones de la

administración activa; y, finalmente, para proteger los derechos sociales de los campesinos sometidos al régimen de la reforma agraria, sin que en ninguna de las anteriores podamos advertir la defensa de los derechos fundamentales frente a particulares.

Las restricciones del pensamiento liberal para dar respuesta al fenómeno descrito es resultado directo del surgimiento de las llamadas "sociedades complejas"; es decir, sociedades plurales, abiertas y dinámicas, en las cuales se erosionan muchos de los paradigmas jurídicos existentes.

Por citar un ejemplo, nos podemos referir al de la organización política, cuando aparecen en escena los órganos constitucionales autónomos; el de la demanda para garantizar también los derechos sociales, los cuales requieren para su cumplimiento mecanismos de intervención decidida por parte del Estado; e incluso el paradigma relativo a la presente iniciativa, afirmando que los derechos fundamentales no sólo son oponibles a la actuación de órganos estatales sino, también, frente a determinados actos de particulares.

Para identificar algunas de las situaciones más comunes sobre violación de derechos fundamentales por parte de entes privados, mencionaré tres casos.

El primero de ellos, relativo a la discriminación ejercida contra alguna persona física cuando se le deniega la entrada en algún centro de esparcimiento sin argüir razón alguna.

Otro ejemplo lo encontramos al advertir la enorme capacidad de destrucción del ambiente que tienen diversas empresas privadas. En este caso, ¿cómo se salvaguardan los derechos de particulares afectados por otros particulares?

Y finalmente, el relativo a cómo nos podemos enfrentar a las prácticas monopólicas de los grandes corporativos que a través de los "contratos de adhesión" nos someten a condiciones y cláusulas inicuas e incluso leoninas, por decir los menos.

Como una respuesta a esta realidad contundente, los diferentes países se han pronunciado en forma diversa. Por un lado, reconociendo esta oponibilidad frente a particulares de forma sustantiva, tal como lo ha hecho Portugal al establecer en el artículo 18.1 de su Constitución que "los preceptos relativos a los derechos, libertades y garantías son directamente aplicables a las entidades públicas y privadas y vinculan a éstas".

O en su caso, como lo han llevado a cabo la mayoría de los países en Latinoamérica, estableciendo acciones jurisdiccionales concretas para garantizar los derechos fundamentales frente a terceros privados.

En este rubro, encontramos a países como Colombia, que en el último párrafo del artículo 86 constitucional prevé que "la ley establecerá los casos en que la acción de tutela procede contra particulares encargados de la prestación de un servicio público o cuya conducta afecte grave y directamente el interés colectivo, o respecto de quienes el solicitante se halle en estado de subordinación o indefensión".

O como Argentina, que en el artículo 43 de su Constitución establece que "toda persona puede interponer acción expedita y rápida de amparo, siempre que no exista otro medio judicial más idóneo, contra todo acto u omisión de autoridades públicas o de particulares, que en forma actual o inminente lesione restrinja, altere o amenace, con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, derechos y garantías reconocidos por esta Constitución, un tratado o una ley. En el caso, el juez podrá declarar la inconstitucionalidad de la norma en que se funde el acto u omisión lesiva".

Aun cuando en México no contamos con alguna disposición constitucional expresa para hacer valer derechos fundamentales frente a particulares, sí tenemos antecedentes importantes vertidos en diversos comentarios realizados por expertos académicos a nuestra Carta Magna.

Especialmente, me refiero a lo dicho respecto al artículo 1o. constitucional cuando se ha afirmado que el principio de no discriminación rige no solamente para las autoridades sino también, con algunos matices, para los particulares, pues como aquí he comentado no es posible discriminar por motivos de raza o de sexo, lo cual significa, entre otras cuestiones, que la prohibición de discriminar supone un límite a la autonomía de la voluntad y a la autonomía de las partes para contratar.

La presente iniciativa tiene como propósito esencial el reconocimiento sustantivo de los derechos fundamentales frente a diversas actuaciones de entes privados que pudieran incurrir en su afectación.

Con lo anterior daríamos un paso significativo en la evolución del estado de derecho constitucional que nos lleve a garantizar jurisdiccionalmente los derechos fundamentales en México.

Por todo lo expuesto, someto a la Cámara de Diputados de la LX Legislatura del Congreso de la Unión el siguiente proyecto de

### **Decreto**

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

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

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

**Los derechos fundamentales son oponibles a todo acto u omisión de entes públicos y privados que lesione, restrinja, altere o amenace en cualquier medida a esta Constitución y a las disposiciones legales que emanen de ella, así como a los tratados internacionales celebrados en términos del artículo 133 constitucional.**

**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 5 de febrero de 2008.

Diputada Rosa Elva Soriano Sánchez (rúbrica)

## QUE REFORMA EL ARTÍCULO 123 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 de esta asamblea la presente iniciativa de decreto que reforma y adiciona al artículo 123 constitucional, al tenor de la siguiente

### **Exposición de Motivos**

La presente iniciativa tiene como objeto que se consagren a plenitud los derechos de los trabajadores domésticos y las trabajadoras domésticas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Frecuentemente se levantan encuestas para definir qué porcentaje de mujeres han sufrido o sufren violencia, los resultados varían, pero todos son cuestionables, desde el momento en que la violencia contra las mujeres es estructural, esencial para la sobrevivencia de este sistema. Razón por la cual todas las mujeres en diversos momentos de su vida sufren algún tipo de violencia en mayor o menor medida. Y bien, un tipo de violencia poco explorado es la legal, la derivada del marco jurídico, que además da pie a otras formas de violencia: física, psicológica, sexual y económica.

En efecto, una de las mayores deudas históricas del legislativo con las mujeres es llenar las injustas, aberrantes y retrogradas lagunas jurídicas que aún se mantienen en la legislación en general y en la laboral en lo particular, especialmente en relación con el Capítulo XIII del Título Sexto de la Ley Federal del Trabajo, relativo a los "Trabajadores Domésticos", que ya desde el nombre nos muestra una carga discriminatoria.

Nos encontramos que el trabajo desarrollado por el varón fuera de la casa es conceptualizado como valor económico y social lo que en reciprocidad lo revalora como persona, pero si ese mismo trabajo se desarrolla en el hogar, de manera casi unánime por las mujeres, entonces es algo sin valor, incluso se transforma en un contravalor que humilla y arremete a quien lo realiza.

Así, por ejemplo, si se hace una actividad de limpieza de la casa es un trabajo que merece remuneración, seguridad social y demás prestaciones laborales, si se hace en casa, un rótulo de nada y menosprecio es lo que aparece en los brazos de la sociedad.

Pero este contrasentido histórico, social y económico respecto a los y las trabajadoras del hogar debe desaparecer, comenzando por las necesarias reformas legales, con lo cual se

respetara lo ordenado por la Constitución federal en su artículo 1o., que prohíbe cualquier discriminación; el artículo 4o., que ordena la igualdad de las mujeres y los hombres ante la ley; el artículo 13 ratifica la esencia de la garantía de igualdad, y el artículo 123, en su apartado "A", primer párrafo, establece la tutela de las "domésticas" (sin olvidar lo peyorativo de este término), con todos los derechos mínimos que ahí se señalan: jornada de 8 horas, descanso semanal, salario remunerado y demás.

Entre las siguientes luchas de la Revolución Mexicana, al Constituyente no le pasó desapercibida la situación de opresión y expoliación de las y los trabajadores del hogar, para los cuales consagró el respeto íntegro de la tutela laboral.

Esta consagración es expresa, literal, sin lugar a dudas, como las que por cierto existen tratándose de otras personas que viven de su trabajo, razón por la cual el Capítulo XIII de cita es absolutamente una regulación abusiva que se aparta de los dictados de nuestra Carta Magna.

Debido, entre otras cosas, a este despojo de tutela histórica a favor de las trabajadoras del hogar, en la actualidad nos encontramos que este trabajo es sinónimo de un trabajo interminable que a veces raya en la esclavitud, infierno de todo tipo de violencia, especialmente contra las mujeres y niños, lo que se traduce para algunos de ellos incluso en violaciones; muchos de ellos son indígenas víctimas de la migración interna, con tercer grado de primaria en promedio e impedidos de continuar con sus estudios ante las cargas inhumanas de trabajo, sus raquíticos ingresos y la falta de apoyo de los patrones, que ven en la ignorancia un instrumento más de manipulación, con la desvalorización en su trabajo y su persona que comienza con la terminología despectiva usada para su asignación, comiendo las sobras de comida que deja la familia, sin derecho a la seguridad social, con enormes dificultades para probar la relación de trabajo y, por tanto, acceder a las prestaciones de despido, aguinaldo, prima de antigüedad y demás, con casi una nula organización colectiva ante su aislamiento, desconocimiento de sus derechos y parcialidad de las autoridades, con una frágil estabilidad laboral y riesgo de denuncias penales infundadas como medio de presión para la renuncia de sus derechos, con serias dificultades para su profesionalización. Vía crucis inconstitucional e inhumano que arrastran más de un millón y medio de mujeres en el país. Pese a todo, los y las trabajadoras del hogar han tenido avances importantes en su nivel de conciencia, organización y defensa de sus derechos y dignidad, tanto a nivel nacional e internacional.

Partiendo de lo anterior, analizando las reformas necesarias para los y las trabajadoras del hogar: y bien, nos encontramos con una regulación laboral que en abierta violación al artículo 123 de la Constitución no tienen jornada de trabajo, lo que significa que el patrón puede disponer de su fuerza de trabajo las 24 horas, con apenas el tiempo suficiente para el descanso mínimo, es decir, para que no se muera; su salario se paga en parte o en especie a cuenta de la alimentación y habitación que reciben, siendo que otros trabajadores como los de los restaurantes también reciben alimentación sin que esto reduzca su salario que deben recibir en efectivo, sino que por el contrario incrementan su monto.

Conclusión, a la trabajadora de planta se le debe pagar su salario mínimo profesional que corresponda, y de manera adicional recibir la alimentación y habitación, las cuales les deberán incrementar su salario integrado para fines de indemnización, por ejemplo.

Segundo, su jornada debe ser la legal, es decir, mínimamente humana; por lo que cualquier exceso deberá pagarse como tiempo extraordinario. Así la persona podrá disponer de parte de su tiempo para sus necesidades personales y familiares. Destacadamente para el estudio y capacitación, atender su salud y la atención básica para su familia. Con esto se pasará la frontera entre servidumbre y la relación de trabajo.

Sobre el contrato a prueba, debe reducirse a un periodo a prueba por los primeros 30 días iniciales de la relación de trabajo, durante los cuales el patrón podrá dar por terminada la relación de trabajo a cambio de la indemnización legal. Fuera de esto no hay razón de ser para esta flexibilidad en la contratación de las y los trabajadores del hogar, ya que el contacto personal y directo con el patrón se da en otras actividades y, por esencia, en cualquier empresa micro, muchas de las cuales tienen menos recursos que las familias que emplean servicio doméstico y no por eso se les niegan sus derechos en caso de despido injustificado. A lo más debe suprimirse el derecho a la reinstalación cuando así lo pida el patrón y la junta determine que en adelante será imposible la relación de trabajo, por no existir ya las bases para una convivencia mínima entre las partes, tal y como sucede respecto al resto de los trabajadores, en apego al artículo 49 en relación con el 50, ambos de la Ley Federal del Trabajo.

Debe quedar claro que los patronos deben mantener el centro de trabajo libre de toda violencia física, de palabra, y destacadamente psicosexual, de lo contrario recibirán el doble de la sanción penal prevista en el Código Penal Federal y para lo cual se crearán delitos especiales en la Ley Federal del Trabajo, como parte de esta iniciativa.

Se precisan las modalidades que puede adoptar el trabajo en el hogar: de planta, en cuyo caso el o la trabajadora reside en el mismo lugar donde presta sus servicios; y de salida diaria, cuando el o la trabajadora tenga su domicilio en lugar distinto de aquel donde se desempeñe. Pudiendo desarrollarse bajo cuatro variantes; por jornada completa; por horas; semana reducida; u obra determinada.

Se establece como obligaciones especiales para los patronos proporcionar al o a la trabajadora y también a sus dependientes económicos, en caso de existir acuerdo entre las partes a este respecto, habitación cómoda e higiénica y segura, así como una alimentación nutritiva y suficiente para el caso de la modalidad de planta; proveer la ropa de trabajo sin costo alguno para el o la trabajadora, considerando como mínimo dos mudas de ropa o, en su caso, dos conjuntos de uniformes al año; aplicar medidas de seguridad e higiene y prevención de riesgos de trabajo; otorgar el tiempo necesario para la educación básica, a demás de contribuir con por lo menos siete días de salario para la compra de útiles escolares, cada ciclo escolar, entre otras.

Obviamente se debe reformar la Ley del Seguro Social para que estos trabajadores tenga el derecho a ser afiliados al régimen obligatorio, suprimiendo el ilegal y discriminatorio sistema que lo somete a la incorporación voluntaria al régimen obligatorio con menos prestaciones y, sujeto al capricho del patrón el hacerlo o no hacerlo.

Sabemos que miles de niñas y niños en nuestro país sufren con especial agudeza las injusticias que generen en el servicio doméstico, poniéndose en riesgo su salud, su seguridad, su moralidad, en general su desarrollo, en virtud de lo cual debe ser erradicado con todos los medios sociales, políticos y económicos a nuestro alcance. Es decir, debe conceptuarse como una de las peores formas de trabajo infantil. Sin embargo, si un patrón hace uso de su fuerza de trabajo deberá cubrir puntualmente sus obligaciones laborales por el tiempo respectivo. Si el menor es mayor de 14 años pero menor de 16, debe cumplirse puntualmente la obligación patronal de distribuir la jornada reducida de manera que exista compatibilidad entre trabajo y estudio y previa autorización de la inspección del trabajo. Todo esto en apego a la normativa ya existente en la Ley Federal del Trabajo, precisamente en sus artículos 22, 23 y 173 a 180.

La intimidad del hogar encuentra su límite en la afectación de otros derechos o la seguridad de la comunidad; así, si se denuncia ante la autoridad la comisión de delitos en el mismo o por sus miembros, incluida la violencia familiar, o si se van a embargar bienes para hacer efectiva una sentencia, o si existen artefactos o subsistencias que hacen peligrar a la sociedad, por citar algunos casos, la autoridad puede y debe romper tal intimidad en aras de intereses mayores. En tal virtud, la inspección del trabajo debe, con las modalidades adecuadas a la privacidad, cumplir su tarea para el resguardo de los derechos y dignidad de las y los empleados del hogar.

Para alcanzar todas estas reformas legales y que jamás se vuelvan a poner en duda los derechos plenos laborales y el derecho a la seguridad social de las y los trabajadores domésticos, en esta iniciativa de ley se propone que se consagre de manera expresa como parte del artículo 123 constitucional que estos trabajadores gozarán de iguales derechos que los demás, sin discriminación, quedando prohibido todo menoscabo a sus derechos.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, someto a consideración de esta honorable Cámara de Diputados la siguiente iniciativa con proyecto de

**Decreto que adiciona un párrafo al artículo 123 constitucional, en los siguientes términos:**

### **Título Sexto**

### **Del Trabajo y de la Previsión Social**

### **Artículo 123. ...**



**A.** Entre los obreros, jornaleros, empleados, **trabajadoras y trabajadores del hogar**, artesanos, y de una manera general, todo contrato de trabajo:

XXX Bis. Los y las trabajadoras del hogar gozarán a plenitud de todos y cada uno de los derechos que se establecen en las fracciones anteriores, quedando prohibida la reducción de estos derechos por cualquier motivo.

**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 7 de febrero de 2008.

Diputado Neftalí Garzón Contreras (rúbrica)

## QUE REFORMA EL ARTÍCULO 72 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA MA. DE LOS ÁNGELES JIMÉNEZ DEL CASTILLO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

La suscrita, Ma. de los Ángeles Jiménez del Castillo, en su carácter de diputada federal de la LX Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en correlación con el artículo 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, presenta a la consideración de esta asamblea iniciativa de ley que reforma el artículo 72 de la Carta Magna, al tenor de las siguientes

### Consideraciones

Diversas iniciativas se han presentado por los grupos parlamentarios para adecuarse a las necesidades sociopolíticas y culturales, y –pese a ello– sigue siendo confusa la redacción de uno de los artículos pilares de la Carta Magna para el trabajo legislativo; es decir, el artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual determina el procedimiento por el que se llevará a cabo la gestación de una iniciativa de ley y la formación de leyes.

Lo anterior se afirma así habida cuenta de que los plazos, las observaciones, y los votos mínimos para su aprobación y remisión de una Cámara a otra, en la práctica, resultan confusos. Por ello, y con la única intención de ofrecer vías claras y concluyentes en el proceso de creación de una ley, estableciendo un mecanismo jurídico que favorezca la posibilidad de entendimientos entre las Cámaras, donde la confusión se disipe, la suscrita propone para su discusión el siguiente

### Proyecto de Decreto

**Único.** Se reforma el artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 72.** El Congreso de la Unión, para la creación, interpretación, reforma o derogación de leyes o decretos, deberá observar la ley correspondiente y sus reglamentos, los cuales se sujetarán cuando menos a los siguientes puntos:

- I. Las resoluciones que sean competencia de ambas Cámaras se discutirán sucesivamente en ellas;
- II. Se podrá iniciar el procedimiento indistintamente en cualquiera de las Cámaras, con excepción de los siguientes:

a) Deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados los proyectos que versen sobre empréstitos, presupuesto, contribuciones o reclutamiento de tropas; y

b) Deberán discutirse primero en la Cámara de Senadores los que versen en materia internacional;

**III.** Las iniciativas de ley o decreto, los dictámenes y las resoluciones serán publicados en el medio de comunicación oficial de la correspondiente Cámara para garantizar su inalterabilidad;

**IV.** Las Cámaras conocerán de las iniciativas de ley o decreto turnándolas a sus comisiones a efecto de que se sometan al Pleno mediante dictamen que proponga que sean aprobadas en sus términos o con modificaciones o adiciones, o bien, sean rechazadas. Sólo se podrá dispensar su dictamen en los asuntos de obvia o urgente resolución;

**V.** Para resolver se emitirá votación nominal, requiriéndose mayoría absoluta de los presentes, salvo que se trate de proyectos observados por el titular del Poder Ejecutivo, en cuyo caso se requerirá el voto de las dos terceras partes de los integrantes de las Cámaras, y los que requieran votación especial en los términos previstos en esta Constitución;

**VI.** Todo proyecto que fuera rechazado en la Cámara de revisión volverá a la de origen con las observaciones que aquella le hubiere hecho o como un proyecto alternativo;

**VII.** Si la Cámara de revisión presentare un proyecto alternativo, a éste se dará tratamiento de dictamen emitido por la Cámara de origen;

**VIII.** Todo proyecto que fuere rechazado en la Cámara de origen o por segunda ocasión en la revisora no podrá volver a presentarse sino hasta el siguiente periodo legislativo;

**IX.** Las resoluciones se comunicarán al Ejecutivo firmados por los presidentes de ambas Cámaras y por un secretario de cada una de ellas;

**X.** Recibido por el Ejecutivo, dentro de los quince días naturales siguientes al día en que lo hubiere recibido, podrá regresarlo a la Cámara de origen por una ocasión, con las observaciones pertinentes, para que sea considerado; de aprobarse de nueva cuenta, el titular del Poder Ejecutivo estará obligado a promulgarlo y publicarlo;

**XI.** El titular del Poder Ejecutivo no podrá observar las resoluciones de las Cámaras cuando

a) Se ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado;

- b) Se trate de decreto de convocatoria a periodo extraordinario de sesiones; o
- c) Se trate de declaración de procedencia en los términos del artículo 111 de la presente Constitución; y

**XII.** Si el titular del Poder Ejecutivo no devuelve con observaciones el proyecto aprobado, deberá publicarlo en un lapso de treinta días naturales siguientes a su recepción. En caso de no hacerlo, la Cámara revisora lo ordenará.

### **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 14 de febrero de 2008.

Diputada Ma. de los Ángeles Jiménez del Castillo (rúbrica)

**QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 74 Y 79 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA SUSANA MONREAL ÁVILA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD**

La suscrita diputada federal Susana Monreal Ávila, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, se permite someter a la consideración de esta honorable Asamblea iniciativa con proyecto de decreto que adiciona los artículos 74 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en atención a la siguiente:

**Exposición de Motivos**

El jueves 13 de septiembre del 2007, se aprobó en la Cámara de Diputados el proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de fiscalización y rendición de cuentas, y la Cámara de Senadores la aprueba con 118 votos en pro, el martes 18 de septiembre del año próximo pasado.

El objetivo de la presente iniciativa consiste en hacer algunas precisiones y dejar muy en claro que la Cámara de Diputados tiene la facultad de dictaminar las cuentas públicas con un alcance y efecto jurídico para que las autoridades correspondientes puedan ejercitar las acciones legales a que haya lugar en contra de aquellos funcionarios que desviaron recursos e hicieron mal uso del erario público.

También se insiste en prohibir definitivamente el uso de partidas secretas para el Ejecutivo federal.

El plazo para dictaminar la Cuenta Pública es el 15 de diciembre del año siguiente y deberá ser presentada a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión el último día hábil del mes de febrero.

Debido al rezago legislativo que existe por no dictaminar las cuentas públicas y aquellos legisladores que sólo detienen su curso por no querer evidenciar un mal ejercicio en el gobierno federal se propone una sanción, debido a que es una responsabilidad de todos y cada uno de nosotros dictaminarlas

Se propone que la Cámara de Diputados en el Presupuesto de Egresos de la Federación aprobará para la Auditoría Superior de la Federación entre el 0.05% y el 0.1% sobre el total del presupuesto autorizado por la Cámara de Diputados del año anterior. Además sujetar a

rango constitucional la función de fiscalización bajo los principios de posterioridad, anualidad, legalidad, imparcialidad, definitividad y confiabilidad.

En este mismo orden de ideas se precisa quienes son entidades fiscalizadas que tiene a su cargo y deberán llevar el control y registro contable, patrimonial y presupuestal de los recursos de la Federación que les sean transferidos y asignados, de acuerdo con los criterios que establezca la ley.

La entidad de fiscalización superior de la Federación iniciará la revisión de los recursos presupuestales, financieros así como de su desempeño del ejercicio fiscal concluido a partir del 15 de enero del año siguiente al cierre del ejercicio respectivo para lo cual contará con un programa de Auditorías, Visitas e Inspecciones preliminar, Una vez que reciba la Cuenta Pública elaborará el programa definitivo de Auditorías, Visitas e Inspecciones incorporando las que hubiere iniciado y las que se deriven de la Cuenta Pública.

La Cámara de Diputados y la entidad de fiscalización superior de la Federación podrán solicitar y revisar información de ejercicios anteriores cuando se trate de auditorias al desempeño, de las cuentas colectivas de la hacienda pública federal, de actos de autoridades de tracto sucesivo siempre y cuando revise conceptos u operaciones realizados por la entidad fiscalizada en el ejercicio fiscal concluido y en la Cuenta Pública objeto de revisión. Las observaciones y recomendaciones que la entidad de fiscalización superior de la Federación emita, sólo podrá referirse a los recursos públicos del ejercicio fiscal concluido de la Cuenta Pública correspondiente.

Por lo anteriormente expuesto propone el:

**Decreto que reforma los artículos 74 y 79 de la de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

**Artículo Único.** Se reforman los artículos 74 y 79, de la de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

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

**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. Revisar y **dictaminar a más tardar el 15 de diciembre del año siguiente de su presentación con base a los informes a que se refiere el artículo 79, fracción II, primer párrafo así como los informes trimestrales sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública que emite la Secretaria de Hacienda y Crédito Público, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados en el Presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas; resolviendo se ejerzan las acciones legales para obtener los resarcimientos de los probables daños y perjuicios a la Hacienda**

**Pública Federal, solicitar el ejercicio de la acción penal para aquellos funcionarios que resulten responsables conforme lo dispuesto en la fracción V del este artículo y hacer las recomendaciones para el mejor desempeño del Estado Federal.**

**En caso de que las cuentas públicas no sean aprobadas en el plazo anteriormente señalado se le descontaran cinco días de dieta a todos y cada uno de los diputados.**

...

..

**No podrá haber partidas secretas para la Presidencia, Secretarías, Dependencia u Organismo Centralizado o Descentralizado de la Administración Pública Federal.**

**... (Se deroga)**

**Para la revisión y dictaminación** de la Cuenta Pública, la Cámara de Diputados, también se apoyarán en la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación. Si del examen que ésta realice aparecieran discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y las partidas respectivas o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la Ley.

**VI ...**

...

...

...

...

...

La Cuenta Pública del año anterior deberá ser presentada a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión **el último día hábil del mes de febrero.**

Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de la iniciativa de Ley de Ingresos y del Proyecto de Presupuesto de Egresos, así como de la Cuenta Pública, cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de

la Comisión Permanente, debiendo comparecer en todo caso el Secretario del Despacho correspondiente a informar de las razones que lo motiven. **Para ambos casos la prórroga no deberá exceder de treinta días naturales, y en tal supuesto, en lo que concierne a la entidad de fiscalización superior de la Federación contará con el mismo tiempo adicional para la presentación del informe de resultados de la Cuenta Pública.**

**Artículo 79.** La entidad de fiscalización superior de la Federación, de la Cámara de Diputados, tendrá autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que disponga la ley; **así como para el ejercicio de sus presupuesto para lo cual la Cámara de Diputados deberá aprobar en el Presupuesto de Egresos de la Federación entre el 0.05% y el 0.1% sobre el total del presupuesto autorizado por la Cámara de Diputados del año anterior. La función de fiscalización será ejercida conforme a los principios de posterioridad, anualidad, legalidad, imparcialidad, definitividad y confiabilidad.**

**Las entidades fiscalizadas que tiene a su cargo son: Los Poderes de la Unión, los entes públicos federales, las entidades federativas y municipios que ejerzan recursos públicos federales; los mandatarios, fiduciarios o cualquier otra figura análoga, así como el mandato o fideicomiso público o privado que administren, cuando hayan recibido por cualquier título, recursos públicos federales y, en general, cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada que haya recaudado, administrado, manejado o ejercido recursos públicos federales.**

**Los sujetos a que se refiere el párrafo anterior, deberán llevar el control y registro contable, patrimonial y presupuestal de los recursos de la Federación que les sean transferidos y asignados, de acuerdo con los criterios que establezca la ley.**

**La entidad de fiscalización superior de la Federación iniciará la revisión de los recursos presupuestales, financieros así como de su desempeño del ejercicio fiscal concluido a partir del 15 de enero del año siguiente al cierre del ejercicio respectivo para lo cual contará con un programa de Auditorías, Visitas e Inspecciones preliminar, Una vez que reciba la Cuenta Pública elaborará el programa definitivo de Auditorías, Visitas e Inspecciones incorporando las que hubiere iniciado y las que se deriven de la Cuenta Pública.**

**La Cámara de Diputados y la entidad de fiscalización superior de la Federación podrán solicitar y revisar información de ejercicios anteriores cuando se trate de auditorías al desempeño, de las cuentas colectivas de la hacienda pública federal, de actos de autoridades de tracto sucesivo siempre y cuando revise conceptos u operaciones realizados por la entidad fiscalizada en el ejercicio fiscal concluido y en la Cuenta Pública objeto de revisión. Las**



**observaciones y recomendaciones que la entidad de fiscalización superior de la Federación emita, sólo podrá referirse a los recursos públicos del ejercicio fiscal concluido de la Cuenta Pública correspondiente.**

Esta entidad de fiscalización superior de la Federación tendrá a su cargo:

I. Fiscalizar en forma posterior los ingresos y egresos; el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, **dichos fondos se administrarán con eficiencia, eficacia, economía y honradez para satisfacer los objetivos, a los que estén destinados, así como el desempeño, gestión y cumplimiento de los objetivos, metas, facultades y atribuciones** contenidos en las **disposiciones jurídicas** y los programas federales, a través de los informes que se rendirán en los términos que disponga la ley.

... (Se deroga)

**La entidad superior de la Federación podrá, una vez que haya concluido el ejercicio fiscal correspondiente, practicar visitas e inspecciones y analizar información preliminar que solicite para la planeación de la revisión del ejercicio fiscal concluido y de la Cuenta Pública antes de apertura formalmente auditoria**

**Sin perjuicio de los informes a que se refiere el primer párrafo de esta fracción y al principio de anualidad, podrá revisar de manera casuística y concreta, información y documentos relacionados con conceptos específicos de gasto correspondientes a ejercicios anteriores al de la Cuenta Pública en revisión, cuando el programa o proyecto contenido en el presupuesto aprobado, abarque para su ejecución y pago diversos ejercicios fiscales, sin que con este motivo se entienda, para todos los efectos legales, abierta nuevamente la Cuenta Pública del ejercicio correspondiente y demás situaciones excepcionales que determine la ley, derivado de denuncias, la entidad de fiscalización superior de la Federación podrá revisar directamente los conceptos denunciados y rendir un informe específico a la Cámara de Diputados y, en su caso fincar las responsabilidades ante autoridades competentes.**

II. Entregar el informe del resultado de la revisión de la Cuenta Pública a la Cámara de Diputados a más tardar **el primero de septiembre** del año siguiente al de su presentación **el cual tendrá carácter público**. Dentro de dicho informe se incluirán **las auditorías practicadas**, los dictámenes de su revisión y **los apartados correspondientes a la fiscalización y verificación del desempeño, gestión y cumplimiento de los objetivos, metas, facultades y atribuciones contenidas en las disposiciones jurídicas y los programas federales, y para emitir recomendaciones para mejorar su desempeño y gestión, así como del manejo de los recursos federales de las entidades fiscalizadas, y los comentarios y observaciones de los auditados.**

**Para tal efecto, el titular de la entidad de fiscalización superior de la Federación enviará a los sujetos de fiscalización, de manera previa a la presentación de informe del resultado, la parte que les corresponde de los resultados preliminares de su revisión, a efecto de que aquéllos presenten las justificaciones y aclaraciones que correspondan en un plazo de 25 días hábiles.**

En la fecha en que se entregue a la Cámara de Diputados el informe del resultado, el titular de la entidad de fiscalización superior de la Federación enviará a los sujetos de fiscalización las **acciones** y observaciones que se desprendan de la revisión de la Cuenta Pública y, en su caso, las recomendaciones de desempeño sobre la revisión del cumplimiento de los objetivos de los programas, para que aquéllos emitan la respuesta correspondiente en un plazo de 30 días hábiles posteriores a su **notificación, en caso de no hacerlo se harán acreedores a las sanciones establecidas en la Ley.** Una vez recibida la respuesta, la entidad de fiscalización superior de la Federación cuenta con un plazo de **10 días naturales, para presentar una prórroga que no excederá de 15 días naturales. La entidad de fiscalización superior de la Federación deberá pronunciarse en un plazo de 125 días hábiles sobre las respuestas emitidas por las entidades fiscalizadas.**

**En el caso de las recomendaciones al desempeño las entidades fiscalizadas deberán acreditar ante la entidad de fiscalización superior de la Federación las mejoras realizadas.**

**La entidad de fiscalización superior de la Federación deberá entregar a la Cámara de Diputados por conducto de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación los días 15 de los meses de abril y octubre de cada año, un informe sobre la situación que guardan las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas.**

**Cuando indistintamente se reciban o ejerzan recursos federales por parte de servidores públicos federales y locales, así como cualquier persona física o moral, fideicomiso o fondo, deberán proporcionar la información y documentación que la entidad de fiscalización superior de la Federación les solicite y en caso de no hacerlo, se harán acreedores a las sanciones que establezca la Ley.**

**III ...**

**IV ...**

**Las sanciones y demás resoluciones de la entidad de fiscalización superior de la federación podrán ser impugnadas por las entidades fiscalizadas y, en su caso, por los servidores públicos afectados adscritos a los mismos, ante la propia entidad de fiscalización superior de la Federación o ante los tribunales a que se**

**refiere el artículo 73, fracción XXIX-H de esta Constitución conforme a lo previsto en la ley.**

La Cámara de Diputados designará al titular de la entidad de fiscalización por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes. La ley determinará el procedimiento para su designación. Dicho titular durará en su encargo ocho años y podrá ser nombrado nuevamente por una sola vez. Podrá ser separado del cargo sólo por las causas y **conforme a los procedimientos previstos en el Título Cuarto de esta Constitución.**

...

Los Poderes de la Unión, **las entidades federativas** y las entidades fiscalizadas facilitarán los auxilios que requiera la entidad de fiscalización superior de la Federación.

#### **Artículo 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 los 14 días del mes de febrero del año dos mil ocho.

Diputada Susana Monreal Ávila (rúbrica)

## **QUE REFORMA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA SILVIA OLIVA FRAGOSO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD**

Con fundamento en los artículos 71, fracción II, y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el artículo 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos los diputados que abajo suscriben integrantes del Grupo Parlamentario del PRD en la Cámara de Diputados de la LX Legislatura presentamos ante esta soberanía iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para otorgarle la autonomía al Distrito Federal con la siguiente:

### **Exposición de Motivos**

La Ciudad de México, a partir del artículo 4o. de los Tratados de Córdoba, se erige, por primera vez en la capital y asiento de los poderes que gobiernan nuestro país, más adelante, se convierte en Distrito Federal, con el "Acta Constitutiva de la Federación del 31 de enero y la Constitución Federal del 4 de octubre ambos de 1824. Desde entonces se ha dado una discusión que ha llegado hasta nuestros días, sobre la forma del gobierno y la organización política y administrativa del Distrito Federal, cuya reforma política ha sido una asignatura pendiente que no ha sido debidamente atendida por el Congreso de la Unión en casi una década.

En aquellos documentos históricos se planteó el problema jurídico y político, de la coexistencia y el posible enfrentamiento de dos soberanías en un mismo territorio, ya que , al conformarse la República Federal, quedó establecido que el Distrito Federal sería el asiento territorial para la residencia y funcionamiento de los Poderes de la Unión, para resolver ese dilema se pensó que automáticamente debía aquél ceder su soberanía, no sólo como lo hicieran en su momento todos los estados fundadores de la República, como lo hizo el Estado de México, al cuál territorialmente pertenecía la Ciudad de México, sino de manera más profunda, al quedar en una situación *sui generis* y de total desventaja en cuanto a las atribuciones y competencias que sí se les respetaron a los estados.

La pugna surgió del enfrentamiento entre un gobierno que administrara el espacio territorial y resolviera los problemas que enfrentaba su población, y la necesaria garantía para que los poderes federales no se vieran obstaculizados en su funcionamiento por el ejercicio del gobierno local.

La discusión del Constituyente de 1824, resolvió el problema de la división territorial de los estados, cuidando de no afectar su integridad territorial, sin embargo, no se ocupó de los

derechos políticos de los habitantes del Distrito Federal, dejándolos en una evidente situación de desventaja respecto de los ciudadanos del resto de la República.

Los Congresos constituyentes posteriores, no concluyeron ninguna solución para el Distrito Federal, cada constituyente lo vio con distinta perspectiva, el de 1857 se ocupó de la creación del estado del Valle de México; el de 1916-1917 puso en entredicho la institución municipal para el Distrito Federal, que se terminó en 1928 cuando, sin embargo, se volvió a reformar la Constitución y se eliminó la elección de autoridades locales, dados los conflictos surgidos entre los municipios, suprimiéndose los ayuntamientos y encargándose su administración al Poder Ejecutivo Federal, se creó un Departamento Administrativo que desapareció el 5 de diciembre de 1997.

Aunque hay que reconocer que a los ciudadanos que en él residen no se les privó del todo de la posibilidad de elegir a representantes propios, con diputaciones y senadores al Congreso de la Unión (1826 y 1847). Sin embargo, hoy en día, los avances actuales no permiten una clara definición de su naturaleza jurídica, y persiste la mentalidad centralista, esto es, que los Poderes Federales y, en particular, el Poder Ejecutivo, gocen a partir de la Constitución, de un gran número de facultades y un gran margen de maniobra en los asuntos del Distrito Federal.

En el Constituyente de 1916-1917 precisamente se incorporó, en el artículo 43 de la Constitución, al Distrito Federal como parte integrante de la Federación y se mantuvo la prescripción de que las funciones ejecutiva y legislativa del Distrito Federal correspondieran a los poderes federales, así como en el artículo 44 se le reconoce como sede de los poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos.

En 1928, se vivió el último aliento de la precaria libertad política de que gozaban los capitalinos con la desaparición de los ayuntamientos en la ciudad y el sometimiento administrativo y político al titular del Poder Ejecutivo Federal, y la creación para tal efecto del Departamento del Distrito Federal, como una dependencia más de la administración pública federal centralizada. Durante los años que siguieron, este órgano crece en tamaño y en presupuesto, se convierte en una preciosa posición dentro del gabinete presidencial, más no representaría para los capitalinos escasos beneficios.

En 1996, dentro de la reforma electoral aprobada por el Congreso, un apartado de gran relevancia para la vida institucional y democrática de nuestra ciudad, fue la inclusión como parte de la reivindicación de los derechos plenos de los ciudadanos que la habitamos, de la elección de las autoridades locales, en particular de un Jefe de Gobierno del Distrito Federal para las elecciones federales intermedias de 1997.

Esta reforma se reforzó con una posterior modificación al diseño constitucional y legal de las instituciones de gobierno del Distrito Federal, en octubre de 1999, el Congreso de la Unión aprobó una reforma al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, que permitió la elección de jefes delegacionales en julio del 2000.

Sin embargo, en cuanto a las facultades y ámbitos de competencia de las delegaciones se mantuvo la misma visión administrativa al considerarlos como órganos desconcentrados.

A pesar de que contamos con representantes al Congreso de la Unión y participamos en la formación de la voluntad federal, que desde 1986 cuenta con una Asamblea de Representantes o Legislativa, ésta se encuentra impedida de participar del constituyente, no se le reconoce realmente su voz en el Congreso, lo cual es contrario a los principios del sistema federal.

Las reformas de 1993 y 1996 otorgaron, sin embargo, una autonomía considerable al Distrito Federal en materia legislativa, atribuyendo de manera expresa la mayoría de las materias locales a la Asamblea, y conservando el Congreso las no asignadas a ésta.

A pesar de ello, el texto vigente de nuestra Constitución Política, en su artículo 122, permanece intacto ya que no reconoce el carácter de poderes a los órganos de gobierno del Distrito Federal, conceptualizándolos meramente como órganos políticos-administrativos, junto con el legislativo y el judicial de carácter local, y de que su gobierno está a cargo de los Poderes federales.

A partir de este dispositivo constitucional, el Congreso de la Unión expide el estatuto de gobierno del Distrito Federal, aprueba el monto del endeudamiento público y dicta disposiciones generales que aseguren el debido, oportuno y eficaz funcionamiento de los poderes de la Unión.

El Presidente de la República puede iniciar leyes ante el Congreso de la Unión en lo relativo al DF, propone al Senado quien deba sustituir, en caso de remoción, al Jefe de Gobierno, tiene el mando de la fuerza pública y aprueba el nombramiento de su titular (Art. 34 Estatuto de Gobierno) y es quien presenta anualmente la propuesta de los montos de endeudamiento necesarios para el Presupuesto de Egresos del DF. (apartado B Fracción III ART. 122).

La dinámica política de los últimos 10 años, las alternancias en el poder ejecutivo federal y locales, los gobiernos divididos, la búsqueda de verdaderos equilibrios federalistas y las exigencias de los ciudadanos de esta ciudad, hacen que este arreglo institucional hoy, ya no sea el adecuado para enfrentar los problemas y dinámicas del desarrollo político, social, urbano y económico no solamente del Distrito Federal, sino también de la zona conurbana que se comparte con los Estados de México y Morelos.

Si bien es cierto, que las sucesivas reformas a la organización política del Distrito Federal han significado enormes avances en su democratización, también lo es, que hoy se plantean nuevos retos y necesidades entre las que destacan, mayores competencias para la administración pública local y el reclamo de los ciudadanos del Distrito Federal de que se reconozca una mayor autonomía para su gobierno interior, una legítima aspiración que de ninguna manera se contrapone al espíritu del artículo 44 la Constitución Política de los

Estados Unidos Mexicanos que le da la característica de ser la Capital Federal y sede de los Poderes de la Unión.

Durante el año 2001, integrantes de los partidos políticos representados en la Asamblea Legislativa y el Gobierno Capitalino, dieron inicio a una amplia consulta y un proceso de negociación intenso que involucró a distintos actores políticos, que tuvieron como objetivo reformar el régimen actual del Distrito Federal para otorgarle mayor autonomía en su régimen interior.

La Asamblea Legislativa del Distrito Federal en la sesión celebrada el día 9 de noviembre del 2001, por el Pleno de la H. Asamblea Legislativa del Distrito Federal, por mayoría absoluta, aprobó el dictamen de una iniciativa con proyecto de Decreto que reforma y adiciona diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativos al régimen jurídico y político del Distrito Federal.

Después se presentó el proyecto a la Cámara de Diputados de la LVIII Legislatura del Congreso de la Unión, mismo que fue aprobado casi por unanimidad, sin embargo, la responsabilidad histórica recae sobre los senadores del PRI, que descarrilaron el proceso de aprobación de tan ambiciosa reforma política para el DF, con lo que se perdió una oportunidad.

Por ello, es que estamos proponiendo una nueva visión de la reforma política del Distrito Federal, dando el paso definitivo para reconocer su autonomía y deje de ser como lo fue hasta 1997, un apéndice de la administración pública federal o como lo es hoy, el invalido de la Federación.

En ese tenor proponemos en primer término, el cambio de la denominación oficial del Distrito Federal que por si misma representa el status de subordinación en el que se encuentra, que ya no corresponde a los tiempos actuales de nuestro incipiente sistema democrático y al cambio institucional, para reconocer a la Ciudad de México como la Capital Federal de los Estados Unidos Mexicanos.

En razón de ello es que una parte de la presente iniciativa propone cambiar en la nomenclatura de nuestra Constitución su denominación, en los artículos 3, 18, 21, 26, 27, 31, 56, 101, 103 104, 105, 106, 117, 119,123,131 y 134.

Por otro lado dentro de esta nueva arquitectura constitucional en el artículo 43 proponemos que se reconozca dentro del capítulo territorial de nuestra Constitución como parte integrante de la Federación a la Ciudad de México y en relación directa con ello, que el artículo 44 se reordene para que de sustento a la base territorial de la Ciudad de México para que solamente establezca que este se compondrá del territorio que actualmente tiene y en el caso de que los poderes Federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en el Estado del Valle de México con los límites y extensión que le asigne el Congreso General.



Una reforma importante se debe hacer a las facultades del Congreso del artículo 73, para suprimir su injerencia indebida en lo que se refiere a la aprobación anual de los montos del endeudamiento público del Distrito Federal y las entidades de su sector público, así como también la obligación de su Jefe de Gobierno de informar sobre su ejercicio, con ello se permite que los poderes públicos de la Ciudad de México propongan y aprueben dichos montos, en ejercicio pleno de su autonomía. En las fracciones subsecuentes se hace también el cambio de denominación correspondiente.

La eliminación de dicha autorización permitirá darle las facultades al Congreso de la Ciudad de México para que establezca las disposiciones en materia de deuda con el mismo status que prevalece en las entidades federativas. Esta eliminación posibilitará que el gobierno autónomo de la Ciudad de México pueda realizar actividades financieras en los mercados de deuda para la emisión de bonos de financiamiento para el desarrollo de obra pública lo que agilizará las operaciones de fomento en la Ciudad de México.

Para construir su autonomía es necesario suprimir la facultad exclusiva del Senado de la República que contiene el artículo 76 en su fracción IX, que le permite nombrar y remover al Jefe del Distrito Federal.

Así como también en el artículo 89 de entre las facultades y obligaciones del Presidente de la República que conceda los indultos, conforme a las leyes, a los reos sentenciados por delitos de competencia del fuero común del Distrito Federal.

En particular en el artículo 105, fracción II, inciso e sobre los sujetos legitimados para presentar las acciones de inconstitucionalidad, el treinta y tres por ciento de los integrantes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal planteamos que se derogue por considerar que se encuentran ya contemplada tal hipótesis en el inciso anterior, que se refiere a los órganos legislativos estatales.

En el título cuarto de las responsabilidades de los servidores públicos y patrimonial del Estado, en concreto de los artículos 108, 110 y 111 suprimimos la mención de los servidores públicos del Distrito Federal para permitir que el régimen de responsabilidades de estos pase a formar parte del orden jurídico normativo local.

En concordancia con lo anterior proponemos que la denominación del título quinto de la Constitución cambie para quedar como sigue: De los Estados, la Ciudad de México y Municipios de la Federación, con el propósito de que se reconozca tanto a la Ciudad de México como a los municipios como partes integrantes de la Federación.

Una parte fundamental de la presente iniciativa es la introducción del régimen municipal para el gobierno de sus demarcaciones territoriales, por ello incluimos en el decreto la propuesta de reformar el artículo 115 para establezca explícitamente que adoptará para su organización política y administrativa al Municipio Libre conforme a las siguientes nuevas bases: primero, que habrá tantas municipalidades como la extensión territorial y el número de habitantes, les permitan subsistir con sus propios recursos así como contribuir a sus



gastos, segundo, que en sus demarcaciones territoriales participarán cabildos de elección popular y tercero, que en el gobierno de la Ciudad de México participará un Cabildo conformado por los presidentes municipales de las demarcaciones territoriales.

En el artículo 117, entre los sujetos obligados a acatar las contravenciones que existen para los Estados, creemos necesario incluir también a la Ciudad de México, para ser congruente con el marco jurídico al que se están sujetos, no solamente en lo que toca a las facultades y atribuciones sino también, en lo que se refiere a las prohibiciones expresas que marca la Constitución.

Asimismo, con la finalidad de fortalecer el régimen municipal de la Ciudad de México y de acercar a los gobiernos locales a la ciudadanía proponemos cambiar la figura de Jefe de Gobierno por el de Alcalde Mayor de la Ciudad de México, que estará a cargo del Ejecutivo y la administración pública en la entidad, será elegido directamente cada seis años, toda vez que consideramos que es más acorde con los estándares internacionales de otras ciudades y capitales del mundo, el Alcalde de la Ciudad cuenta con un gran reconocimiento popular, lo que podría contribuir a que se identifiquen los ciudadanos con su autoridad mayor y las correspondientes de las demarcaciones municipales.

Sobre el artículo 122 existe un gran debate sobre su actualidad, ya que en los hechos hay dos vías legislativas para darle sustento constitucional a la autonomía de la Ciudad de México, la primera sería la derogación del artículo en sus términos actuales para trasladar su contenido a otros dispositivos constitucionales y legales o bien la otra, conservando el artículo, pero con una redacción mínima para darle vida a la autonomía de la Ciudad de México, preservando los elementos de singularidad esenciales para la convivencia entre los poderes locales y federales, precisando las facultades de la Federación frente a la capital de la república, incluyendo la parte inicial del artículo 44 para que diga que alberga en su territorio a los Poderes de la Unión, ya no como sede de los poderes federales, que es una muestra más del régimen de subordinación al que está sujeta. En ese sentido hacemos explícita la que debiera ser su denominación oficial "Ciudad de México Capital Federal de los Estados Unidos Mexicanos".

Como cualquier entidad federativa, contará entre sus autoridades locales de un Congreso propio, el Alcalde Mayor del que ya hablamos, el Cabildo de la Ciudad de México, así como el Tribunal Superior de Justicia, el cual, conjuntamente con el Consejo de la Judicatura, ejercerán la función del Poder Judicial del fuero común.

Desde la Constitución Federal consideramos de vital importancia para elevar a este rango, el derecho que tienen los que en ella vivimos para darnos nuestra propia constitución que organice los poderes públicos y la convivencia social, entendiendo el ejercicio de dicha atribución dentro del esquema de las facultades no reservadas a la Federación y del ejercicio de aquellas materias en las cuales se establezca la concurrencia con el Gobierno Federal, los estados y municipios.

Con el fin de garantizar el pleno ejercicio de las competencias de los poderes federales que alberga en su territorio, al ser la "Ciudad de México Capital Federal de los Estados Unidos Mexicanos", proponemos que sus autoridades locales suscriban un estatuto de capitalidad con las autoridades federales como la fórmula más idónea para lograr la plena convivencia entre los poderes locales y federales.

Y por último en este artículo 122, para llevar a cabo una eficaz coordinación de las distintas jurisdicciones locales y municipales entre sí, y de éstas con la federación y la Ciudad de México en la planeación y ejecución de acciones conjuntas en materia de asentamientos humanos; protección al ambiente; preservación y restauración del equilibrio ecológico; transporte, agua potable y drenaje; recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos y seguridad pública, plantemos la obligación para sus respectivos gobiernos de asociarse para establecer la planeación del desarrollo metropolitano y la prestación de servicios.

Por otra parte en el artículo 127 por considerar que la mención de todo servidor público de la Ciudad de México y su régimen de remuneraciones debe ser materia de su propia constitución plantemos suprimir en el esta materia.

Y finalmente en el artículo 135 de la presente Constitución, incluimos como parte del poder revisor de la constitución, del constituyente permanente, en congruencia con la propuesta de la autonomía, a la legislatura de la Ciudad de México para que forme parte de él, no solamente, como es hasta ahora, con una facultad de iniciativa disminuida, sino que aprueben sus representantes todas aquéllas reformas y adiciones que proponga a la nación el Congreso de la Unión.

En el régimen de transitoriedad proponemos el mecanismo para la I Legislatura del Congreso de la Ciudad de México, electa en el año 2009, tenga el carácter de Asamblea Constituyente a efecto de redactar un proyecto de Constitución para la Ciudad de México., que será aprobado por las dos terceras partes de sus miembros, así como el mandato para que convoque a consultas con carácter vinculatorio, y a referéndum ratificatorio, con espacios deliberativos reales para la ciudadanía.

Por las anteriores consideraciones proponemos el siguiente:

### **Proyecto de Decreto**

**Único.** Se reforman el párrafo primero y la fracción III del artículo 3; los párrafos cuarto y séptimo del artículo 18; los párrafos sexto y séptimo del artículo 21; el segundo párrafo del apartado B del artículo 26; la fracción VI del artículo 27; la fracción IV del artículo 31; la fracción I del artículo 41; el artículo 43; el artículo 44; el artículo 56; las fracciones VIII, XXIII , XXIX-I, XXIX-J, XXIX-K, XXIX-N del artículo 73; la fracción XIV del artículo 89, el artículo 101, las fracciones II , III del artículo 103; la fracción I del artículo 104; los incisos a, e, f, k, de la fracción I y los incisos c, d, y g de la fracción II todos del artículo 105; el artículo 106; el inciso a de la fracción VIII del artículo 107; el artículo 108; el

artículo 110; el artículo 111; la denominación del título quinto; el primer párrafo del 115, los párrafos primero y segundo del artículo 117; el artículo 119; el artículo 122; el apartado B en su fracción IV párrafo segundo y la fracción XIII párrafo tercero del artículo 123; el artículo 127, el artículo 131, los párrafos primero y quinto del artículo 134; y el artículo 135 **se derogan** la fracción IX del artículo 76; el inciso e de la fracción II del artículo 105; y **se adicionan** dos párrafos a la fracción del artículo 115 todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

**Artículo 3.** Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado –federación, estados, **la Ciudad de México** y municipios–, impartirá educación preescolar, primaria y secundaria. La educación preescolar, primaria y la secundaria conforman la educación básica obligatoria.

**III.** Para dar pleno cumplimiento a lo dispuesto en el segundo párrafo y en la fracción II, el Ejecutivo Federal determinará los planes y programas de estudio de la educación preescolar, primaria, secundaria y normal para toda la República. Para tales efectos, el Ejecutivo Federal considerará la opinión de los gobiernos de las entidades federativas y de **la Ciudad de México** así como de los diversos sectores sociales involucrados en la educación, en los términos que la ley señale.

**Artículo 18. ...**

...

...

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

...

...

Los reos de nacionalidad mexicana que se encuentren compurgando penas en países extranjeros, podrán ser trasladados a la República para que cumplan sus condenas con base en los sistemas de readaptación social previstos en este artículo, y los reos de nacionalidad extranjera sentenciados por delitos del orden federal en toda la República, podrán ser trasladados al país de su origen o residencia, sujetándose a los Tratados Internacionales que se hayan celebrado para ese efecto. Los gobernadores de los Estados **y el Alcalde Mayor de la Ciudad de México** podrán solicitar al Ejecutivo Federal, con apoyo en las leyes

locales respectivas, la inclusión de reos del orden común en dichos Tratados. El traslado de los reos sólo podrá efectuarse con su consentimiento expreso.

...

**Artículo 21. ...**

...

...

...

...

La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, los Estados, **la Ciudad de México** y los Municipios, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.

La Federación, los Estados, **la Ciudad de México** y los Municipios, se coordinarán en los términos que la ley señale, para establecer un sistema nacional de seguridad pública.

**Artículo 26. ...**

A. ...

B. ...

Para la Federación, *los* estados, **la Ciudad de México** y **los** Municipios, los datos contenidos en el Sistema serán de uso obligatorio en los términos que establezca la ley.

**Artículo 27. ...**

I a V. ...

VI.. Los estados y **la Ciudad de México**, lo mismo que los municipios de toda la República, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes necesarios para los servicios públicos.

**Artículo 31. ...**

I a III. ...

IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como de los Estados, **la Ciudad de México** y municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

**Artículo 41.** ...

...

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

**Artículo 43.** Las partes integrantes de la Federación son los Estados de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas y **la Ciudad de México**.

**Artículo 44.** **La Ciudad de México** se compondrá del territorio que actualmente tiene y en el caso de que los poderes Federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en el Estado del Valle de México con los límites y extensión que le asigne el Congreso General.

**Artículo 56.** La Cámara de Senadores se integrará por ciento veintiocho senadores, de los cuales, en cada Estado y en **la Ciudad de México**, 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.

...

...

**Artículo 73.** El Congreso tiene facultad:

I. a VII. ...

VIII. Para dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional. Ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo los que se realicen con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de conversión y los que se contraten durante alguna emergencia declarada por el Presidente de la República en los términos del artículo 29. Aprobar anualmente los montos de endeudamiento que deberán incluirse en la ley de

ingresos, conforme a las bases de la ley correspondiente. El Ejecutivo Federal informará anualmente al Congreso de la Unión sobre el ejercicio de dicha deuda.

IX. a XXII. ...

XXIII. Para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, los Estados, **la Ciudad de México** y los Municipios, en materia de seguridad pública; así como para la organización y funcionamiento, el ingreso, selección, promoción y reconocimiento de los integrantes de las instituciones de seguridad pública en el ámbito federal;

...

XXIX-I. Para expedir leyes que establezcan las bases sobre las cuales la Federación, los estados, **la Ciudad de México** y los municipios, coordinarán sus acciones en materia de protección civil, y

XXIX-J. Para legislar en materia de deporte, estableciendo las bases generales de coordinación de la facultad concurrente entre la Federación, los estados, **la Ciudad de México** y municipios; asimismo de la participación de los sectores social y privado, y

XXIX-K. Para expedir leyes en materia de turismo, estableciendo las bases generales de coordinación de las facultades concurrentes entre la Federación, Estados, **Ciudad de México** y Municipios, así como la participación de los sectores social y privado.

...

...

XXIX-N. Para expedir leyes en materia de constitución, organización, funcionamiento y extinción de las sociedades cooperativas. Estas leyes establecerán las bases para la concurrencia en materia de fomento y desarrollo sustentable de la actividad cooperativa de la Federación, Estados, **la Ciudad de México** y Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias.

...

**Artículo 76.** Son facultades exclusivas del Senado:

I. a VIII. ...

**IX. Derogada**

X. a XII. ...

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

I. a XIII. ...

XIV. Conceder, conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos de competencia de los tribunales federales

XV.a XX. ...

**Artículo 101.** Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, los Magistrados de Circuito, los Jueces de Distrito, 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 la Ciudad de México** de los Estados, o de particulares, salvo los cargos no remunerados en asociaciones científicas, docentes, literarias o de beneficencia.

**Artículo 103.** Los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:

I. ...

II. Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados o de **la Ciudad de México** y

III. Por leyes o actos de las autoridades de los Estados o de **la Ciudad de México** que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal.

**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 de **la Ciudad de México**. Las sentencias de primera instancia podrán ser apelables ante el superior inmediato del juez que conozca del asunto en primer grado.

**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 y a lo establecido en el artículo 46 de esta Constitución, se susciten entre:

a) La Federación y un Estado o **la Ciudad de México**;

b) ...

c) ...

d) ...

e) Un Estado y **la Ciudad de México**;

f) **La Ciudad de México** y un municipio;

g) ...

h) ...

i) ...

j) ...

k) Dos órganos de gobierno de **la Ciudad de México**, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.

...

...

II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:

a) ...

b) ...

c) El Procurador General de la República, en contra de leyes de carácter federal, estatal y **de la Ciudad de México**, así como de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano;

d) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de alguno de los órganos legislativos estatales y **de la Ciudad de México**, en contra de leyes expedidas por el propio órgano, y

**e) Derogada**

f) ...

g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal, estatal y **de la Ciudad de México**, así como de tratados internacionales



celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución. Asimismo los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en los estados de la República, en contra de leyes expedidas por las legislaturas locales.

**Artículo 106.** Corresponde al Poder Judicial de la Federación, en los términos de la ley respectiva, dirimir las controversias que, por razón de competencia, se susciten entre los Tribunales de la Federación, entre éstos y los de los Estados o de **la Ciudad de México**, entre los de un Estado y los de otro, o entre los de un Estado y los de **la Ciudad de México**.

**Artículo 107.** ...

I. a VII. ...

VIII. ...

a) Cuando habiéndose impugnado en la demanda de amparo, por estimarlos directamente violatorios de esta Constitución, leyes federales o locales, tratados internacionales, reglamentos expedidos por el Presidente de la República de acuerdo con la fracción I del Artículo 89 de esta Constitución y reglamentos de leyes locales expedidos por los gobernadores de los Estados o por **el Alcalde Mayor de la Ciudad de México**, subsista en el recurso el problema de constitucionalidad;

**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, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión, o en la Administración Pública Federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

...

...

...

**Artículo 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, el Procurador General de la República, los magistrados de Circuito y jueces de Distrito, el consejero Presidente, los consejeros electorales, y el secretario ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los magistrados del Tribunal Electoral, los directores generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

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

**Artículo 111.** Para proceder penalmente contra los diputados y senadores al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, el Procurador General de la República así como el consejero Presidente y los consejeros electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado.

**Título**  
**De los Estados, la Ciudad de México y Municipios de la Federación**

**Quinto**

Artículo 115. Los Estados y **la Ciudad de México** adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

I. ...

...

**En la Ciudad de México habrá tantas municipalidades como la extensión territorial y el número de habitantes, les permitan subsistir con sus propios recursos así como contribuir a sus gastos. En sus demarcaciones territoriales participarán cabildos de elección popular.**

**En el gobierno de la Ciudad de México participará un Cabildo conformado por los presidentes municipales de las demarcaciones territoriales.**

**Artículo 117.** Los Estados y **la Ciudad de México** no pueden, en ningún caso:

I. a VIII. ...

Los Estados, **la Ciudad de México** y los municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas, inclusive los que contraigan organismos descentralizados y empresas públicas, conforme a las bases que establezcan las legislaturas en una ley y por los conceptos y hasta los montos que las

mismas fijen anualmente en los respectivos presupuestos. Los Ejecutivos informarán de su ejercicio al rendir la cuenta pública.

**Artículo 119. ...**

Cada Estado y **la Ciudad de México** están obligados a entregar sin demora a los indiciados, procesados o sentenciados, así como a practicar el aseguramiento y entrega de objetos, instrumentos o productos del delito, atendiendo a la autoridad de cualquier otra entidad federativa que los requiera. Estas diligencias se practicarán, con intervención de las respectivas procuradurías generales de justicia, en los términos de los convenios de colaboración que, al efecto, celebren las entidades federativas. Para los mismos fines, los Estados y **la Ciudad de México** podrán celebrar convenios de colaboración con el Gobierno Federal, quien actuará a través de la Procuraduría General de la República.

...

**Artículo 122. La Ciudad de México alberga en su territorio a los Poderes de la Unión y como tal se denomina "Ciudad de México Capital Federal de los Estados Unidos Mexicanos", tendrá un régimen de gobierno autónomo con un Alcalde Mayor que estará a cargo del Ejecutivo y la administración pública en la entidad, será elegido directamente cada seis años y contará con un Congreso propio.**

**Son autoridades locales de la Ciudad de México, su Congreso, el Alcalde Mayor, su Cabildo y el Tribunal Superior de Justicia, el cual, conjuntamente con el Consejo de la Judicatura, ejercerán la función del Poder Judicial del fuero común.**

**El gobierno de la Ciudad de México se organizará conforme a lo que disponga su propia Constitución, ejerciendo las facultades no reservadas a la Federación y en aquellas materias en las cuales se establezca la concurrencia con el Gobierno Federal, los estados y municipios. Sus autoridades locales suscribirán un estatuto de capitalidad con las autoridades federales para garantizar el pleno ejercicio de sus competencias.**

**Con el fin de llevar a cabo una eficaz coordinación de las distintas jurisdicciones locales y municipales entre sí, y de éstas con la federación y la Ciudad de México en la planeación y ejecución de acciones conjuntas en las zonas metropolitanas, de acuerdo con el artículo 115, fracción VI de esta Constitución, en materia de asentamientos humanos; protección al ambiente; preservación y restauración del equilibrio ecológico; transporte, agua potable y drenaje; recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos y seguridad pública, sus respectivos gobiernos deberán asociarse para establecer la planeación del desarrollo metropolitano y la prestación de servicios de manera conjunta con apego a las leyes respectivas.**

**Artículo 123. ...**

**B.** Entre los Poderes de la Unión, el Gobierno de la **Ciudad de México** y sus trabajadores:

I a III. ...

IV. ...

En ningún caso los salarios podrán ser inferiores al mínimo para los trabajadores en general en la **Ciudad de México** y en las Entidades de la República.

XIII. ...

...

Los miembros de las instituciones policiales de los municipios, entidades federativas, de la **Ciudad de México**, así como de la Federación, podrán ser removidos de su cargo si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes en el momento de la remoción señalen para permanecer en dichas instituciones, sin que proceda su reinstalación o restitución, cualquiera que sea el juicio o medio de defensa para combatir la remoción y, en su caso, sólo procederá la indemnización. La remoción de los demás servidores públicos a que se refiere la presente fracción, se regirá por lo que dispongan los preceptos legales aplicables.

**Artículo 127.** El Presidente de la República, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión y los demás servidores públicos recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, que será determinada anual y equitativamente en los Presupuestos de Egresos de la Federación o en los presupuestos de las entidades paraestatales, según corresponda.

**Artículo 131.** Es facultad privativa de la Federación gravar las mercancías que se importen o exporten, o que pasen de tránsito por el territorio nacional, así como reglamentar en todo tiempo y aun prohibir, por motivos de seguridad o de policía, la circulación en el interior de la República de toda clase de efectos, cualquiera que sea su procedencia; pero sin que la misma Federación pueda establecer, ni dictar, **en la Ciudad de México**, los impuestos y leyes que expresan las fracciones VI y VII del artículo 117.

...

**Artículo 134.** Los recursos económicos de que dispongan el Gobierno Federal como sus respectivas administraciones públicas paraestatales, se administrarán con eficiencia, eficacia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

...

...

...

Los servidores públicos de la Federación, los Estados, **la Ciudad de México** y los municipios, tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

...

...

**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 **y la de la Ciudad de México**. 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 al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

**Segundo.** La I Legislatura del Congreso de la Ciudad de México, que será electa en el año 2009, tendrá el carácter de Asamblea Constituyente a efecto de redactar un proyecto de Constitución para la Ciudad de México, que será aprobado por las dos terceras partes de sus miembros, para lo cual convocará a un amplio periodo de consulta dentro de los 6 meses siguientes a su instalación, abierto a los partidos políticos, a las organizaciones civiles, y a la ciudadanía en general para someterlo posteriormente a referéndum ratificatorio que organizará el Instituto Electoral del Distrito Federal.

**Tercero.** La consulta a que convoque la Asamblea Constituyente tendrá carácter vinculatorio en los términos que la misma determine, así mismo tanto esta consulta como el referéndum ratificatorio, deberán propiciar la creación de espacios deliberativos reales para la ciudadanía sobre el proyecto de Constitución.

**Cuarto.** Se derogan todas las disposiciones que se opongan a las reformas establecidas en el presente decreto.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 14 de febrero de 2008.

Diputada Silvia Oliva Fragoso (rúbrica)

Diputado Salvador Ruiz Sánchez (rúbrica)

**QUE REFORMA Y ADICIONA EL ARTÍCULO 27 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO RAMÓN BARAJAS LÓPEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI**

El que suscribe, Ramón Barajas López, diputado federal integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional de la Cámara de Diputados de la LX Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en lo establecido en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 55, fracción II, 56 y 62 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, presento a la consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que adiciona el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de conformidad con la siguiente

**Exposición de Motivos**

Desde hace tiempo se viene hablando de la importancia estratégica y de seguridad nacional que tendrá el agua en un futuro no muy lejano y desde luego, las tierras en donde se encuentran estas reservas. La importancia que se le asigna es tal que el petróleo cedería su lugar a esta nueva fuente de vida como es el agua.

Muchos investigadores coinciden en que la posesión y control de las reservas de agua mundiales será motivo cada vez más de conflictos bélicos y escenarios violentos con fuertes implicaciones para la seguridad internacional.

En México, el 94 por ciento de los ríos y los lagos están contaminados, 102 acuíferos son sobrexplotados, desaparecieron cinco lagunas, 38 ciudades tienen problemas serios de abasto de agua potable, 77 por ciento de la población vive en las zonas áridas y semiáridas, 11 millones de personas, sobre todo del campo, carecen de agua potable, el desperdicio de al menos 50 por ciento del líquido, y alrededor de 70 por ciento de aguas residuales sin tratamiento, son algunas de las características que delinean el espectro nacional del agua.

La agricultura utiliza 76 por ciento, de lo cual se pierde 60 por ciento debido a que, de los 6.3 millones de hectáreas de riego, tan sólo un millón están tecnificadas, y en el resto el líquido aún se conduce por canales de tierra, en los que se infiltra o evapora. A esto se agrega que del agua que llega a las ciudades, cerca de 14 por ciento del total del país, 50 por ciento se pierde en fugas de la red de agua potable. Mientras que de 10 por ciento que utiliza la industria, sólo 26 por ciento recibe tratamiento.

De acuerdo a datos proporcionados por el secretario de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Juan Rafael Elvira Quesada, en México las dos terceras partes del país son áridas, lo que dificulta la obtención del líquido; además, en cinco años, de 2000 a 2005, se redujo 5.5 por ciento la disponibilidad de caudal de agua por mexicano y la cantidad de líquido se reducirá 18 por ciento más para el año 2030, lo que nos sitúa en una

disponibilidad baja de acuerdo con la clasificación mundial (inferior a 5 mil metros cúbicos-habitante-año).

Asimismo, la zona norte, centro y noroeste del país posee un porcentaje de disponibilidad del vital líquido del 32 por ciento, pero en ella se asienta el 77 por ciento de la población y se genera el 85 por ciento del PIB. Por el contrario, la zona sur-sureste es la menos habitada y la que menos actividad económica representa, pero tiene una disponibilidad de agua 7 veces mayor que el resto del país.

Al respecto, debemos recordar que la Constitución de 1917 facultó al Congreso para definir la jurisdicción federal de las aguas territoriales y la promulgación de las leyes necesarias para su abastecimiento y regulación. Sobre esta base se creó la Comisión Nacional de Irrigación, y en 1926 se promulgó la Ley de Irrigación.

Los gobiernos posrevolucionarios realizaron grandes obras de infraestructura agrícola, asegurando los derechos de México sobre las corrientes internacionales y sus afluentes por razones de seguridad y soberanía.

En 1946 se adjudicó el manejo del agua a la Secretaría de Recursos Hidráulicos; en 1972 se promulgó la Ley Federal de Aguas y en 1975 se aprobó el primer Plan Nacional Hidráulico. En 1976 se fusionó la Secretaría de Agricultura con la de Recursos Hidráulicos supuestamente para atender integralmente al sector agropecuario y se dejó a la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas el suministro de aguas en zonas urbanas.

Finalmente en 1989 se creó la Comisión Nacional del Agua, primero como órgano desconcentrado de la SARH y desde 1995, depende de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales.

Al inicio del mandato de Vicente Fox como presidente de la República, éste declaró al agua como asunto de seguridad nacional. Esta idea fue recogida por la LVIII legislatura del Senado de la República y a finales de 2001 se presentó una iniciativa de decreto de reformas a la Ley de Aguas Nacionales, en sus artículos 7 y 45 bis, para declarar de manera contundente al agua como asunto de seguridad nacional. Mismas que fueron aprobadas y publicadas en el Diario Oficial el 29 de abril de 2004.

No obstante, a más de tres años de su promulgación, los resultados obtenidos a la fecha difieren mucho de lo que verdaderamente implica el significado de elevar a rango de Seguridad Nacional este tema.

Coincidimos con el investigador César Nava Escudero, cuando afirma "la propuesta de considerar política y jurídicamente al agua como asunto de seguridad nacional conlleva necesariamente la idea de aceptar que existe un riesgo o una amenaza que el Estado mexicano debe atender prioritariamente sobre otros temas y que lo hará a través de la adopción de medidas excepcionales: desde el uso de las fuerzas armadas hasta el diseño de estrategias con medidas urgentes a través de políticas públicas nuevas, creación de instituciones o elaboración de un marco jurídico adecuado para ello".

El concepto de seguridad nacional entraña la existencia de intereses nacionales que habrán de salvaguardarse dentro de un cuerpo normativo ante una amenaza que hoy en día no sólo se asocia a la de tipo externo sino también interno.

Para los investigadores, la carencia de agua puede generar conflictos bien identificables, como el surgimiento de grupos de presión o la invasión desmedida de predios en zonas urbanas. La carencia del líquido podría hacer que estos fenómenos cobraran mayor fuerza y llegaran a niveles poco manejables.

El aumento de presión política en zonas con desabasto de agua, la invasión de predios producto de la migración a regiones menos desfavorecidas y el surgimiento de redes ilegales de explotación y comercialización de agua son fenómenos que suponen una amenaza a la Seguridad Nacional. De esta forma, es imperativo que el Estado provea soluciones a estos escenarios, pues de no hacerlo, la situación pudiera salirse de control.

De igual manera y como lo hemos observado, el fenómeno de la escasez de agua también conlleva efectos de tipo político, pues pudiera poner en peligro la soberanía nacional al generar profundas divergencias con el vecino del norte.

Por ello, consideramos que es urgente reafirmar en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el carácter de que las aguas nacionales deben ser un asunto de Seguridad Nacional, que permita explotar las reservas nacionales de un modo equilibrado y sustentable, pues a la actual Ley de Aguas, quizá por estar definida en una ley secundaria, no se le ha dado la importancia que el tema merece.

Es obligación del Estado velar porque el agua, como recurso estratégico para el país y su población, se proteja, se respete su soberanía, y no salga de los dominios de la nación.

Resulta indispensable que exista una política de Estado que atienda el problema de una manera integral, desarrollando acciones que reviertan el problema en las zonas afectadas.

El carácter urgente de este hecho pone de manifiesto la necesidad de incluir el tema del agua en la agenda de seguridad nacional. Debemos recordar que ya existen zonas de conflicto; tal es el caso del autodenominado Ejército Zapatista de Mujeres en Defensa del Agua, constituido por indígenas mazahuas en 2004 se organizaron para exigir a las autoridades una política integral hidráulica.

Por lo anterior, presento a la consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de

**Decreto que adiciona el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

**Artículo Único.** Se adiciona el 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, corresponde 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. **Las aguas se considerarán como áreas de seguridad nacional.**

**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 14 de febrero de 2008.

Diputado Ramón Barajas López (rúbrica)

**QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 21, 94 Y 102 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO ALBERTO AMADOR LEAL, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI**

El suscrito, diputado federal Alberto Amador Leal, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional (PRI) de la LX Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los artículos 55 y 62 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a la consideración de esta asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de decreto, que reforma los artículos 21, primer párrafo; 94, primer párrafo; y 102, que quedará comprendido por tres incisos, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**Exposición de Motivos**

La Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, suscrita en Palermo en diciembre de 2000, establece mecanismos de cooperación judicial internacional para el combate de determinadas conductas delictivas, concretamente las concernientes a la pertenencia a organizaciones delictivas transnacionales; el lavado de dinero; la corrupción gubernamental; y la obstrucción de la justicia.

La comunidad internacional ha acordado la adopción de tres protocolos, considerados parte integrantes de la Convención de Palermo, y cuyo fin es establecer medidas de cooperación judicial internacional tendentes a reprimir la trata internacional de personas, y el tráfico ilícito de migrantes, y de armas convencionales.

El artículo 11 de la Convención de Palermo es específico en señalar que los Estados parte observarán sus propias reglas nacionales respecto de los procesos, los fallos y las sanciones que en el fuero interno de éstos se sigan por los delitos materia de la convención y sus protocolos.

Es facultad soberana de cada Estado adoptar las reglas procesales que estime convenientes en materias de procuración y administración de justicia; esas medidas bien pueden ser restrictivas de las libertades públicas o, por el contrario, tendentes a su ampliación y son en todo caso responsabilidad exclusiva del legislador nacional, sin que la decisión tomada en un sentido u otro pueda justificarse invocando el texto de la convención de las Naciones Unidas, que nada regula ni preceptúa al respecto.

En estos momentos se discute ante esta soberanía un proyecto de reformas de la Constitución en materia de justicia penal, por medio de la cual se amplían las atribuciones del Ministerio Público, proyecto ante el que se han levantado voces de diverso género, siendo de destacarse la del presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, quien ha señalado que lo que resulta urgente a la vida del país es la reforma profunda y radical de los órganos encargados de la administración de justicia.

La presente iniciativa tiene como fin aportar elementos que contribuyan a complementar el trabajo de reformas, en el que se ha avanzado, ya muy ampliamente, por ambas Cámaras del Congreso de la Unión.

Ante la opinión pública del país, resulta evidente el descrédito por el que atraviesa la organización responsable de la procuración y de la administración de justicia. Por lo que hace a la procuración de justicia, resulta digna de destacarse la existencia de un decreto, expedido por esta Cámara, que aprueba una iniciativa de fecha 7 de febrero de 2006, presentada por el diputado Jorge Leonel Sandoval Figueroa, integrante del Grupo Parlamentario del PRI, en la LIX Legislatura.

Ese decreto tiene por fin dotar de autonomía al Ministerio Público, mediante la reforma de los artículos 76, fracción II, y 102, Apartado A, y la derogación de la fracción IX del artículo 89, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y que, por lo demás, es el caso que se encuentra pendiente de dictaminación por la Cámara de Senadores.

El decreto referido atribuye al Senado o a la Comisión Permanente, en sus recesos, la facultad de designar al procurador general, conservando en el titular del Poder Ejecutivo la facultad de nombrar y remover libremente a los funcionarios del Ministerio Público, con lo que la procuraduría conserva el carácter de dependencia de la administración pública centralizada, con la salvedad de que el nombramiento de su titular constituiría una restricción de la libre designación de funcionarios por el presidente de la república, tal y como al efecto se consagra en la fracción II del artículo 89 constitucional.

En la presente exposición de motivos se considera que el decreto referido, claramente influido por la Constitución colombiana de 1991, queda a medio camino del modelo que fuera seguido por el autor de la iniciativa en comento, quedando trancos por consiguiente los beneficios que de la adopción de tal modelo pudieran derivarse.

La Constitución colombiana de 1991, según refiere el constitucionalista y constituyente colombiano Álvaro Echeverry Urruburu, distingue como instituciones diversas y separadas entre la Procuraduría General y la Fiscalía General de la Nación.

Corresponde a la primera participar en los procesos a fin de vigilar que se cumplan los principios de legalidad y las reglas procesales; y a la segunda, formular las acusaciones penales respecto a los delitos de que sea sabedora. La distinción, por lo demás, también se hacía en el texto original del artículo 91 de la Constitución de 1857, hasta antes de la reforma de fecha 22 de mayo de 1900.

La presente exposición de motivos propone seguir con mayor fidelidad el modelo que ha servido de guía a la iniciativa presentada por el diputado Jorge Leonel Sandoval Figueroa, salvo por lo que hace a la entidad encargada de formular las acusaciones penales.

Respecto a la Fiscalía General de la Nación, se ha considerado más conveniente seguir como paradigma el texto original de la Constitución de 1857.

Conforme al texto original de la Constitución de 1857, la acusación penal correspondía al particular afectado por el delito, correspondiendo a la Procuraduría General vigilar que en los procesos se observaran cabalmente la legalidad y los principios procesales; y a la fiscalía, presentar acusación penal ante los tribunales de todo delito del que tuviera conocimiento y coadyuvar con el particular víctima del delito que motu proprio hubiese presentado denuncia ante el juez de la causa.

La Procuraduría General, por lo demás, se encontraba integrada a la Suprema Corte de Justicia de la Nación y no al Senado, como acontece en el caso colombiano.

La reforma de 1900, promovida por don Eduardo Ruiz, prominente tratadista de derecho constitucional en la época, convirtió la Procuraduría General en dependencia del Ejecutivo federal, siendo el propio Ruiz el primer procurador, designado por don Porfirio Díaz.

Posteriormente, el Constituyente de 1917 dotó a la procuraduría del monopolio de la acción penal, fusionando en una sola institución la procuraduría y la fiscalía, conservándola en la esfera del Poder Ejecutivo.

"De tal suerte ha sido benéfica entre nosotros la actuación del Ministerio Público, que sólo cosas buenas pueden esperarse de él", decía don Venustiano Carranza, ante la asamblea reunida en Querétaro, en el discurso inaugural de sesiones del Congreso Constituyente, el 1 de diciembre de 1916.

Por decisión del Constituyente, el artículo décimo cuarto transitorio de la Constitución suprimió la Secretaría de Justicia, rompiendo con una tradición que provenía desde la Constitución de 1824, sin que tal supresión hubiese sido planteada en programa político alguno, únicamente en atención a que los más cercanos colaboradores de don Venustiano Carranza en la materia, Luis Manuel Rojas y José Natividad Macías, consideraron pertinente seguir el esquema de la institución anglosajona del *attorney general*, en contra incluso de la opinión de numerosos constituyentes que presentaron iniciativas contra el proyecto referido del artículo transitorio, a las que la Mesa Directiva del Congreso se negó a dar trámite argumentando la expiración del plazo de sesiones, según relata don Antonio Martínez Báez.

La fusión de la procuraduría y la fiscalía en una sola institución, dependiente del Ejecutivo, plasmada en la Constitución de 1917, no se entronizó cabalmente en el país sino hasta la expedición de la legislación penal sustantiva y adjetiva de 1931, cuyas comisiones redactoras fueran presididas por don José Ángel Ceniseros.

Tal sistema se hizo acreedor a la severa crítica de don Luis Cabrera, quien escribió en 1932 "La misión constitucional del procurador general de la República", artículo elaborado en virtud de una polémica pública sostenida con el procurador Emilio Portes Gil y que constituye una de las obras fundamentales de la bibliografía política mexicana.

La presente iniciativa propone que la Fiscalía General de la Nación, como encargada estatal de la acusación penal, sea parte integrante del Poder Judicial de la Federación, en cuya

organización contará con autonomía funcional en términos de la ley de la materia, y siendo su titular designado por mayoría simple de la Cámara de Diputados, asistiendo a los particulares afectados por el delito el derecho primigenio de presentar querellas ante el juez de instrucción en materia penal que resulte competente, y erigiéndose la fiscalía de la nación en tales casos como coadyuvante del querellante y no a la inversa, como sucede en el actual sistema.

En congruencia con lo expuesto, la presente iniciativa propone asimismo que la designación del procurador general de la república sea exclusiva competencia del Senado de la República, entendiéndose que sea por mayoría absoluta de dicha Cámara, asignando a dicho funcionario una participación en todo proceso civil y penal del ámbito federal, participación por medio de la cual velará porque en los procesos se observen escrupulosamente los principios procesales y de legalidad, auxiliándose del personal por el designado en los términos de la ley de la materia.

Para ello, la presente iniciativa propone modificaciones del artículo 102 de la Constitución, considerándose ocioso por lo demás repetir tal atribución otorgada al Senado, en el texto del artículo 76.

El procurador general de la República intervendrá personalmente en las controversias y acciones a que se refiere el artículo 105 de esta Constitución, tal y como lo hace a la fecha.

La presente iniciativa propone adicionar un tercer inciso al artículo 102 de la Constitución, que contendrá las atribuciones concernientes a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, tal y como la fecha aparece en sus términos en el actual Apartado B del mismo artículo.

En *El libro blanco de la reforma judicial*, sus autores se lamentan de que el planteamiento de la agenda en la materia haya tenido que llevarse a cabo por la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación ante la ausencia de una secretaría de justicia en el país.

Tal y como acontece desde la reforma constitucional de 1994, la función de consejero jurídico del gobierno seguiría a cargo de la dependencia del Ejecutivo federal que para tal efecto establezca la ley, dependencia prevista en el actual texto de la Constitución, y que en cierta medida ha venido a remediar los problemas que trajo aparejada la supresión de la secretaría de justicia, desde 1917.

Según ha quedado expresado, la presente iniciativa entroniza la figura de la Fiscalía General de la Nación, cuyo titular será parte integrante de la Suprema Corte de la Nación, y será nombrado por mayoría simple de la Cámara de Diputados en términos de ley. El fiscal general de la Nación designará a los agentes del Ministerio Público en los términos de la ley respectiva.

El nuevo titular de la función del Ministerio Público se encargará de la persecución, ante los tribunales, de todos los delitos del orden federal que se persigan de oficio y de coadyuvar con todo querellante que formule acusación ante los jueces en materia penal.

La presente iniciativa será complementada con otra que atienda a la reforma integral de los cuerpos encargados de la administración de justicia en el país.

Con fundamento en la anterior exposición de motivos, se somete a la consideración plenaria de la Cámara de Diputados el siguiente proyecto de

## **Decreto**

### **El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta**

**Único.** Se reforma el texto de los artículos 21, párrafo primero, 94, párrafo primero, y 102, que quedará formado por tres incisos, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 21.** La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. Compete a la autoridad administrativa...

**Artículo 94.** Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una suprema corte de justicia, en un tribunal electoral, en tribunales colegiados y unitarios de circuito, en juzgados de distrito, y en la Fiscalía General de la Nación.

...

...

### **Artículo 102.**

**A.** La ley organizará el Ministerio Público de la Federación, que estará a cargo de un integrante del Poder Judicial de la Federación, denominado fiscal general de la Nación, dotado de autonomía funcional y, que será designado por mayoría simple de la Cámara de Diputados en los términos de la ley reglamentaria, siendo designado por un solo periodo de seis años, pudiendo ser removido por incurrir en responsabilidad en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.

Para ser fiscal general de la Nación se requiere ser ciudadano mexicano por nacimiento, tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación, contar con antigüedad mínima de diez años con título profesional de licenciado en derecho, gozar de buena reputación, y no haber sido condenado por delito doloso. El fiscal general de la Nación designará a los agentes del Ministerio Público en los términos de la ley reglamentaria.

Incumbe al Ministerio Público de la Federación la persecución, ante los tribunales, de todos los delitos del orden federal que se persigan de oficio, y coadyuvará con los querellantes que formulen denuncia, querrela o acusación ante los jueces de materia penal. Por lo mismo, a él corresponderá solicitar las órdenes de aprehensión contra los inculpados de los delitos que se persigan de oficio, buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de éstos, hacer que los juicios se sigan con toda regularidad para que la

administración de justicia sea pronta y expedita, pedir la aplicación de las penas en los casos reseñados, e intervenir en todos los negocios que la ley determine.

**B.** El procurador general de la República **será designado por un solo periodo de seis años por la mayoría simple de la Cámara de Senadores** o, en sus recesos, **por** la Comisión Permanente, en los términos que establezca la ley reglamentaria, pudiendo ser removido del cargo por incurrir en responsabilidad en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.

Para ser procurador se requiere ser ciudadano mexicano por nacimiento, tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación, contar con antigüedad mínima de diez años con título profesional de licenciado en derecho, gozar de buena reputación, y no haber sido condenado por delito doloso.

El procurador general de la República participará en todo proceso civil y penal del ámbito federal, velando porque en ellos se observen escrupulosamente los principios procesales y de legalidad, para lo que se auxiliará del personal por el designado en los términos de la ley de la materia.

El procurador general de la República intervendrá personalmente en las controversias y acciones a que se refiere el artículo 105 de esta Constitución.

En todos los negocios en que la federación fuese parte, en los casos de los diplomáticos y los cónsules generales y en los demás que sean de la competencia de la federación, el procurador general lo hará por sí o por medio del personal a su cargo.

La función de consejero jurídico del gobierno estará a cargo de la dependencia del Ejecutivo federal que para tal efecto establezca la ley.

**C.** El Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas contra actos u omisiones de naturaleza administrativa proveniente de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos.

Los organismos a que se refiere el párrafo anterior formularán recomendaciones públicas no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.

Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales.

El organismo que establezca el Congreso de la Unión se denominará Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y contará con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos tendrá un consejo consultivo, integrado por diez consejeros, que serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, con la misma votación calificada. La ley determinará los procedimientos por seguir para la presentación de las propuestas por la propia Cámara. Anualmente serán sustituidos los dos consejeros de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen propuestos y ratificados para un segundo periodo.

El presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, quien lo será también del consejo consultivo, será elegido en los términos del párrafo anterior. Durará en el encargo cinco años, podrá ser reelegido por una sola vez y sólo podrá ser removido en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.

El presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos presentará anualmente a los Poderes de la Unión un informe de actividades. Al efecto, comparecerá ante las Cámaras del Congreso, en los términos que disponga la ley.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos conocerá de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes de las entidades federativas.

### **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 14 de febrero de 2008.

Diputado Alberto Amador Leal (rúbrica)



**QUE REFORMA EL ARTÍCULO 3o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA ELDA GÓMEZ LUGO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI**

La suscrita diputada federal Elda Gómez Lugo, integrante de la LX Legislatura del honorable Congreso de la Unión, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos; y 55, fracción II, 56 y 60 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a consideración del Pleno de esta Cámara de Diputados la siguiente iniciativa de decreto por el que se modifica el artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

**Exposición de Motivos**

México es un país pluriétnico, donde la población mestiza coexiste con un importante número de grupos indígenas, descendientes de los pobladores que habitaban el territorio nacional antes de la llegada de los españoles.

La población indígena de México es considerada como la más grande del hemisferio, con aproximadamente una cuarta parte de todos los indígenas de la región latinoamericana, del cual, por lo menos el 10 por ciento de la población mexicana pertenece a un grupo indígena, por lo que a pesar de la presión para asimilarse a lo largo de cinco siglos, al menos uno de cada diez mexicanos de acuerdo con el censo nacional publicado por el INEGI, habla una lengua indígena.

No podemos olvidar que cada uno de estos grupos conserva muchos de sus rasgos culturales precolombinos se caracterizan por tener formas particulares de organización social, ciclos festivos, tradiciones, costumbres y una lengua propia que los distingue del resto de la población.

De acuerdo con los resultados del II Censo de Población y Vivienda 2005, en nuestro país residen poco más 6 millones de personas de 5 y más años que hablan alguna lengua indígena, lo que representa 6.7 por ciento de la población de dichas edades; la mayoría de los hablantes vive en los estados del sur y sureste del territorio nacional, aunque también se encuentran montos importantes en los estados del centro y en los de las costas del golfo y del pacífico. Las entidades federativas con mayor presencia de población indígena son Yucatán y Oaxaca.

Las lenguas indígenas con mayor número de hablantes son el náhuatl (1.4 millones), el maya (759 mil), el mixteco (423 mil), el zapoteco (410 mil) y el tzotzil (329 mil).

Las estadísticas indican que la población hablante de lengua indígena tiene condiciones sociales más desfavorables que la población nacional en su conjunto: un alto porcentaje de

monolingüismo (12.3 por ciento); en tanto que la tasa de asistencia escolar para los hablantes de 6 a 14 años (88.7 por ciento) es menor que para el total de la población de la misma edad (93.3 por ciento); el porcentaje de los hablantes de 15 años y más que no saben leer y escribir es de 31.7 por ciento, más del triple que el registrado para el total de la población de esta edad (8.4 por ciento), y su promedio de escolaridad es de 4.5 años, 3.5 menos que el del total de la población de 15 y más años que fue de 8 años.

Si bien desde hace dos décadas dieron inicio de una serie de avances significativos en materia de inclusión, respeto, diálogo intercultural y reconocimiento de las diferencias, debemos reconocer que estos han sido insuficientes ya que aun faltan muchos más por realizar para poder garantizar a los pueblos indígenas una vida plena, digna y satisfactoria, en donde abatir el rezago, la pobreza, la marginación y la discriminación de los pueblos indígenas sigue siendo un reto.

El racismo y la discriminación racial se manifiestan con actitudes de desprecio y rechazo hacia los indígenas, incluso en los medios de comunicación, los prejuicios en contra de diversos aspectos de su cultura, tales como su espiritualidad, el uso de su idioma y un panorama generalizado de desventajas en el acceso a los beneficios de la educación, el desarrollo y la participación político-social.

La sociedad mexicana enfrenta situaciones adversas como la violencia, la intolerancia y la exclusión social, estos, aspectos que para su superación requieren del esfuerzo conjunto de la sociedad civil y los sectores económicos y políticos para dar prioridad a la problemática social y de interés común, así como de una activa y positiva participación ciudadana para avanzar en la construcción de una nación intercultural y democrática que busque su propio desarrollo, reconozca su diversidad y promueva una cultura de respeto a los derechos humanos de todos los pueblos indígenas.

El acuerdo sobre identidad y derechos de los pueblos indígenas recomienda una reforma educativa profunda con currículas con pertinencia cultural; ésta es aún una tarea pendiente y corresponde a las instancias instaladas en materia de educación resolverla.

En este sentido, la discriminación que los mexicanos pertenecientes a algún pueblo indígena sufren en su vida cotidiana no es nada nuevo, sin embargo, no por esto pueden dejar de preocuparnos los resultados arrojados por la primera Encuesta Nacional sobre Discriminación, presentada por la Secretaría de Desarrollo Social y el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, en donde el 66 por ciento de los mexicanos piensa que los miembros de los pueblos indígenas tienen pocas o nulas posibilidades de mejorar sus condiciones de vida; el 43 por ciento asume que siempre habrá limitaciones sociales para éstos a causa de las características de su pensamiento, y más del 30 por ciento supone que la única manera en que los indígenas pueden mejorar su situación socioeconómica es que dejen de serlo.

Bajo este orden de ideas resulta inaceptable que una sociedad que se jacta de reconocer formalmente la igualdad de todos sus miembros, que prohíbe la discriminación por razones étnicas, al tiempo que se proclama una nación de composición pluricultural con sustento

originario en sus pueblos indígenas arroje este tipo de resultados, por lo cual se hace necesario impulsar la pluriculturalidad de la educación en México.

Es claro que en México para muchas personas, sobre todo indígenas, y particularmente, mujeres, el derecho a la educación, es prácticamente una utopía. La situación de pobreza obliga a los niños a trabajar para mejorar la economía familiar. Además muchas comunidades aisladas no cuentan con la infraestructura adecuada para dispensar la educación (falta de aulas, mobiliario, libros, servicios básicos y falta de maestros).

Por ello, la política educativa del estado mexicano debe tener como uno de sus objetivos estratégicos la recuperación del pensamiento indígena con el fin de contribuir al proceso de construcción de una sociedad intercultural.

Dicha política deberá promover un nuevo esquema de educación que se genere desde el interior de las mismas comunidades indígenas, para que su esencia y sus valores culturales, estén orientados hacia la formación de intelectuales que sean capaces, desde su propio universo y sustento cultural de abordar la solución de los problemas propios de su comunidad.

Por lo anterior, y debido a la importancia que tiene hoy en día incorporar a la población indígena mexicana a las actividades económicas, políticas y sociales de nuestro país, en aras de que estos puedan salir de manera paulatina de la pobreza en la cual se encuentran inmersos, es que se vuelve necesario contar con una política social que permita a los pueblos indígenas tener acceso a una educación de calidad, la cual a su vez, promueva y distinga la importancia que tienen los pueblos indígenas en el desarrollo de una nación pluricultural como lo es México, promoviendo en todo momento el respeto de los usos y costumbres de la cultura indígena.

En la actualidad, el modelo educativo mexicano ha sido instrumentado o elaborado a partir de una concepción de cultura que presupone la desaparición de los pueblos indígenas, es decir una concepción integradora de los pueblos indígenas a la nación.

Por tal virtud, se vuelve indispensable implementar un proceso de alfabetización encaminado a recuperar más de cinco siglos de abandono, ignorancia y clandestinización del saber y de la cultura indígena. Es en este contexto hay un inmenso vacío y retraso en el campo de la investigación histórica, cultural, etnográfica, etnolingüística y etnoeducativa.

Como desafío de la educación indígena, se tiene que plantear rescatar y revalorizar las culturas subalternas y el saber popular indígena después de siglos de dominación cultural y discriminación social, lo cual ha posibilitado que el conocimiento indígena haya perdido categoría científica y valor social. En este aspecto se debe asumir el reto de que el conocimiento indígena se exprese también a través de los códigos escritos, partiendo del hecho de que el conocimiento en la sociedad actual adquiere más valor cuando está escrito.

En esta perspectiva, la educación indígena, en sus momentos de alfabetización y educación básica de adultos, deberá realizarse en el marco del modelo paradigmático de la educación

bilingüe-intercultural, como fundamento de la práctica que persigue la revaloración del conocimiento indígena y de su racionalidad ("cíclica" o "sintética"), sus leyendas, sus tradiciones, sus costumbres, su vida cotidiana, su tecnología propia y apropiada, y contribuir a desarrollar estrategias de negociación y de intercambio intercultural, con los demás sectores subalternos de la sociedad, con el Estado nación y con la sociedad global.

La reorientación de la práctica de la educación indígena en los términos que la hemos venido concibiendo implicará un proceso de superación y de negación de los elementos integracionistas, asimilacionistas y aculturizados de los enfoques paradigmáticos que han predominado en los proyectos educativos orientados al medio indígena, que sólo han enfatizado un contenido racista, discriminatorio y etnocentrista del saber, del arte, la ciencia y la técnica.

Este desafío, en los actuales momentos que vive México, se hace más evidente si se tiene en cuenta la nueva modalidad de la hegemonía cultural, que con el auge del neoliberalismo, la internalización de la economía y la globalización de los procesos económicos y culturales, adquiere una dimensión transnacional, ignorando las características nacionales, regionales, así como las identidades nacionales.

En términos generales, este proyecto de pluriculturalidad de la educación, deberá plantearse objetivos no sólo en el ámbito de lo espiritual, sino también en la dimensión económica, política y social que contribuya al mejoramiento de las condiciones de vida de los pueblos indígenas; deberá apuntalar hacia el control y la apropiación cultural, como base de su desarrollo como fundamento de una democracia sociocultural, en la que los grupos culturalmente diferenciados se afirmen como tales en el acuerdo de la comunidad universal.

Debemos reconocer que en México, reformas van, reformas vienen, sin que éstas sean evaluadas en lo referente a su efectividad. Es por esto que debemos apoyar proyectos que permitan mejorar nuestra educación, en beneficio de todas y todos los mexicanos.

Debido a que cualquier nación con destino de grandeza, ha encontrado en la educación el mejor fundamento de sus altas aspiraciones. México, considerado uno de los principales países por la fuerza de su cultura, por el contenido de su historia, el tamaño de su fuerza productiva y el talento de su gente, tiene el imperativo de impulsar una educación como punto fundamental del despliegue de desarrollo nacional.

En este sentido, en esta nueva etapa del país, no hay duda de que debemos sustentar las legítimas aspiraciones que tenemos a favor de la justicia y la equidad social, en el desarrollo del sistema educativo nacional.

Es evidente que en México la educación difiere de ser igualitaria y universal si consideramos que en las regiones donde existen comunidades indígenas se acentúan las enormes diferencias. La igualdad de oportunidades y el bienestar, son principios básicos de sociedades que aspiran a ser justas, sin duda la educación es uno de los elementos más notables para el logro de dichos principios, sin embargo y pese a los avances en materia

educativa en México, aún se mantienen graves deficiencias y rezagos dramáticos principalmente en las zonas rurales de población indígena.

Por lo anteriormente expuesto y fundamentado, se somete a consideración de esta honorable asamblea, la presente iniciativa con proyecto de

### **Decreto**

Único. Se adiciona una fracción II Bis y se reforma el inciso a) de la fracción VI del artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, quedando de la siguiente manera:

Artículo 3o. ...

I. ...

II. ...

**II Bis. La educación que imparta el Estado deberá tener entre sus bases el carácter pluricultural de la nación, a efecto de garantizar el reconocimiento, respeto e integración de los pueblos y comunidades indígenas del país.**

### **Además:**

a) ...

b) ...

c) ...

III. ...

IV. ...

V. ...

VI. ...

**a) Impartir la educación con apego a los mismos fines y criterios que establecen el segundo párrafo y la fracción II y II Bis, así como cumplir los planes y programas a que se refiere la fracción III, y**

b) ...

VII. ...

VIII. ...

**Transitorios**

**Primero.** Quedará sin efecto cualquier disposición que se ponga al presente ordenamiento.

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

Diputada Elda Gómez Lugo (rúbrica)

**QUE REFORMA EL ARTÍCULO 103 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SUSCRITA POR LOS DIPUTADOS JUAN NICASIO GUERRA OCHOA Y ANDRÉS LOZANO LOZANO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD**

Los suscritos, Juan Nicasio Guerra Ochoa y Andrés Lozano Lozano, diputados a la LX Legislatura del Congreso de la Unión, integrantes 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, someten a consideración del Pleno la iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona el artículo 103 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

**Exposición de Motivos**

En nuestro país, la justicia constitucional cuenta con una larga tradición que se remonta a la primera mitad del siglo antepasado. En efecto, la Constitución de Yucatán fue la primera en consagrar expresamente el juicio de amparo como un instrumento para proteger a los gobernados frente a los actos y leyes de las autoridades.

Con posterioridad dicho mecanismo de control fue adoptado a nivel federal por el Acta de Reformas a la Constitución Federal de la República de 1824 expedida en 1847, y se consagró definitivamente en el Código Político de 1857, como la máxima institución jurídica que ha aportado nuestro país al mundo jurídico.

El constituyente de 1917 convencido de la importancia de la institución del amparo, la incorporó en los artículos 103 y 107 constitucionales. Sin embargo, a diferencia de la Constitución de 1857 que era muy sucinta en su regulación, nuestra Norma Fundamental es mucho más explícita y contiene una completa regulación de los principios fundamentales para el ejercicio del juicio de amparo que ha imperado hasta nuestros días.

Sin embargo, toda institución –por más benéfica que sea–, si no evoluciona acaba por ser poco útil. Ante el constante desarrollo de la sociedad y de las complejas relaciones que en ella se presentan, las instituciones jurídicas deben innovarse con el fin de adecuarse a la realidad que pretenden regular. Las disposiciones en materia de amparo no son la excepción. Prueba de ello, lo constituyen las diversas reformas y adiciones que a través de los años se han realizado a los principios constitucionales que rigen el juicio de amparo.

Hoy, nos encontramos ante la inevitable necesidad de transformar nuestro juicio de amparo, en aras de perfeccionar y ampliar la protección de los derechos fundamentales, garantizar una mejor impartición de justicia y adecuar nuestra más importante institución jurídica a los nuevos tiempos. Ésta no sólo es una demanda de la comunidad jurídica, de quien la presente iniciativa recoge planteamientos centrales, sino de la sociedad que exige hacer de este México un país más justo para todos. Éste es el espíritu de la reforma constitucional que hoy se presenta.

Hasta el momento, el juicio de amparo se ha limitado a las denominadas garantías individuales que, básicamente, quedaron establecidas desde la Constitución de 1857 y fueron repetidas, en lo sustancial, en la de 1917.

La extensión del juicio de amparo se ha producido, ante todo, por las interpretaciones que se dan a las garantías de legalidad y de seguridad jurídica de los artículos 14 y 16 constitucionales, así como a las reinterpretaciones a ciertos preceptos de la Constitución. Sin embargo, en el derecho comparado se ha producido un movimiento completamente diferente al que presenciamos en México.

El ámbito de protección de los juicios constitucionales se ha extendido también a lo previsto en materia de derechos humanos por diferentes instrumentos del derecho internacional. Las soluciones han variado en este sentido, pues en algunos casos se ha dado jerarquía constitucional a todos los instrumentos celebrados por un Estado, en otros sólo a algunos de ellos; en otros se han dejado como objeto de protección pero sin darle jerarquía constitucional o, en otros, finalmente, previéndose que el contenido de esos instrumentos debe guiar la interpretación que de los derechos fundamentales hagan los tribunales nacionales.

Frente a la variedad de modelos que se podrían adoptar, y dada la necesidad de constituir al juicio de amparo en un medio más eficiente de control de las actuaciones de las autoridades públicas, se considera necesario ampliar el marco de protección de ese proceso a la materia del control.

La solución que se propone es, en el sentido, que mediante el juicio de amparo se protejan de manera directa, además de las garantías que actualmente prevé nuestra Constitución, los derechos contenidos en los instrumentos internacionales generales que en materia de derechos humanos estén celebrados y los que se celebren por el presidente de la república, con aprobación del Senado.

Por la importancia y extensión de esos instrumentos, es evidente que el juicio de amparo habrá de transformarse sustancialmente y no sólo en cuanto a su denominación como "juicio de garantías".

Las importantes consecuencias que habrán de sobrevenir, sin embargo, no afectan a otras partes de nuestro ordenamiento, como podría ser la relación jerárquica entre la Constitución y los tratados internacionales, puesto que aun cuando éstos últimos sean objeto de protección del juicio, su jerarquía seguirá siendo inmediatamente inferior a la propia Constitución.

Lo relevante de la propuesta que se formula es que habrá de darse una ampliación explícita de los contenidos a los cuales deberán subordinar sus actuaciones las autoridades públicas, lo que habrá de permitir la consolidación del estado de derecho y la progresiva judicialización de las actividades públicas.



De esta forma, se propone que nuestro artículo 103 constitucional establezca la procedencia del juicio de amparo contra normas generales, actos u omisiones de autoridad que violen las garantías que consagra nuestra Constitución, con independencia de su carácter individual o social, o los derechos humanos que protegen los instrumentos internacionales generales en la materia.

Se propone cambiar el término "leyes" por el de "normas generales" debido a que, en realidad, la denominación utilizada en nuestro actual artículo 103 es equívoco ya que en él no sólo quedan incluidas las leyes en estricto sentido, sino también los reglamentos expedidos por los titulares del Poder Ejecutivo a nivel federal y local y los tratados internacionales, como lo señalan el octavo párrafo del artículo 94 vigente y el inciso a) de la fracción VIII, del artículo 107 de la Constitución.

En ese sentido, se pretende que el juicio de amparo no sólo proceda contra este tipo de normas generales, sino también contra las Constituciones de los estados y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal que, en ningún caso, podrían contravenir lo establecido por la Constitución federal.

Asimismo, se plantea adicionar en el mismo artículo constitucional que los tribunales de amparo deban tomar en cuenta los criterios emitidos por los órganos internacionales y regionales de derechos humanos a los que México esté integrado, siempre que ello no contradiga las disposiciones de nuestra Carta Magna y redunde en una ampliación de su ámbito protector, lo cual claramente enriquecerá el contenido, sentido y alcance de los derechos sociales en el ámbito nacional.

Lo anterior adquiere especial significación en lo que se refiere a la plena efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales, y el papel que los juzgadores de amparo tendrán para maximizar su efectividad jurídica respecto de los gobernados.

Anima estos cambios el convencimiento de que las autoridades no pueden permanecer ajenas a los reclamos sociales. Es menester que el Estado mexicano haga exigibles aquellos principios de índole social, económica y cultural consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos desde su origen.

La Constitución de 1917 no es solamente un catálogo de derechos relacionados con la libertad y la propiedad del ciudadano –los denominados derechos humanos de primera generación–, sino que consagra también un núcleo de importantes derechos sociales –derechos de segunda y tercera generación–, que deben contar con las mismas garantías y mecanismos para hacerlos efectivos.

Evidentemente, ello implica la necesidad de modificar nuestro entendimiento de los derechos sociales como normas programáticas, que en la práctica han sido vistas simplemente como directrices abiertas para el Estado y no como derechos exigibles de manera individual o colectiva.

Es a través de los derechos económicos, sociales y culturales, como el estado de derecho evoluciona hacia un estado social de derecho, en el que los derechos de segunda y tercera generación son entendidos como normas con plena eficacia jurídica que deben contar con garantías adecuadas para su protección.

Por otra parte, como puede observarse en el proyecto de decreto, se pretende eliminar dos fracciones del actual artículo 103, debido a que el sistema de resolución de controversias entre la federación y los estados o el Distrito Federal ya se encuentra específicamente regulado por el artículo 105 constitucional.

Además, la ilegalidad de los actos de las autoridades por la invasión de competencias entre ámbitos de gobierno puede ser impugnada por los particulares, como se ha hecho regularmente hasta ahora, mediante la invocación de la violación de la garantía prevista en el artículo 16 que establece la debida competencia de las autoridades.

De aprobarse por el poder reformador de la Constitución la presente iniciativa, se dispone en el régimen transitorio que el Congreso de la Unión deberá realizar las adecuaciones que correspondan en la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en un plazo máximo de seis meses contados a partir de la entrada en vigor del decreto.

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

**Decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 103 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

**Artículo Único.** Se reforma el artículo 103 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 103.** Los tribunales de la federación resolverán toda controversia que se suscite por normas generales, actos u omisiones de autoridad que violen las garantías que consagra esta Constitución, **con independencia de su carácter individual o social**, o los derechos humanos que protegen los instrumentos **internacionales** en la materia que estén de acuerdo con la propia Constitución, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado.

**Para la resolución de las controversias previstas en este artículo, los tribunales de amparo tomarán en consideración los criterios emitidos por los órganos de los sistemas internacionales y regionales de derechos humanos a los que México esté integrado, siempre que ello no contradiga las disposiciones de esta Constitución y redunde en una ampliación de su ámbito protector.**

**Los tribunales deberán dar plena efectividad a los derechos económicos, sociales y culturales en las dimensiones que sean directamente aplicables, y deberán fijar los efectos del amparo de modo que permitan maximizar su efectividad jurídica respecto**

**del quejoso, no obstante el margen de libertad regulativa que el legislador retiene respecto de los mismos.**

**Transitorios**

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

**Segundo.** El Congreso de la Unión deberá realizar las adecuaciones que correspondan en la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de esta Constitución, en un plazo máximo de seis meses contados a partir de la entrada en vigor del presente decreto.

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

**Diputados:** Juan Nicasio Guerra Ochoa, Andrés Lozano Lozano (rúbricas).

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

El que suscribe Joel Guerrero Juárez Legislador del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en la LX Legislatura de la Cámara de Diputados, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos presenta a esta soberanía iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para prohibir expresamente la reelección de representantes populares en el país, conforme a la siguiente

### **Exposición de Motivos**

El tema de la reelección ha estado presente a lo largo de la historia de México, las argumentaciones que se ponen como motivos son innumerables y de diferente índole. Sin embargo, no debemos olvidar que uno de los pilares de México como país y nación es el principio constitucional de la no reelección, dicho precepto fue causa de una lucha armada que tenía como fin evitar la perpetuación en el poder de un grupo de personas.

Las opiniones en torno al tema de la reelección se pueden identificar por dos ideas encontradas, por un lado se encuentran los defensores del modelo democrático existente y por el otro, aquellos que consideran que la no reelección ha sido, aún en las etapas más autoritarias de nuestra historia, un elemento estabilizador de nuestro sistema político.

El tema es de especial importancia para la vida del país en función de las decisiones que el congreso mexicano determine pues ello se corresponderá con las posibilidades de gobernabilidad y gobernanza futura.

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

Esto es consecuencia de la democracia electoral que vivimos muy subdesarrollada que ignora hasta qué punto las elecciones multipartidistas pueden encubrir la disminución o la no participación de sectores significativos de la población en la competencia electoral o la defensa de intereses o el dominio por actores poderosos de recursos de poder no sujetos a la

responsabilización ante las autoridades electorales y los parlamentos como dice Guillermo O'Donnell. Este es un síndrome que padece todo el mundo occidental.

En este sentido, el mecanismo elitista de la democracia mexicana forma grupos de poder fáctico que toman decisiones fundamentales sin haber sido elegidos por la vía del voto ciudadano y al margen de mecanismos propios de los poderes instituidos.

Ello se convierte en símbolo que desvanece su contenido de empoderamiento en la medida en que el individuo se va convenciendo de que su votación no vale para la toma de decisiones concretas sobre los problemas nacionales o locales que le afectan. Esto es un factor que explica el abstencionismo tan alto en todas las elecciones y el déficit de participación en asuntos de relevancia como el programa de reformas en materia energética donde las sugerencias gubernamentales constantemente son cuestionadas por amplios sectores sociales.

En estos asuntos no se contempla el imperativo de dar mayor participación a los electores más allá de su voto para que puedan fortalecer la democracia real. Esto, porque el planteamiento de reformas que se promueve en México fortalece los mecanismos elitistas que conducen las principales decisiones sobre el futuro de la nación y la sociedad mexicana. Son modalidades que adopta la democracia después del voto, remodelando a la sociedad, sus instituciones y a los hombres que las dirigen.

Para el congreso mexicano es menester ahondar en estos modelos de democracia analizando posibilidades de vigorizar principios de la representación. Sin embargo, la realidad muestra tendencias de sectores políticos gubernamentales y legislativos así como de bloques denominados poderes fácticos que operan disminuyendo mecanismos de participación degradando a la ciudadanía y sus conceptos fundacionales.

Estos referentes son de especial actualidad pues se encuentran en la base del mundo político globalizador.

Por eso, los retos de un nuevo esquema democrático para la época actual puede tener distinciones con respecto a las etapas donde se construye lo que fue el estado moderno que ahora muestra una nueva configuración a partir de sus peculiaridades y reconstrucciones propias apegadas al contexto social de este tiempo.

Hoy, a inicios del 2008, vivimos sumergidos en el fraude como costumbre, lo cual hace que la elección se pueda convertir en método de reproducción y reelección de las elites que no se renuevan al frente de estructuras y programas.

Aquí, el patrimonialismo se puede superponer como contraparte de la democracia que requerimos para pasar a un país que viva una nueva modernización.

Con frecuencia, parecería que grupos y familias de antaño siguen en el poder económico y político. Su vinculación con el poder por prolongados tiempos ha disminuido la importancia del principio de representación. En el fondo las demandas por elecciones

limpias puede ser un reclamo para sustituir a estas viejas y añejas elites que no permiten el control abierto del funcionamiento institucional que toda democracia debe hacer prevalecer para jactarse de ser tal forma de gobierno.

Por eso las prácticas manipuladoras del voto no cambian el estatus infinitesimal que mantienen estos grupos añejados en el poder en México. Son esos rasgos de la democracia elitista mexicana los que explican los límites de la libertad de expresión que vivimos en todo México pues no tenemos opciones de acceder a información alternativa alguna más que la dosificada por quienes se encuentran en el vértice del poder y no ciudanizan los medios de comunicación.

Por eso, es tan mínima y minimizada la libertad y autonomía asociativa como modos de enriquecer el ejercicio del poder. Reflexionemos en ese modelo de democracia elitista que observamos en el gradualismo de las denominadas reformas estructurales con la perspectiva de ir sustituyendo métodos del presidencialismo en extremo. No es el pacto de la Moncloa pero es su referente.

Aquí, es muy probable la tendencia hacia la convergencia de corrientes: derechas con derechas; izquierdas con izquierdas aunque militen en diferentes partidos como en su momento lo estudio Duverger en los casos europeos.

Entonces, estamos ante nuevos grupos que toman decisiones en México y que convergen con la actualidad del país donde es imperativo ponerle ritmos a la dinámica globalizadora que mantiene un proyecto indetenible y perfeccionador de esa corriente del capitalismo que se inserta en las naciones a través de los programas de reforma citados.

En este sentido, puede ser necesario idear ritmos y contenidos para suavizar o acompañar la marea globalizadora pensando en posibilidades de desarrollo económico y político si se traduce en el bienestar nacional y no en pequeños grupos para no poner riesgos en estructuras e instituciones políticas a remodelar. En este sitio se ubica un eje de trascendencia de la disputa sustantiva del México de hoy.

Democracia elitista y democracia participativa son dos polos conceptuales que orientarán la deconstrucción del ámbito de lo político.

Por consiguiente, sobre estas bases sugiero que esta soberanía delibere si lo que más conviene al país es la reelección sucesiva de representantes populares o la reducción del congreso.

Reflexionemos en este Pleno si la globalización necesita que le imponamos los ritmos favorables a la nación o que se convierta en negocio de pequeños grupos.

Pensemos si el modelo tan imperfecto de democracia elitista que vivimos en el país puede perfeccionarse y si implica separar al poder político del poder económico para garantizar el desenvolvimiento de cada uno de estos campos de la actividad humana lo cual supone la especialización de lo puramente político en materia de régimen, gobierno y procesos

electorales considerados eje del reordenamiento social y económico de México en el siglo XXI.

### **No a la reelección de alcaldes, regidores y síndicos**

Vivimos en una constante descuidanización que se convierte en fortalecimiento de redes de poder de pequeños grupos; es por ello, que la reelección reprime el surgimiento de liderazgos alternos que son excluidos de acceder a cargos de representación.

En estados del sureste, menos complejos socialmente que los del norte del país, la reelección inmediata de alcaldes, regidores y síndicos daría paso a la consolidación de cacicazgos que precisamente el principio de no reelección anula por sus efectos favorables a la participación ciudadana.

Con la reelección, no sólo pasaríamos a fortalecer los grupos siempre pequeños que han gobernado esos estados por décadas y décadas sino que desplazaríamos cualquier posibilidad de que la democracia saque de la pobreza a esas capas de mexicanos que no tienen más alternativa que emigrar a Estados Unidos o a los alrededores de las grandes ciudades. Nuestros poblados se quedan desolados y la ciudadanía se pierde.

Por ello, no es viable en términos democráticos socavar el principio de no reelección. Sobre todo en espacios supersubdesarrollados por sus índices de pobreza y carencia de expectativas. Cito el estudio de la Fundación Estado y Sociedad sobre las elites de Chiapas: "desde la Revolución Mexicana sólo cuatro familias gobernaron ese estado y únicamente a través de esas 4 familias se podía acceder a algún cargo de representación popular o de gobierno.

Ahora son otras elites herederas las que se reparten ese poder en Chiapas. Los *juniors* están nuevamente al frente del gobierno socavando las bases de la modernización de un estado. Un hijo de un ex gobernador gobierna ese estado impuesto por el ex gobernador hoy empresario del equipo de futbol que él mismo se formó durante su gestión con recursos públicos e infraestructura también pública; los Valls Hernández, los Valls-Rabasa de la familia de un ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ahora es de izquierda, mañana de derecha, impulsando así a su hijo a la próxima gubernatura; los Velasco Suárez, con un nieto del ex gobernador ahora senador. Pero la misma tendencia la encontramos en las redes de poder en otros estados caracterizados por los rasgos de parentesco y compadrazgo al frente de altos cargos públicos y de elección.

En el estado de México, en Zacatecas, en Michoacán, en Oaxaca, en Puebla, en Baja California Sur, en Aguascalientes, Jalisco, Sonora, Yucatán, Campeche, Distrito Federal, Sonora, sin importar filiación partidista. Es decir, en prácticamente este espacio que llamamos república las redes de poder soportadas en el nepotismo y el compadrazgo se recrean diariamente y en cada elección y se han fortalecido por el presidencialismo extremo que vivió el país.



La red de compadrazgos y parentesco se continúa y alarga en los contratos que los gobiernos y las empresas otorgan. A diario nos informan de estas continuidades de las redes de poder que se crean y se consolidan con la participación de ex gobernantes, gobernantes, ex legisladores que intervinieron para favorecer sus negocios privados o los de otras familias; de empresarios favorecidos en contratos de obra pública por funcionarios que no alcanzan a distinguir lo público de lo privado; proyectos siempre ensuciados por el afán de corrupción como el programa Enciclomedia, la biblioteca Vasconcelos, los estadios y equipos de futbol en Aguascalientes, Chiapas y Puebla, las desincorporaciones de los bancos cuyo protagonista ahora es excepcional codueño de línea aérea y se dispone a entrar en asociación con empresarios canadienses y norteamericanos para extender esta red de intereses en la que se ahoga y asfixia la ciudadanía.

La privatización de Telmex, el reagrupamiento de Cemex ahora también transnacional como Telmex, los préstamos de la familia presidencial en turno para la compra de Televisión Azteca, los legados de grupos empresariales surgidos en el desarrollo estabilizador y que ahora se encuentran ligados a empresas importantes como Televisa.

Los negocios de ex presidentes y sus grupos son interminables porque es el México que hoy vivimos con pobreza extravagante y riquezas también exorbitantes en pequeños grupos.

Pero el mejor ejemplo es sin duda el primer lugar entre los ricos en un país inmenso por su pobreza. Ahora se inicia en los negocios de construcción de plantas de plataformas de producción petrolera y generadoras de luz eléctrica para lo cual utilizará las redes de electricidad para controlar el envío de datos, voz e imagen aprovechando parentescos con el actual director de la empresa pública de electricidad.

La red alcanza también al poder judicial además del ministro que impulsa a sus familiares a cargos de elección popular o para que sean gobernadores; otros imponen a funcionarios administrativos o del ámbito de justicia en el Tribunal Federal Electoral del Poder Judicial donde, por cierto, la hija de un ex procurador del Distrito Federal es ahora la presidenta de ese organismo impulsada por su amistad con la esposa del hoy presidente de la república cuyos hermanos siguen haciendo negocios al amparo de la influencia que les otorga su parentesco con el presidente de la república, que finge no querer más de lo mismo.

Esta red pretendió extenderse a la Judicatura del Poder Judicial Federal y ahora integrar la planta de consejeros electorales. Agreguemos las imposiciones de legisladores por parte de gobernantes en uno u otro partido dado el uso patrimonialista del erario público que condiciona cualquier actividad y pone a las ordenes del gobernante a los congresos locales u órganos electorales.

Con frecuencia nos enteramos de favores legislativos a grupos de poder económico a cambio de una retribución posterior en algún cargo donde habrá de seguir sirviendo a ese grupo económico.

Las informaciones que nos llegan desde diversas regiones del país, nos hablan de imposiciones por funcionarios públicos federales que con recursos públicos también



federales promueven a sus propios hijos a las presidencias municipales en Veracruz sin ningún rubor y vinculándose a familias locales que se han enriquecido al amparo de sus cargos en la presidencia municipal de Veracruz y sus herederos ahora en Boca del Río. Pero así es en gran parte de la geografía nacional a nivel municipal.

Haciendo alarde del cinismo degradador de lo público, nos hablan del enriquecimiento de las familias de ex presidentes. Pero así es la costumbre de la formación de dinastías en pleno siglo XXI. Lo extraño es que los congresos no se aboquen a detener esta alarmante idea y práctica de la función pública que nos muestra a gobernantes con una ética de cinismo, alejados de un concepto de lo que debe ser la sociedad a la que supuestamente gobernaron pero que es objeto de su visión penosa de negocios.

Además, ahora está el asunto de las relaciones con el narcotráfico que desde Coahuila nos dice el gobernador que esta ilícita actividad ha penetrado las altas esferas públicas de poder.

Otros empresarios se incorporan a la política para hacer negocios y velar intereses con discursos ramplones haciendo donaciones a cambio de concesiones para enriquecerse más y más impulsando el altruismo como modelo social de vida buscando siempre la ganancia de la evasión de impuestos y la simulación como estilo de vida que quisiera extenderse como ética de pureza a los modos de vida de la sociedad en su conjunto.

De igual manera, Aeroméxico se desincorpora a grupos que ayudaron al actual presidente en su campaña presidencial. Antes, el asunto de la playa el Tamarindillo y las extravaganzas de Harp Helú y sus riquezas, incluyendo una isla, así como las excepciones de impuestos por la compra de Banamex por City Group.

Heredamos un inoperante corporativismo sindical sustentado en rasgos de compadrazgo y parentesco y estamos pasando a un corporativismo empresarial que paralelamente se desenvuelve con los mismos caracteres de privatización que le quita viveza a la república y mezcla como constante poder económico con grupos de poder político.

Hablamos de una red que incluye el otorgamiento de concesiones, contratos de obras y servicios públicos, perdona adeudos, transmite información privilegiada, flexibiliza la regulación para los empresarios amigos.

En el sindicalismo el paradigma a analizar es el del SNTE por su participación en alianza con los últimos gobiernos. La red de sus líderes es exuberante y suda en distintos escenarios por sus rasgos de parentesco y compadrazgo en el congreso, en gobiernos estatales, en el gobierno federal, particularmente en el ISSSTE, la Secretaría de Educación Pública, la Lotería Nacional, el Panal, en negocios de vivienda.

Los compadres de la líder pueden enviar a sus hijos de forma permanente a estudiar a países extranjeros para que no sean objeto de esta descomposición de la realidad social mexicana que los lleva a reflexionar sobre el país que heredarán sus hijos. Pero también hay otros sindicatos que practican el nepotismo como fortaleza de sus dirigentes. En las dos grandes empresas del país ahora se nos aparecen los negocios por colusión con el poder de

la familia Bribiesca Sahagún y distintos grupos que por años y años se han enriquecido por los jugosos negocios que les han otorgado y refrendado por mucho tiempo estas empresas del estado.

Parece un México con una larga historia de connivencias entre los grupos poderosos económicos que se han entronizado al mezclarse con el poder político de manera que neutralizan cualquier intento del congreso por darle oxígeno a la República que se va convirtiendo en res privada.

¿Será posible con estas redes que el Congreso pueda ejercer sus atribuciones de control del ejercicio del poder público como lo manda la Constitución de lo que llamamos la República Mexicana? Y valdría preguntar ¿queremos reelegir con la reelección para desbaratar la república totalmente?

**Reelección inmediata de legisladores. Tentaciones de prevalecer y cerrar opciones de alternancia real. La reelección y su declinación en la sociedad del conocimiento.**

Los aspectos arriba analizados sobre la democracia mexicana llevan al planteamiento de los déficit que se viven en la movilidad política en el país. Ello explica que se planteen esquemas que reducen la participación de la población en la configuración del poder público. Uno de éstos sería la propuesta de reelección de legisladores.

El principal argumento de este proyecto se orienta a evidenciar la escasa preparación del legislador para asumir retos de la discusión y reflexión sobre asuntos de interés nacional que se tienen que desahogar en el congreso de la Unión. La falacia de esta visión se descalifica si pensamos en posibilidades y potencialidades que ahora nos presenta el avance vertiginoso en los sistemas de informática y de la Internet.

Anteriormente, el argumento pudo tener relativa validez pero en este principio de siglo la computadora y las capas cada vez más amplias de profesionistas que egresan con preparación relativa a las ciencias políticas nos permite aseverar que esta argumentación está prácticamente superada.

Por eso, en la iniciativa que presenté el pasado 3 de septiembre para reformar el artículo 41 constitucional, propongo que los recursos de capacitación e investigación en ciencia política de los partidos fuera del 20 por ciento de las prerrogativas que recibieran.

En este aspecto es donde debemos de concentrarnos para la modernización de los partidos políticos de México pues de este modo los militantes y representantes van a estar más preparados y nuestros representantes van a tener los niveles de formación incluso de posgrado en ciencias políticas que nos permitirá acceder a la reconfiguración de instituciones a partir de profesionistas de alto nivel y de esta manera, ir desplazando el actual mecanismo de compadrazgos y parentescos que acompaña al actual sistema de camarillas y liderazgos de la seudodemocracia mexicana. No es cierto que el legislador se vaya a preparar eternizándose en el congreso. El camino de la profesionalización es otro.

Por el contrario, la reelección de legisladores no va a permitir que el representante este más preparado sino que, al contrario, se convierta en un invariable defensor, promotor y usufructuario de intereses que ahora encuentran cauce en los sistemas decisionales ante la carencia de regulación del mecanismo de cabildeo en el congreso. Esta es la tendencia actual.

De igual manera, la red de poder que se crea con la función de reelección se fortalecerá haciendo más difícil la movilidad política que debe existir en toda sociedad para canalizar el sentido de la representatividad y el ejercicio público de derechos políticos. En su contraparte, la reelección se expresa invariablemente no sólo en la consolidación de redes de poder de pequeños grupos que obstruyen el desarrollo político sino que siempre va acompañada por corrupción y atrofia de las instituciones apartando a los órganos de estado de su carácter ciudadano. Es lo cotidiano en la vida contemporánea de México.

En cambio, en esta línea innovadora para las democracias distorsionadas o pasmadas de hoy, la movilidad constante de cuadros dirigentes y militantes obligaría a los partidos a contar con mecanismos de educación específicos y especializados sobre las agendas legislativas y sus plataformas de gobierno, propiciando esparcir y desenvolver contenidos y estrategias que hagan de sus actores políticos verdaderos profesionales preocupados por incorporarse a opciones partidistas como necesidad de educarse en estas temáticas concretas que les darían el bagaje de conocimientos requeridos para ser representantes populares.

Ésta sería una variante de la modernización de las estructuras de partido. A la vez, la propia adquisición de conocimientos sería pauta de un innovador mecanismo de movilidad al fortalecer los criterios de profesionalización como requisito primordial al integrar las representaciones que el partido promueva e impulse. Tendrían sentido los institutos de capacitación de partidos que ahora desperdician las prerrogativas que se otorgan para ese objeto.

En la sociedad del conocimiento y del mundo informacional las opciones reeleccionistas no tienen cabida porque el ciudadano y el aspirante a conducir a sociedades se encuentran motivados por conocer y aplicar habilidades en el ambiente tecnologizado de la vida política. El dirigente profesional superará el empirismo que absorbe las decisiones de quienes dirigen sociedades y partidos. El político ascenderá a cargos de elección por sus conocimientos y no por sus afinidades de parentesco o creación de grupos que caracterizan aún a la sociedad premoderna mexicana. Veamos tan sólo el nepotismo que es parte relevante del perfil de la renovación de cuadros de las principales fuerzas del país.

Desde otro punto de vista, la reelección de legisladores desestimula y acota posibilidades de participación.

Tal aspecto, no ayuda tampoco a la democracia ni apoya procesos en los que se pueda verter la realidad de ser representante y representado. Al contrario, lo más seguro es que se creen y reproduzcan redes de poder generadoras de pequeños cotos que por principio habrán de acotar cualquier proyecto de ampliación de democracia y el nepotismo y

conflictos de intereses particularizantes van a ser siempre las constantes del ejercicio del poder. Sería detenernos en la política oscurantista de actuar simulando democracia para lograr rendimientos económicos. Agudizaríamos la tendencia a consolidar la tipología de una vida política donde elites económicas y políticas serían los que conducirían a la sociedad bajo planteamientos que no tienen los contrapesos necesarios para un orden que genere armonía entre los componentes sociales.

En este análisis observamos que el asunto no se concentra sólo en los partidos políticos sino en grupos de elite que prevalecen durante generaciones y generaciones en la cúpula del poder sea partidista, de gobierno, de elección.

Entraríamos a una época sustentada en el cinismo tan riesgoso en la cohesión de sociedades pues esta distorsión de conducta pública genera tristeza social, desánimo, rencor y violencia a la vez que impide el éxito de cualquier programa orientado a fortalecer el principio de representatividad consustancial a la existencia del estado.

Tan sólo retomemos el cinismo que algunos de los políticos despliegan. Ex legisladores que se caracterizaron por estar insertos en conflictos de intereses, traficantes de influencias para ganar grandes cantidades de dinero y, a un tiempo, proyectar actitudes plenas de ética que denigran más la representatividad como principio.

Este viejo político, del viejo régimen, cae en el cinismo extremo haciendo alardes de valores morales y honestidad que lastiman al ciudadano que se siente burlado y decepcionado con la imagen de lo público.

El cinismo del cínico del viejo régimen pasa a desenvolver tesis sustentadas en la moral y la ética lo cual genera malestar ciudadano al ver como estos representantes destruyen principios de la democracia representativa que es un referente para crear ideología como cemento de la diversidad social.

Lo que determina el actuar de este representante es la mezcla entre poder político y económico, no la ciudadanía y la democratización del poder y ello no ayuda a la democracia porque siempre hay algo oculto en las virtudes públicas proyectadas. Este esquema nos ayuda a simplificar la reflexión sobre repercusiones de instaurar la reelección de legisladores.

Imaginemos cuantos de ellos como los que comentamos se reproducirían bajo el esquema reeleccionista y sobre todo, el impacto que tendría para la democracia la reafirmación y multiplicación de redes de poder y corrupción lo cual limitaría la movilidad política.

Por mucho tiempo, la política mexicana estuvo condicionada por las luchas entre camarillas que se formaban alrededor del presidente y superar esas estructuras heredadas es primordial reto para pasar a etapas de modernización del país más apegadas al principio de cohesión social y extensión de ejercicio de derechos políticos.

Además, se debe considerar la indefensión del ciudadano que no tiene capacidad de dar cause a su inconformidad ante la degradación de estos actos que conllevan usar el poder de la representatividad en negocios privados, inducir actitudes y decisiones de los jueces descomponiendo a otro poder público en la obsesión por el poder no institucionalizado sino discrecional a partir de intereses privados que se mezclan en la política.

Por esa degradación que genera la reproducción del poder en pequeños círculos que trae consigo la reelección, ésta no debe incorporarse en la Constitución y no puede legitimarse porque restringe el ejercicio de los derechos políticos consagrados universalmente por el hombre y limita la recirculación de personas en los cargos de poder público que es un principio de la democracia que ahora se debe renovar.

Además, el problema debe atender a otras realidades. Una de ellas tiene que ver con contradicciones que vive la sociedad contemporánea que no encuentra fórmulas adecuadas para la recirculación de elites dirigentes e incluso de cuadros de distintas generaciones.

No hay una definición comprensible sobre la vida de los viejos por ejemplo como tampoco se reflexiona en esquemas de movilidad en empresas y entre los políticos que con frecuencia se eternizan y recirculan en el poder separándose radicalmente de la sociedad donde deberían moderar extravagancias en la concentración de riqueza.

No hay precisiones sobre la evolución de elites que heredan el poder económico y político a sus hijos u otros parientes generación tras generación dejando a la mayor parte de las familias, particularmente de las clases medias emergentes que son las más preparadas dentro del entorno social, sin posibilidades de acceder a mejores niveles de distribución de la renta nacional y de otros bienes incluyendo el de ser representante popular.

Ello desmotiva la participación en partidos cuando una de sus funciones es precisamente extender accesos participativos. Entonces observamos como México vive la premodernidad de un orden político y social que se basa aún en el ascenso político y de poder a partir del parentesco y compadrazgo. Los procesos de modernización, en cambio, describen necesidades de que sociedades se abran a otras propuestas de mayor circulación de sus componentes y bajo criterios de preparación y educación más que los de compadrazgo y parentesco.

Entonces, nos concebimos como una sociedad premoderna mientras no superemos estos esquemas de movilidad política que en todo caso deben de abrir espacios a distintos cuadros y personajes que, por su preparación y formación, puedan cuestionar y controlar el despliegue de actividades y acuerdos de las viejas clases gobernantes que han heredado las redes de poder a sus hijos y familias por mucho tiempo y generación tras generación.

En esta idea, el programa de reformas que se implementa ahora en México podría estar situado en procesos de revisión permanente si no hay reelección de representantes populares. Las reformas eventualmente se impulsarán por el poder del sistema elitista de democracia que vivimos en México altamente vinculado a procesos de transnacionalización impuestos por la cercanía con Estados Unidos y el movimiento globalista empresarial que

rige la época. Ahora, el congreso ya fue remodelado desde el esquema de partido predominante con influencia del presidencialismo extremo a otro donde elites tradicionales hacen converger decisiones para prevalecer en la estructura de poder sin la necesidad de abrir a la sociedad mexicana a nuevas alternativas de desarrollo político y aprovechando personalizadas jerarquías partidistas.

Derechas con derechas se acercan e izquierdas con izquierdas coinciden siguiendo la reflexión del maestro Duverger. Sin embargo, sería de gran beneficio político y para la nación, propiciar que cualquier reforma esté sujeta a la elección de nuevos legisladores cada tres años que revisen sus resultados de implementación y que la modifiquen si es pernicioso.

En cambio, la reelección tendería a reforzar estas redes de poder que incluso podrían llegar a extenderse en pequeñas capas de la sociedad directamente beneficiadas con las reformas y no hay claridad de que los beneficios llegarían a grandes grupos de la sociedad sino más bien parecen estarse perfilando por sus articulaciones con grupos transnacionales siempre en acecho de los recursos naturales locales con grandes rendimientos para el financiamiento especulativo en el orbe pero degradante en espacios de los países de los que se extraen y explotan estos recursos sean petroleros, eléctricos, agua entre otros.

Sería un esquema que se alejaría de la determinante social ya que el argumento de que la sociedad podría evaluar a su representante de manera más concreta periódicamente castigándolo al emitir un nuevo voto vuelve a ser otra falacia en la interpretación del asunto.

El ciudadano evaluará al partido y no al representante, valorará el proyecto, en este caso de las reformas y sus resultados, ya que su naturaleza misma hará que los partidos vayan especificando aún más su plataforma y oferta política de manera clara.

El ciudadano valorará qué beneficios le generó la reforma y que tanto propició ganancias hacia el extranjero o al orden financiero especulativo mundial o solo a pequeños grupos nacionales. Esto apoyará la concentración de temas relevantes tanto en discursos en campaña como en el debate cotidiano entre fuerzas disímiles y permitirá enriquecer la discusión a otro nivel dentro de la vida partidista. Entonces, parece no haber argumentaciones que apoyen la idea de la reelección.

Además, la reelección debilitaría el sistema de partidos diluyéndolo por el extremo cabildeo extraordinariamente pagado que trae consigo el sistema elitista condicionando, a la vez, a un tipo de representante popular que corre el riesgo permanente de velar, con mayor frecuencia, por intereses y no por el bienestar de la nación.

Ello puede llevar a un mayor desgarramiento social y a una descomposición constante del tejido político donde los poderes públicos son los referentes sustantivos de coexistencia de cualquier sociedad y es función de los políticos en el poder irlos perfeccionando para su fortalecimiento ante las tendencias a la degradación clara que sufren en esta época.

Colateralmente a este problema será necesario entrar al asunto de la Ley de Cabildeo que propicie regular esta actividad que esta desprestigiando a los representantes populares ante las formas que adoptan en sus negociaciones empresarios, consultoras y empresas de medios de comunicación ente otros grupos de presión e interés que convergen alrededor de las decisiones legislativas y que manejan excepcionales cantidades de recursos para prever, incluso, la inducción de sus propuestas en los contenidos de ley.

Por todas estas consideraciones y reflexiones, propongo la siguiente Iniciativa con proyecto de

**Decreto que adiciona la primera fracción del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

**Artículo Único.** Se adiciona la primera fracción 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.

**Queda prohibida la reelección inmediata y sucesiva de representantes populares en cualquiera de sus instancias federal, estatal o municipal.**

Palacio Legislativo, a 19 de febrero de 2008.

Diputado Joel Guerrero Juárez (rúbrica)



**QUE REFORMA LA FRACCIÓN VIII DEL ARTÍCULO 78 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Y LOS ARTÍCULOS 16 Y 61 DE LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO ALEJANDRO ENRIQUE DELGADO OSCOY, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN**

El suscrito, diputado Alejandro Enrique Delgado Ocoy, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en la LX Legislatura del Congreso de la Unión, en ejercicio de las facultades que confiere el artículo 71, fracción II, 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, somete a la consideración de este honorable Pleno la presente iniciativa con base en la siguiente:

**Exposición de Motivos**

La figura de la protesta de los funcionarios públicos ha sido trascendente en la historia, pues sustituyó a lo que se empleaba como juramentos religiosos, y que tiene como objeto comprometerse individualmente para fundar y razonar todos sus actos como tal en la ley, preservando con ello la legalidad y el estado de derecho.

Sin embargo, en el texto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, máximo ordenamiento jurídico de nuestro país, en su numeral 128 establece la obligación de todo funcionario público para que antes de tomar posesión debe de prestar la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen, situación que no exime a los diputados y senadores del Congreso de la Unión, pues con ello inician el ejercicio de su encargo, cumpliendo así además lo previsto en la misma Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos que establece las formalidades de la misma, siendo de igual manera en el caso del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Atendiendo a ello, este precepto constitucional no otorga una garantía o un derecho a los funcionarios públicos, pues el estado de derecho consiste en lograr la vigencia real de sus ordenamientos jurídicos cuyo fundamento es la propia Constitución, es así que al obligar a los depositarios de quienes desempeñan esta función, y que ejercen una autoridad, deben comprometerse formalmente a cumplir con este máximo ordenamiento y con las leyes que de ella deriven, pues al investirnos del cargo que desempeñamos los legisladores el cual otorga la legalidad a ese nombramiento, se entiende la aceptación de cumplir con cada una de las facultades que nos otorgan los diversos ordenamientos vigentes.

Es así que, también debemos retomar una de las características de la ley que consiste en la claridad y precisión, por ello debemos considerarla dentro de los ordenamientos que nos rigen como Congreso.



La protesta de los legisladores se ha realizado de conformidad a la ley fundamental pero también a lo previsto en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, tal como lo refieren los artículos 15 y 16 del citado ordenamiento; es así que encontramos que los diputados que sean llamados con posterioridad a que ejerzan el cargo, se prevé deben rendir protesta constitucional ante el Presidente de la Mesa Directiva en los términos de la ley; pero con ello, se limita esta facultad de la Mesa Directiva, pues dentro de los periodos en que se encuentre en funciones la Comisión Permanente no se puede efectuar dicha protesta.

El artículo 78, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece como una de las facultades de la Comisión Permanente el resolver las licencias de los legisladores; sin embargo, actualmente esta comisión no cuenta con la facultad de tomar la protesta de ley a los suplentes de los legisladores a los que les fue otorgada la licencia.

En este caso, lo que acontece en la práctica, es que una vez que la Comisión Permanente, en ejercicio de sus facultades, le concede licencia a algún legislador que la solicitó, al inicio del periodo ordinario respectivo, le envía un oficio a la mesa directiva en donde se le hace de su conocimiento que se le concedió licencia a dichos diputados, y es hasta ese momento en que el Presidente de la Mesa Directiva ordena que se llamen a los suplentes de dichos diputados, una vez que se presentan les toma la protesta de ley para que entren en funciones.

En este sentido es que, desde el tiempo que se concedió la licencia hasta que comienza el periodo ordinario, puede transcurrir mucho tiempo, quedando vacía la representación y el lugar del diputado, en tanto comienza el periodo ordinario, lo cual es sumamente preocupante, si consideramos que aunque el Congreso de la Unión formalmente se encuentra en receso, los trabajos legislativos siguen su curso al realizarse reuniones de trabajo en comisiones para continuar con la dictaminación de las iniciativas pendientes de ese trámite.

La Comisión Permanente, como órgano constitucional, cuenta con facultades de gran trascendencia e importancia, y para cumplir con sus funciones de manera responsable, debe de contar con esta facultad, la cual, obviamente, dejaría de funcionar al mismo tiempo que la Comisión Permanente al momento en que comience el periodo ordinario de sesiones.

Es así que se ha valorado plantear esta reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, para que no se encuentre una limitante legislativa para que el diputado o senador tome la protesta necesaria e inicie el ejercicio de su cargo; y con ello, retomando la perfectibilidad de la norma.

Por lo anterior, someto a la consideración de este honorable Pleno la siguiente

**Iniciativa con proyecto de decreto que reforma la fracción VIII del artículo 78 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los artículos 16 y 61 de la Ley**

**Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:**

**Artículo Primero.** Se reforma la fracción VIII del artículo 78 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar en los siguientes términos:

**Artículo 78. ...**

I. a VII. ...

**VIII.** Conocer y resolver sobre las solicitudes de licencia que le sean presentadas por los legisladores, **así como tomar la protesta de ley a los respectivos suplentes que sean o hayan sido llamados para el ejercicio del cargo.**

**Artículo Segundo.** Se reforman los artículos 16 y 61 de la Ley Orgánica del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar en los siguientes términos:

**Artículo 16.**

1. a 4. ...

5. Los diputados que se presenten o sean llamados al ejercicio del cargo, con posterioridad a la sesión constitutiva de la Cámara, rendirán la protesta constitucional ante el Presidente de la Mesa Directiva **o de la Comisión Permanente** en los términos de la fórmula prevista en esta ley.

**Artículo 61.**

1. a 3. ...

4. Los senadores que se presenten o sean llamados al ejercicio del cargo, con posterioridad a la sesión constitutiva de la Cámara, rendirán la protesta constitucional ante el Presidente de la Mesa Directiva **o de la Comisión Permanente.**

5. ...

**Transitorios**

**Único.** La presente iniciativa de ley entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Diputado Enrique Delgado Osoy (rúbrica)

**QUE REFORMA Y ADICIONA EL ARTÍCULO 9o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO GERARDO BUGANZA SALMERÓN, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN**

El que suscribe, Gerardo Buganza Salmerón, diputado federal por la LX Legislatura, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, 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, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a la consideración de esta asamblea iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 9o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

**Exposición de Motivos**

**I. Antecedentes**

La participación social ha sido un elemento fundamental en la construcción de la democracia en el país, tanto por la expresión de su voluntad a través de las urnas como por medio de manifestaciones para protestar por actos de autoridad, o para solicitar a la autoridad que actúe en determinado sentido.

La historia de la participación social en México a través de manifestaciones públicas tiene episodios inolvidables y que han sido determinantes en la historia del país; algunos de ellos felices, como cuando en 1938 la gente ocupó las calles para celebrar la expropiación de la industria petrolera, decretada por el entonces presidente Lázaro Cárdenas; otros lamentables, como la manifestación estudiantil de 1968, que culminó en una terrible masacre, pero ambos con un contenido social incuestionable.

Sin embargo, la otra cara de la moneda se hace cada vez más evidente en los últimos años, ya que las manifestaciones públicas, sobre todo en la Ciudad de México, se han incrementado significativamente en cantidad, pero han decaído notablemente por lo que a su objeto se refiere, pues la mayor parte tienen únicamente un propósito mediático y político, y muy pocas veces social.

Por ejemplo, la Secretaría de Gobierno del Distrito Federal reporta que de enero a junio de 2007 se registraron 751 movilizaciones, con un promedio de mil 282 personas cada una: 29 por ciento correspondió a bloqueos, es decir 220, con una duración total de 300 horas, mientras que 185 (24 por ciento) fueron marchas con una duración total de 430 horas. Esto, principalmente en la zona centro de la ciudad.

De todas las movilizaciones anteriores, la autoridad local intervino solamente en apenas 35 asuntos (4.6 por ciento), de los cuales 4 fueron para replegar a los manifestantes, llegando al enfrentamiento; en 5 lograron el repliegue sin enfrentamiento; en 3 ocasiones sólo se

enfrentaron a los manifestantes; y en 1 caso se enfrentaron y desalojaron a los manifestantes.

Evidentemente, en la mayoría de las ocasiones la intervención de la autoridad es nula, salvo para realizar "cortes viales" y facilitar a los manifestantes la realización de marchas y bloqueos, sea cual fuere su causa, justificada o no, afectando con esto a miles de personas diariamente, con una repercusión muy importante en términos económicos y sobre todo en calidad de vida.

Según cifras de la Cámara Nacional de Comercio de la Ciudad de México, las pérdidas diarias que enfrentan los comerciantes establecidos como consecuencia de las marchas rebasan 80 millones de pesos. En el mismo sentido, una manifestación con duración de 4 a 5 horas implica una pérdida de 1 millón 36 mil 459 horas/hombre tan sólo en la zona centro del Distrito Federal.

No deben soslayarse los incalculables costos en términos de deterioro ambiental por una mayor cantidad de emisiones vehiculares, los miles de trabajadores que pierden sus empleos porque no llegaron a su centro de trabajo, los heridos y enfermos cuya condición se agrava o incluso mueren por no llegar a tiempo al hospital, y los incontables conflictos que se ocasionan por la irritabilidad característica de las víctimas de los bloqueos.

Ante esta incuestionable evidencia, la regulación de las manifestaciones masivas, de las marchas y los bloqueos se convierte en una necesidad impostergable en el México de hoy. El reto es encontrar el equilibrio adecuado entre el derecho a manifestarse y el respeto de los derechos de terceros, de manera que la participación social, cualquiera que sea su forma, no encuentre más obstáculo que el derecho constitucional de los demás a vivir en un ambiente adecuado y a transitar libremente.

## **II. Consideraciones**

En el México de hoy, la participación activa de la sociedad es indispensable para el enriquecimiento continuo de la vida democrática, y es un importante indicador de los resultados de la acción del Estado, los cuales deben servir a los gobernantes para orientar el sentido de las políticas públicas en beneficio de los gobernados.

El propósito de esta iniciativa es, precisamente, buscar ese equilibrio a través de una reforma del artículo 9o. constitucional, para agregar que las asambleas y reuniones de petición o protesta a la autoridad no podrán considerarse ilegales, siempre que no afecten derechos de terceros ni obstruyan vías de comunicación.

Asimismo, se propone la adición de un tercer párrafo a efecto de establecer que las leyes locales deberán regular, en su respectivo ámbito territorial, tales manifestaciones públicas en los términos del propio 9o. constitucional, que se reforma.

## **III. Conclusiones**

Por estas consideraciones básicas es importante reiterar que el propósito no es reprimir la manifestación popular sino, únicamente, lograr el anhelado equilibrio entre la voluntad popular y la manifestación social coyuntural, plenamente válida, y el esfuerzo diario de cada persona por salir adelante y gozar de una mejor calidad de vida.

Por todo lo expuesto, someto a la consideración de esta honorable asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de

### **Decreto**

**Artículo Único.** Se reforma el segundo párrafo y se adiciona un párrafo tercero al artículo 9o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

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

No se considerará ilegal, y no podrá ser disuelta una asamblea o reunión que tenga por objeto hacer una petición o presentar una protesta por algún acto a una autoridad, **siempre que no se afecten derechos de terceros, no se obstruyan las vías de comunicación, no se profieran injurias o se hiciere uso de violencia o amenazas para intimidar u obligar a la autoridad** a resolver en el sentido que se desee.

**Las leyes locales regularán, en su respectivo ámbito territorial, las asambleas o reuniones a que se refiere el párrafo anterior en los términos señalados en él.**

### **Artículos Transitorios**

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

**Segundo.** Las legislaturas locales y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal deberán expedir, en un plazo no mayor de 90 días, las leyes a que se refiere la presente reforma.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 21 de febrero de 2008.

Diputado Gerardo Buganza Salmerón (rúbrica)

**QUE REFORMA EL ARTÍCULO 135 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO RAÚL CERVANTES ANDRADE, 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, someto a la consideración de esta honorable Asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por la que se reforma el párrafo primero del artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de conformidad con la siguiente

**Exposición de Motivos**

De acuerdo con el artículo 44 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Distrito Federal es la capital de los Estados Unidos Mexicanos y sede de los poderes de la Unión. Asimismo es el centro político, cultural y económico del país. Esta entidad federativa aporta la quinta parte del producto interno bruto de nuestro país y casi el 50% de la recaudación total de impuestos.

Es la ciudad más poblada de la República y una de las mayores aglomeraciones urbanas del mundo, con 8.720.916 habitantes, de acuerdo al Segundo Censo de Población 2005 elaborado por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.<sup>1</sup>

En su crecimiento demográfico, la Ciudad de México fue incorporando a numerosos poblados que se encontraban en las cercanías. A mediados del siglo XX, su área metropolitana desborda los límites del Distrito Federal, y se extiende sobre 40 municipios del estado de México y un municipio del estado de Hidalgo; según la más reciente definición oficial de 2003 sobre zonas metropolitanas, en la del Valle de México habitan casi 15 millones de personas. De acuerdo con el Reporte Urbanístico de las Naciones Unidas, la Zona Metropolitana de la Ciudad de México es la más grande del hemisferio occidental y la primera aglomeración urbana más grande del mundo, sin contar con el efecto conurbación urbana de Tokio (ciudades contiguas). Sería tras esto, la segunda conurbación, después de Tokio más grande del mundo.<sup>2</sup>

De acuerdo con un estudio realizado por Price Waterhouse Coopers, el área metropolitana de la Ciudad de México ocupa el octavo sitio de las ciudades más ricas del mundo al tener un producto interno bruto<sup>3</sup> de 331 mil millones de dólares que se duplicará, según el mismo estudio, en el 2020, colocándola en el séptimo sitio solo detrás de Tokio, Nueva York, Chicago, Los Ángeles, Londres y París.

Asimismo, el Distrito federal es la entidad federativa con el mayor grado de alfabetización. De los más de ocho millones de personas que viven en la Ciudad de México el 94,83% sabe leer y escribir, siendo que la media nacional es de 88,69%. En lo que respecta al grado de

escolaridad, el promedio ronda los once años de instrucción cuando en el país éste es de apenas 8 años. La ciudad de México concentra una alta proporción de personas que han concluido una formación universitaria, o de posgrado y tiene uno de los niveles de vida más altos del país.

Sin embargo el artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no considera a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, órgano<sup>4</sup> legislativo del Distrito Federal, dentro del proceso de modificación constitucional, lo que impide que los capitalinos, representados en la Asamblea Legislativa, puedan pronunciarse sobre la aprobación o no de una reforma constitucional. Es decir, actualmente la ciudad más importante del país, donde se encuentra la mayor concentración de mexicanos, no es tomada en cuenta cuando se propone reformar a la Constitución Política.

Como ha quedado demostrado, los habitantes de la Ciudad de México, hacemos una importante aportación en la vida económica, cultural, científica y política del país, sin embargo no se le reconoce a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal como miembro del Constituyente Permanente como sí lo son los estados de la Federación; aun cuando ya ha habido grandes avances en lo que concierne al reconocimiento de los derechos de los capitalinos, creo que nuestra labor como legisladores federales es incluir la participación de la ciudad capital de todos los mexicanos en las reformas estructurales sociales, económicas y políticas que estaremos construyendo en los próximos años.

De conformidad con lo anteriormente expuesto, me permito someter a la consideración de este honorable pleno el siguiente proyecto de

**Decreto por el que se reforma el párrafo primero del artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

**Artículo Único.** Se reforma el párrafo primero del 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 y de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

...

**Transitorio**

**Único.** El presente decreto iniciará su vigencia el día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

**Notas**

1. <http://www.inegi.gob.mx/inegi/default.aspx>
2. Naciones Unidas, 2003: 132-133.

3. PriceWaterhouse Coopers, "UK Economic Outlook, March 2007", page 5. "Table 1.2 – Top 30 urban agglomeration GDP rankings in 2005 and illustrative projections to 2020 (using UN definitions and population estimates)"

4. El artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es claro en señalar que el gobierno del Distrito Federal estará a cargo de los Poderes Federales y de los órganos legislativo, ejecutivo y judicial.

Dado en el Salón de Plenos del Palacio Legislativo de San Lázaro, a los 21 días del mes de febrero de 2008.

Diputado Raúl Cervantes Andrade (rúbrica)



**QUE REFORMA EL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO MANUEL SALVADOR SALGADO AMADOR, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PVEM**

Manuel Salvador Salgado Amador, 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 115; 71, fracción II; 72; 73, fracción XXX, 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 a la siguiente:

**Exposición de Motivos**

Actualmente, existen marcadas desigualdades en el grado de desarrollo de los estados y municipios de nuestro país. Esto nos está llevado a reflexionar en la posibilidad de replantear ciertas facultades, responsabilidades y esquemas que equilibren a los tres órdenes de gobierno; para propiciar una descentralización política, a través del fortalecimiento de los municipios.

En México existen 2439 municipios<sup>1</sup> con características diferentes entre sí. Cada uno posee sus rasgos propios que lo diferencian de los demás; aunque en términos de la problemática que enfrentan, se dan situaciones comunes tales como la insuficiencia de recursos financieros, de capacidad técnica y humana, en la prestación de servicios públicos e ineficiencia administrativa, entre otros.

El municipio es una instancia política y administrativa del Estado mexicano. Es la unidad básica territorial, cuyas características básicas de acuerdo a la Constitución son libertad política, libertad de administración y personalidad jurídica.

Ésta última se refiere a la capacidad que tiene el municipio para ser sujeto de derechos y obligaciones y manejar su patrimonio conforme a la ley; en este sentido es un poder público que puede celebrar convenios con otros entes sujetos a derechos y obligaciones; celebrar acuerdos dentro de su competencia y jurisdicción; dictar los bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de su respectiva jurisdicción y adquirir obligaciones y responsabilidades ante otras instancias gubernamentales.<sup>2</sup>

En este orden de ideas, el ayuntamiento como órgano de representación popular encargado del gobierno y la administración del municipio cuenta con la oportunidad de aprovechar su personalidad jurídica, la cual le brinda el potencial para consolidarse como un promotor económico de éste. Desde los 80 se reconoció la imperiosa necesidad de impulsar esta característica, como forma de conducir económica y financieramente a las comunidades.

Sobre todo, en un contexto en el que 44% de los municipios del país (1,077 municipios) están clasificados como de alta y muy alta marginación, en donde la mayor parte de la población no alcanza a percibir dos salarios mínimos y que se encuentran concentrados fundamentalmente en el sur y sureste del país.

Actualmente el municipio, sobre todo el rural, tiene la necesidad de buscar alternativas de financiamiento o buscar recursos adicionales para constituirse como promotor real del desarrollo y así poder dar respuesta a las demandas ciudadanas.

En este sentido, el *financiamiento municipal* es fundamental, al entenderse como el conjunto de acciones a través de las cuales los ayuntamientos se allegan de fondos monetarios necesarios para cubrir las actividades operativas que requieren, así como también su ampliación y desarrollo.<sup>3</sup>

Existen varios tipos de financiamiento que pueden ser utilizados por los municipios. Algunos son *con base en su duración*, los cuales pueden ser a corto, mediano y largo plazo; *con base en su costo financiero* pueden ser gratuitos o con interés. Y *con base en su obtención* pueden ser financiamientos internos o externos a corto o mediano plazo.

*Las fuentes de financiamiento externas a corto y mediano plazo* son las participaciones federales y estatales; transferencias regulares de la nación; aportes especiales del presupuesto nacional; regalías y donaciones temporales de la banca comercial y de desarrollo; letras de cambio; factoraje; acreedores comerciales y de fondos reembolsables, entre otras.

*Las fuentes de financiamiento internas a largo plazo* son las fuentes que internamente genera el municipio y su redituabilidad es a más de un año y consecuentemente habrán de liquidarse en períodos similares como las reservas y utilidades de ejercicios presupuestales anteriores, la eficiencia administrativa en la gestión municipal, etc.

*Las fuentes de financiamiento externas a largo plazo* son aquellas que se pueden utilizar para inversiones a largo plazo en activos fijos, como por ejemplo: terrenos, edificios, maquinaria, equipo, servicios públicos, préstamos a largo plazo de la banca de desarrollo, factoraje, arrendamiento financiero, entre otros.

Si un municipio genera recursos internos propios y pueden satisfacer expectativas de gasto, éste será autofinanciable. De lo contrario, el municipio se identifica como no autofinanciable. Sin embargo, la característica fundamental que priva en los gobiernos municipales es que no son autosuficientes, lo cual obliga a ver alternativas para proveerse de recursos. Lo anterior, genera gobiernos municipales altamente dependientes del gobierno estatal y federal.

Por otra parte cabe mencionar que, los ayuntamientos se renuevan en su totalidad cada tres años y para ello la ley orgánica municipal y la ley electoral de cada entidad determinan el tiempo y la forma en la que deberá hacerse dicha renovación. Pero es una realidad que, una

limitante para la planeación del gobierno municipal es el escaso tiempo de gestión con el que cuentan.

En tan sólo tres años deben conocer las necesidades vecinales, la cantidad de los recursos con los que cuentan y los que probablemente van a tener como resultado de su gestión. Asimismo, elaborar un diagnóstico de financiamiento, un análisis financiero del municipio, determinar las estrategias de financiamiento relacionadas al nivel de riesgo que adoptarán; presentación del programa de financiamiento para su aprobación. Y una vez aprobado recurrir al gobierno a través de convenios para transferir recursos para el desarrollo. Esto hace que programas y proyectos no coincidan en el tiempo y que el dinero con el que cuentan en ese momento no sea suficiente para ejecutarlos.

Definitivamente, en tres años de gestión de un ayuntamiento, no se alcanzan a obtener los frutos de las gestiones hechas y la ciudadanía no observa los beneficios esperados.

Como puede apreciarse, la figura del municipio se ha visto obstaculizada, en cierto modo, para llevar a cabo sus atribuciones debido al tiempo limitado con el que cuenta para hacer gestiones que les permitan allegarse de recursos. Por lo cual, son gestiones que terminan inconclusas y sin recibir los beneficios esperados.

Para fortalecer la gestión pública y administrativa de las autoridades locales de los municipios del país es fundamental establecer las bases para dar continuidad a las políticas públicas elaboradas por presidentes municipales, a través de dar tiempo suficiente para que puedan gestionar convenios de colaboración con las instancias correspondientes y al mismo tiempo, tengan oportunidad de recibir los beneficios de éstos, durante sus administraciones.

Como legisladores es nuestra responsabilidad reconocer las nuevas necesidades de la federación y llevar a cabo acciones que permitan fomentar su fortalecimiento y paliar la heterogeneidad en todo el territorio nacional.

Por las razones antes expuestas, y con el fin de fortalecer el desarrollo municipal en beneficio de los ciudadanos, la presente iniciativa pretende reformar el artículo 115 constitucional para ampliar el periodo de gobierno de los presidentes municipales a 4 años.

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 el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

**Artículo Único.** Se reforma la fracción I, párrafo segundo 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 115.** Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

I. 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.

Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, **podrán durar en su encargo un periodo de hasta cuatro años** y no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Las personas que por elección indirecta, o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electas para el periodo inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes sí podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio.

...

...

...

II. ...

### **Transitorios**

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

**Segundo.** Al entrar en vigor estas reformas, el Congreso de la Unión y las Legislaturas de las entidades federativas deberán realizar las adecuaciones a las leyes federales y constitucionales locales que procedan y reglamenten lo aquí estipulado.

### **Notas:**

1. [www.inafed.gob.mx](http://www.inafed.gob.mx)
2. Martínez Cabañas, Gustavo. La administración estatal y municipal de México. INAP-Conacyt, México, 1985.
3. Pérez González, Hugo Nicolás. Ponencia: "Mecanismos de financiamiento y fondeo para el desarrollo municipal local". Durante el 1er. Encuentro de presidentes municipales, "El municipio y el desarrollo rural", Equipo del INCA Rural. Celebrado en México, DF, los días 27 y 28 de noviembre de 2001.

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 los veintiséis días del mes de febrero de 2008.

Diputado Manuel Salvador Salgado Amador (rúbrica)

**QUE REFORMA EL ARTÍCULO QUINTO TRANSITORIO DEL DECRETO POR EL QUE SE APRUEBA EL DIVERSO QUE ADICIONA LOS ARTÍCULOS TERCERO, PÁRRAFO PRIMERO, FRACCIONES III, V Y VI; Y 31, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SUSCRITA POR INTEGRANTES DE LA COMISIÓN DE EDUCACIÓN PÚBLICA Y SERVICIOS EDUCATIVOS**

Los que suscriben, Víctor Manuel Lizárraga Peraza, Itzcóatl Tonatiuh Bravo Padilla, Adrian Pedrozo Castillo, Sergio Hernández Hernández, Raymundo Cárdenas Hernández (del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática), María del Carmen Pinete Vargas, José Rosas Aispuro, Adolfo Mota Hernández, Daniel Amador Gaxiola (del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional), Ariel Castillo Nájera (del Partido Nueva Alianza), Abundio Peregrino García (del Partido del Trabajo), José Luis Varela Lagunas (del Partido Convergencia), y Faustino Javier Estrada González (del Partido Verde Ecologista de México), diputados federales integrantes de la Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos de LX Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71 y 73, fracción XXV, 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, someten a consideración la presente iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo Quinto Transitorio del decreto por el que se aprueba el diverso que adiciona el artículo tercero en su párrafo primero, fracciones III, V y VI, y el artículo 31 en su fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a efecto de que se amplíe el plazo para la entrada en vigor de la obligatoriedad del primer año de educación preescolar, del ciclo escolar 2008-2009 al ciclo escolar 2011-2012, con el objeto que se garanticen las condiciones para universalizar el servicio con equidad, calidad y pertinencia, conforme a la siguiente:

**Exposición de Motivos**

El 12 de noviembre del 2002, con la publicación del decreto que reforma los artículos 3o. y 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se estableció la obligatoriedad de la educación preescolar. Este hecho significó la reivindicación de la importancia que la educación preescolar tiene para el desarrollo de las niñas y los niños de México, ya que se incluyó a ésta como parte de la educación básica obligatoria.

El decreto de reforma constitucional tiene ocho artículos transitorios, en los que se establecen los plazos para el cumplimiento de la obligatoriedad, las condiciones para la impartición de la educación preescolar, así como las acciones que deben realizar las autoridades educativas para "universalizar en todo el país, con calidad, la oferta de este servicio educativo."

En este sentido, los legisladores promoventes compartimos la premisa de que mientras más temprano se incorporen los niños a la educación, tendrán mejores oportunidades de desarrollo y sus capacidades para aprender se verán incrementadas.

El informe *Niños pequeños, grandes desafíos II: educación y atención preescolar*, publicado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, 2006) señala que: "La provisión de una educación y una atención de buena calidad durante la primera infancia se ha mantenido de forma constante en las agendas de los gobiernos durante los últimos años... se está generalizando la idea de que un acceso temprano a la educación y atención preescolar contribuyen a un buen arranque en la vida, sobre todo para los grupos de bajos ingresos y de lengua materna distinta..."<sup>1</sup>

De acuerdo al mismo informe de la OCDE, entre los factores inmediatos que centran la atención gubernamental en la educación y atención preescolar destacan: el adelanto de las mujeres en condiciones de equidad para su desarrollo profesional y el aumento de la participación de las mismas en el mercado laboral; la compaginación de responsabilidades laborales y familiares sobre una base más equitativa para las mujeres; la solución de los problemas demográficos a los que se enfrentan los países de la OCDE (en especial la caída de los índices de fertilidad y el envejecimiento generalizado de la población); y el abatimiento de la pobreza infantil y su incidencia en las desventajas en la enseñanza.

Es preciso señalar que a partir de la entrada en vigor de la reforma constitucional de 2002, se han logrado avances en cuanto a cobertura, sobre todo en los grados segundo y tercero del nivel preescolar. Según datos de la Secretaría de Educación Pública (SEP) y del Consejo Nacional de Autoridades Educativas (CONAEDU)<sup>2</sup>, a la fecha se ha logrado una cobertura del 88.9 por ciento en el segundo año y un 96.8 por ciento en el tercer año de preescolar. Sin embargo, las cifras para el primer año de este nivel educativo no son alentadoras, la cobertura es de apenas 30.6 por ciento, lo que significa que -de continuar la tendencia- se lograría la universalización de este servicio hasta el año 2030.

Sin desestimar estos avances, es preciso reconocer que la mayor parte de la cobertura del nivel preescolar se da en zonas urbanas, por lo que existen graves rezagos en las zonas rurales y marginadas, particularmente aquellas que tienen una población reducida. En el ciclo escolar 2006-2007, de acuerdo al documento Diagnóstico General de la Educación Preescolar en México<sup>3</sup>, la atención preescolar en el sistema público se distribuyó por modalidad de la siguiente manera:

- a) En Preescolar general, 85.99 por ciento de la matrícula.
- b) En Preescolar indígena, 8.01 por ciento de la matrícula.
- c) En Preescolar Comunitario, 3.25 por ciento de la matrícula.
- d) CENDI y Sistema DIF, 2.75 por ciento de la matrícula.

El siguiente Cuadro, con datos de 2007, expone la serie histórica y el pronóstico de atención en educación preescolar a partir del crecimiento inercial de la matrícula en el ciclo escolar 2008-2009. En este escenario, la meta de cobertura del primer año de preescolar para el presente ciclo escolar (2007-2008) se estima en 35.6 por ciento. El Cuadro indica



que, al ritmo de crecimiento actual, al ciclo escolar 2012-2013 se alcanzaría a cubrir sólo un 53.4 por ciento de la demanda de niñas y niños de 3 años de edad.

Ciclo Escolar	Tres años			Cuatro años			Cinco años		
	Población	Matrícula	Atención	Población*	Matrícula	Atención	Población*	Matrícula	Atención
2000 -2001	2,261,851	340,471	15.1%	2,261,643	1,243,605	55.0%	2,257,304	1,822,235	80.7%
2001 -2002	2,250,264	371,137	16.5%	2,248,626	1,246,175	55.4%	2,249,128	1,799,404	80.0%
2002 -2003	2,267,029	438,044	19.3%	2,237,524	1,374,104	61.4%	2,236,684	1,806,522	80.8%
2003 -2004	2,298,944	456,487	19.9%	2,253,990	1,408,423	62.5%	2,225,477	1,862,137	83.7%
2004 -2005	2,252,937	518,582	23.0%	2,285,729	1,572,478	68.8%	2,241,854	1,970,546	87.9%
2005 -2006	2,145,379	530,816	24.7%	2,239,998	1,792,468	80.0%	2,273,427	2,110,387	92.8%
2006 -2007	2,055,240	629,820	30.6%	2,132,980	1,895,767	88.9%	2,228,055	2,156,299	96.8%
2007 -2008	1,982,960	705,934	35.6%	2,043,283	1,961,552	96.0%	2,121,729	2,121,729	100.0%
2008 -2009	1,940,626	794,790	41.0%	1,971,425	1,971,425	100.0%	2,032,525	2,032,525	100.0%
2009 -2010	1,917,464	885,765	46.2%	1,929,318	1,929,318	100.0%	1,961,048	1,961,048	100.0%
2010 -2011	1,898,365	937,875	49.4%	1,906,292	1,906,292	100.0%	1,919,144	1,919,144	100.0%
2011 -2012	1,882,953	971,040	51.6%	1,887,328	1,887,328	100.0%	1,896,241	1,896,241	100.0%
2012 -2013	1,868,822	998,115	53.4%	1,872,024	1,872,024	100.0%	1,877,401	1,877,401	100.0%

Fuente: DGPP y P . SEP.

Lo más relevante de los datos oficiales presentados en el Cuadro es que, de entrar en vigor la obligatoriedad del primer año de educación preescolar en el ciclo 2008-2009 en las condiciones actuales, el 59 por ciento de los niños en edad de cursarlo no tendrían acceso a éste. Lo anterior implica que más de 1 millón 100 mil niños y niñas se quedarían sin el servicio, lo que generaría un grave rezago temprano e incrementaría la brecha de inequidad, ya que los educandos excluidos de este servicio en su mayoría pertenecen a estratos sociales bajos caracterizados por la pobreza. Además, muchos de ellos viven en zonas aisladas y de difícil acceso.

Asimismo, de entrar en vigor la obligatoriedad del primer año de preescolar en las actuales condiciones, también se afectaría la garantía de ingreso al segundo y tercer grados para la población menos favorecida. Esto, dado que los que no logren cursar el primer año no cumplirían con el requisito para ingresar a los grados subsecuentes.

Una arista más que hay que considerar es la tendencia demográfica que tiene nuestro país, ya que, según datos del Consejo Nacional de Población (Conapo), la demanda por educación preescolar alcanzó su máximo en 2007 para comenzar a decrecer ininterrumpidamente durante los próximos 42 años, de forma que la inversión para satisfacer el servicio de preescolar, sobre todo de primer año, debe ser planeada tomando las previsiones que la pirámide demográfica señala. Lo anterior, para no tener una sobreoferta de recursos humanos especializados que sean redundantes en el mediano y largo plazos.

Los proponentes consideramos que la cobertura en el nivel preescolar es importante, pero no lo es todo. La calidad y pertinencia del servicio educativo tienen implicaciones que merecen una consideración especial, ya que la atención a la primera infancia – cuando es de alta calidad– tiene un efecto ampliamente positivo en el desarrollo de los niños y las niñas del país. Asimismo, se reconoce que en situación de pobreza la etapa preescolar puede



compensar las diferencias de origen de los alumnos. Tal y como lo han señalado especialistas internacionales "...añadir simplemente más años a la educación obligatoria no resuelve los problemas sociales... sugiere que diseñando un mejor sistema de educación pública a edad temprana, dirigida a los que más lo necesitan, puede llevar a obtener mejores resultados en el sistema educativo."<sup>4</sup>

El Informe de la OCDE (2006) sobre educación inicial y preescolar destaca entre sus recomendaciones de política educativa que para ofrecer un servicio de calidad "...la mayoría de los países necesitan duplicar la inversión anual por niño para garantizar un índice aceptable de niños por educador [15 niños] y poder contar con un plantel de educadores altamente calificados. En un buen sistema los gobiernos desarrollan estrategias de asignación de recursos claras y coherentes, que incluyen la inversión en iniciativas de planificación y calidad a largo plazo..."

Uno de los argumentos centrales en el debate ha sido el del Consejo Nacional de Autoridades Educativas (CONAEDU), órgano que agrupa a las autoridades educativas de las entidades federativas y de la Secretaría de Educación Pública. Este órgano desarrolló un estudio comprehensivo sobre el estado de la educación preescolar en México (*Las implicaciones de la obligatoriedad de la Educación Básica en México: Diagnóstico y Propuestas*), el cual fue entregado al Poder Legislativo en sesión de Comisiones Unidas de las Comisiones de Educación Pública y Servicios Educativos y de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, y en Conferencia con la Comisión de Educación del Senado de la República, con fecha 26 de septiembre de 2007.

En dicho documento, el CONAEDU realiza diversos planteamientos relacionados con las dificultades técnicas, de infraestructura, de formación y disponibilidad de profesores y personal especializado, así como de carácter financiero que enfrentan los gobiernos estatales y el Gobierno Federal para cumplir con la disposición constitucional respecto a la obligatoriedad del primer año de educación preescolar, que entra en vigor a partir del ciclo escolar 2008-2009. Lo anterior, dado que en la reforma de 2002 las condiciones de planeación y presupuestación fueron insuficientes para dar cumplimiento cabal al mandato constitucional de garantizar los tres grados del preescolar.

Por tal motivo, en estos momentos resulta pertinente y necesaria la intervención del Poder Legislativo Federal, para evitar que la reforma del 2002, planeada con el propósito de ser un mecanismo compensatorio e igualador al brindar educación a las poblaciones menos favorecidas, impacte de manera negativa precisamente a esos grupos sociales.

En cuanto a la inversión que implica lograr la cobertura universal de primer grado de preescolar en el ciclo 2008-2009, datos del documento del CONAEDU señalan que se requieren 61,984 grupos escolares adicionales. El costo estimado para cada nuevo grupo, considerando el salario del docente (sólo para ese ciclo escolar) y la infraestructura que se necesita habilitar o construir para asegurar una atención de calidad, sería de \$388,580 pesos, lo que representa un costo total de más de 20,000 millones de pesos.

Es preciso señalar, que los datos del párrafo anterior deben ser corroborados en el marco de un sólido estudio financiero elaborado por el Poder Legislativo Federal, en el contexto de la reforma al artículo 27 de la Ley de Coordinación Fiscal, referente al Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB). No obstante lo anterior, es evidente que se requieren canalizar mayores recursos presupuestales para el mencionado fondo.

En el documento presentado por el CONAEDU, las autoridades educativas plantean dos propuestas concretas al Poder Legislativo:

**"Opción 1:** Eliminar la obligatoriedad de la educación preescolar para los niños y las niñas de 3 años de edad, manteniendo este servicio como optativo. Esta medida contribuye en primer término, a evitar la afectación de los niños en su derecho a recibir educación, pero de manera muy importante, permitiría concentrar los esfuerzos en el mejoramiento de la calidad del servicio y en la ampliación de la cobertura de la población de 4 y 5 años. Esto significa que las entidades federativas que cuenten con las condiciones de infraestructura y pedagógicas para ofrecer educación preescolar a los niños de 3 años de edad, lo seguiría ofreciendo con carácter optativo y tendrán posibilidades de incrementar gradualmente la cobertura, para cumplir con el propósito de garantizar el acceso a la educación.

**Opción 2:** Ampliar el plazo para la obligatoriedad del primer grado de preescolar para los niños de 3 años de edad, considerando los siguientes criterios técnico-pedagógicos y presupuestales para planificar el crecimiento gradual de la oferta educativa con calidad:

- Disponibilidad de espacios educativos (aulas y escuelas) suficientes y con la infraestructura física apropiada.
- Un máximo de 15 niños por grupo en preescolar general
- Maestros con la formación profesional que se requiere
- Equipamiento didáctico adecuado a las características y necesidades de los niños de 3 años."<sup>5</sup>

Además de los argumentos del CONAEDU, es importante resaltar que algunos congresos de entidades federativas han manifestado su preocupación sobre el tema de la obligatoriedad del primer año de la educación preescolar. Así, de manera oficial, tanto el Congreso de Hidalgo -con fecha 9 de enero de 2008-, como el Congreso de Nuevo León -con fecha 21 de diciembre de 2007-, han enviado exhortos a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión para que, de manera prioritaria, se analice y se dictamine sobre las propuestas referentes a entrada en vigor de este grado escolar en el ciclo 2008-2009.

En ambos casos, los Congresos citados manifiestan su preocupación por la problemática que se enfrenta para dar cobertura universal en el primer año del preescolar, y solicitan que sea el Congreso de la Unión el que desarrolle un minucioso análisis para determinar la viabilidad de un potencial aplazamiento en la entrada en vigor de dicho grado educativo, al ciclo escolar 2011-2012.

Los diputados firmantes, ante la responsabilidad que implica la tarea de legislar y reconociendo la importancia que merece el tema de la educación preescolar en el marco de las decisiones de política educativa, hemos realizado un proceso responsable y minucioso de análisis sobre las implicaciones que tiene la entrada en vigor de la obligatoriedad del primer año del preescolar en agosto de 2008.

En este contexto, la mayor preocupación de las y los legisladores es que, si no se garantiza la oferta educativa en las zonas que enfrentan mayores índices de marginación, la obligatoriedad del servicio educativo de primer año de preescolar generará un efecto de mayor inequidad y rezago. Lo anterior, ya que los niños de las familias en condiciones de pobreza y en zonas marginadas –principalmente- no podrían hacer efectivo este derecho, lo que generaría problemas para su ingreso a los subsecuentes grados educativos, contrario al espíritu del artículo 3ro Constitucional y de los propósitos de la reforma de 2002.

Los que suscribimos esta iniciativa reconocemos el avance en cobertura de los niveles segundo y tercero de preescolar, pero al mismo tiempo observamos que ni el Gobierno Federal ni las entidades federativas actualmente cuentan con las condiciones suficientes para la atención, con equidad, calidad y pertinencia, de más de un millón de niños que tienen entre 2 años y ocho meses y 3 años de edad.

En el mismo espíritu de la reforma de 2002, la presente Iniciativa tiene la firme intención de refrendar que la educación preescolar es una responsabilidad del Estado Mexicano. En este sentido, de no crearse primero las condiciones mínimas para que la Secretaría de Educación Pública federal y las entidades federativas puedan proveer a la gran mayoría de los niños y niñas de educación preescolar de calidad, se propiciaría una privatización silenciosa a través de un crecimiento desmedido en la matrícula de instituciones privadas. Esto, cuando es evidente que el servicio es una responsabilidad de carácter público, en la que los particulares tienen sólo una función de carácter complementario.

En suma, tomando en cuenta las propuestas y peticiones de las autoridades educativas de las entidades federativas y de la Secretaría de Educación Pública, así como los análisis propios, los promoventes consideramos que la entrada en vigor de la obligatoriedad del primer año del preescolar se debe aplazar.

Este aplazamiento se llevaría a cabo con el objeto de que el Estado –Federación, Estados, Distrito Federal y municipios- garanticen e incrementen gradualmente en plazos específicos, las condiciones técnico-pedagógicas, de infraestructura, de formación y capacitación de profesores, así como de especialistas en puericultura, para lograr una cobertura universal de calidad para todos los niños y las niñas de tres años de edad para el ciclo escolar 2011-2012.

Dicho aplazamiento permitiría, además, que diversos sectores académicos, sociales, así como instancias oficiales, amplíen y profundicen en el debate sobre si este ciclo debe atenderse con cobertura universal a través de la educación inicial, o a través de la estructura formal de la educación preescolar.

En conclusión, como legisladores federales debemos estar conscientes que, de no tomar las medidas adecuadas de manera inmediata, la entrada en vigor de la obligatoriedad del primer año del preescolar en las condiciones actuales iría en contra de lo que la reforma de 2002 pretendió otorgar como un derecho, afectando a una gran cantidad de niñas, niños y sus familias.

Por lo anteriormente expuesto, las y los legisladores promoventes presentamos a consideración el siguiente:

**Decreto que reforma el artículo Quinto Transitorio del decreto por el que se aprueba el diverso que adiciona el artículo tercero en su párrafo primero, fracciones III, V y VI, y el artículo 31 en su fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:**

### **Artículo Quinto Transitorio**

La educación preescolar será obligatoria para todos en los siguientes plazos: en el tercer año de preescolar a partir del ciclo 2004-2005; el segundo año de preescolar, a partir del ciclo 2005-2006. **En lo que corresponde al primer año de preescolar, la atención educativa deberá crecer de manera sostenida a partir del ciclo 2008-2009 hasta alcanzar una cobertura total en el ciclo escolar 2011-2012.** En los plazos señalados, el Estado mexicano habrá de universalizar en todo el país, con calidad, la oferta de este servicio educativo.

La Secretaría de Educación Pública Federal –en coordinación con las autoridades educativas de las entidades federativas– deberá presentar al Poder Legislativo Federal, en un plazo de seis meses, la planeación técnico-presupuestal para cumplir con las anteriores disposiciones.

#### **Notas:**

1. OECD, 2006. Starting Strong II: Early Childhood Education and Care. Summary in Spanish.. Este segundo informe se realizó con la participación de 8 países miembros de la OCDE.
2. SEP-CONAEDU, 2007. Las Implicaciones de la Obligatoriedad de la Educación Básica en México: Diagnóstico y Propuestas.
3. SEP-CONAEDU. Diagnóstico General de la Educación Preescolar en México. México, octubre, 2007.
4. William T. Gomley Jr., Ted Gayer, Deborah Phillips and Brittany Lawson. The Effects on Universal Pre-K on Cognitive development. Developmental Psychology 2005, Vol. 41. Georgetown University, USA, 2005
5. SEP-CONAEDU, 2007. Las Implicaciones de la Obligatoriedad de la Educación Básica en México: Diagnóstico y Propuestas.

Palacio Legislativo de San Lázaro a 26 de febrero de 2008

**Diputados:** Itzcóatl Tonatiuh Bravo Padilla, José Rosas Aispuro Torres, Abundio Peregrino García, José Luis Varela Lagunas, María del Carmen Pinete Vargas, Adrián Pedrozo Castillo, Víctor Manuel Lizárraga Peraza, Ariel Castillo Nájera, Sergio Hernández Hernández, Adolfo Mota Hernández, Javier Estrada González, Raymundo Cárdenas Hernández, Daniel Amador Gaxiola (rúbricas).

**QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 17 Y 133 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO GERARDO OCTAVIO VARGAS LANDEROS, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI**

Gerardo Octavio Vargas Landeros, diputado federal por el distrito dos de Ahome, Los Mochis, Sinaloa, integrante de la LX Legislatura de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 71, fracción segunda, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 55, fracción segunda, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someto a la consideración de esta honorable asamblea la presente iniciativa con proyecto de decreto bajo la siguiente

**Exposición de Motivos**

Sin lugar a dudas la jurisdicción internacional en materia de derechos humanos ha recobrado una vital importancia en los últimos tiempos al ofrecer una protección supranacional de los derechos fundamentales y no solo contar con una justicia domestica que puede ser restrictiva u omisiva.

Existen críticas sobre la ineficacia en la ejecución de las resoluciones de los tribunales supranacionales de protección de los derechos humanos, pues se considera que éstos siempre son violados por la autoridad, y que cuando se recurre a los organismos de protección no obtienen otro resultado, que una simple recomendación con carácter "no vinculatorio" emitidas por las comisiones de derechos humanos estatales, nacionales e internacionales, y que las sentencias y los resolutivos en general de las Cortes y Comisiones de carácter internacional en materia de derechos humanos, no tienen la misma fuerza ejecutoria que los nacionales por tratarse de una jurisdicción subsidiaria o complementaria.

La intención de esta iniciativa de ley, se centra en que México cuenta no sólo con instancias estatales y nacionales para la debida protección de los derechos humanos, sino que forma parte de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, donde a quien le corresponde conocer es a la Comisión y a la Corte Interamericana de Derechos Humanos y sus resoluciones de ésta última, son de carácter obligatorio y definitivas, pero parcialmente ejecutables y no ejecutorias.

México forma parte de la jurisdicción interamericana de derechos humanos desde el 24 de marzo de 1981 toda vez que ha ratificado la Convención Americana, y reconocido la Competencia Contenciosa tanto de la Comisión como de la Corte Interamericana el 16 de noviembre de 1998.

El *status* que guarda México respecto al Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos, se supone que es de pleno derecho, pues existe una excepción a la aplicación de la Convención Americana, consistente en declaraciones interpretativas y una reserva realizadas al momento de la suscripción de la misma.

México no establece una disposición expresa respecto del reconocimiento de la ejecución de las resoluciones de los organismos internacionales tanto jurisdiccionales como no jurisdiccionales a que se encuentra obligado a cumplir de conformidad con los instrumentos internacionales que tiene ratificados y son vinculantes por razones de reconocimiento de competencia de la actuación de los mismos, así como tampoco una forma procesal específica para llevar a cabo la ejecutabilidad de sus fallos.

El artículo segundo de la convención americana establece la obligación de los estados parte de la Organización de los Estados Americanos de adoptar con arreglo a los procedimientos constitucionales y a las disposiciones de la convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos y libertades de los gobernados tutelados en los instrumentos internacionales, de esta disposición deriva la presente propuesta de ley.

Está comprobado, que no existe norma jurídica que establezca el reconocimiento de la ejecución de las sentencias de la Corte Interamericana, ni de los organismos internacionales en materia de derechos humanos, así como tampoco existe una forma procesal para llevar a cabo su ejecución en nuestro país, caso contrario a lo que si existe en Perú, por ejemplo, con la Ley que regula el procedimiento de ejecución de sentencias emitidas por los Tribunales Supranacionales.<sup>1</sup> Lo que si existe, es la ejecución de sentencias en la ley ordinaria mexicana, pero ello se refiere al derecho internacional privado.

La eficacia procesal pues, resulta ser un concepto fundamental en la presente iniciativa de Ley. Por lo que se debe dejar establecida la definición de la misma, pues bien, en el campo del derecho procesal, por eficacia de los actos procesales se entiende, según Eduardo Pallares, "...la calidad del acto procesal, por la cual se producen íntegramente los efectos de la ley y la voluntad de las partes han querido que produzca... cuando sucede lo contrario, es ineficaz parcial o totalmente".<sup>2</sup>

El espíritu jurídico de la presente iniciativa es, obtener de la autoridad nacional el pleno reconocimiento y restablecimiento de las resoluciones que para tal efecto emita el órgano supranacional ya sea medidas cautelares, recomendaciones o sentencias, con el objetivo de restituir en el goce del derecho fundamental vulnerado, reconocido expresamente en la Constitución y así ordenado por el órgano supranacional que ha conocido de la causa.

El artículo 17 constitucional, es considerado como la base de la administración de justicia, ya que prohíbe la autotutela y fundamenta el principio de la existencia de los tribunales para la administración de justicia.

Dicho precepto, constituye la parte total y materia de la presente propuesta de reforma, pues como podremos darnos cuenta, en el párrafo tercero del citado precepto se hace alusión a la garantía de los gobernados de la plena ejecución de las resoluciones emitidas por los tribunales nacionales, de esta forma mi proyecto consiste en adicionar la ejecutabilidad de las resoluciones de los organismos internacionales en que México haya reconocido su competencia, pues se tiene la obligación de actuar en el ámbito interno respecto de su normatividad para dar plena vigencia a lo pactado en el ámbito internacional,



y que exista plena eficacia en la ejecución de las resoluciones de los organismos supranacionales de derechos humanos.

Por ello, se propone reformar el artículo 17 de nuestra Carta Magna, con la finalidad de que se reconozca de manera expresa el carácter ejecutivo de las resoluciones en comento, y se establezca la forma procesal que han de seguir para que las mismas sean ejecutables conforme a los procedimientos nacionales que para la ejecución de sentencias se establecen en el orden interno.

Está claro que de nada serviría que se suscriban, ratifiquen, promuevan y difunda la cultura de los derechos humanos, si comenzando por su pleno cumplimiento no contamos con una norma que haga efectivos en nuestro país las decisiones que en un momento dado, sean tomadas por los órganos jurisdiccionales y no jurisdiccionales competentes para ello, pues como consecuencia se hablaría de normas nugatorias.

La eficacia del derecho es la demanda de la sociedad, y más aún cuando después de que los actores de una contienda, tienen un desgaste físico, económico y emocional, logrando la actuación de los órganos encargados de administrar justicia, se encuentran con la falta de normatividad que haga aplicable y más que ello ejecutable una sentencia. Es entonces cuando se habla de la ineficacia del derecho.

Como he mencionado con anterioridad, desafortunadamente no existe normatividad procesal que nos ayude a ejecutar de manera plena las resoluciones de los órganos supranacionales en que nuestro país está vinculado de acuerdo con una de las principales cláusulas del derecho de gentes que es, *pacta sunt servanda* (los pactos deben cumplirse), como obligación de todo Estado parte de un tratado o convención internaciones de cumplir de buena fe con las obligaciones contraídas.

Ahora bien, mucho menos existe una disposición jurídica en la Constitución federal que haga reconocible la ejecución de las sentencias de dicho órgano internacional, por lo que debe comenzarse por su reconocimiento en nuestra Carta Magna, para que de esta manera, surja la creación en lo subsecuente de alguna forma específica que permita la eficacia procesal de su ejecución.

En tal sentido, las recomendaciones hechas por la ONU a México, incluyen cambios a la Constitución para incorporar los derechos humanos como eje fundamental de la misma; la promulgación de leyes reglamentarias para garantizar todos los derechos incluidos en la Carta Magna,<sup>3</sup> en este caso sería ideal la creación de un Código Procesal *ad-hoc* para la ejecución de las resoluciones de los organismos supranacionales similar al que existe en Perú, pero no sin antes otorgarle el reconocimiento en la Constitución federal.

Nuestra iniciativa de reforma tiene su antecedente en lo establecido en el artículo primero de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado que estipula:

La presente ley es reglamentaria del segundo párrafo del artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones son de orden público e

interés general; tiene por objeto fijar las bases y procedimientos para reconocer el derecho a la indemnización a quienes, sin obligación jurídica de soportarlo, sufran daños en cualquiera de sus bienes y derechos como consecuencia de la actividad administrativa irregular del Estado...<sup>4</sup>

Respecto de la responsabilidad indemnizatoria en el ámbito interamericano el artículo segundo de la mencionada ley estipula:

...Los preceptos contenidos en el Capítulo II y demás disposiciones de esta Ley serán aplicables en lo conducente, para cumplimentar los fallos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, así como las recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, aceptadas estas últimas por el Estado mexicano, en cuanto se refieran a pago de indemnizaciones...<sup>5</sup>

Por tanto, nos damos cuenta que México en este aspecto ha establecido normas específicas para cumplir con las indemnizaciones o las reparaciones económicas impuestas por los órganos interamericanos de derechos humanos, por lo que lo mismo debería de hacer para reparar las situaciones de derecho y de fondo de los asuntos que se tramiten ante estas instancias, y no sólo establecer las reparaciones pecuniarias, sin embargo, la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado tuvo vigencia hasta el 16 de abril de 2007, lo que de nueva cuenta queda insubsanable y sin la posibilidad de exigir tal reparación en asuntos posteriores.<sup>6</sup>

En múltiples ocasiones, una norma o una ley son totalmente ineficaces, lo que tendría un efecto muy semejante al de su inexistencia. La eficacia, por su parte es considerada un atributo del derecho o parte esencial de él. Considero que en la medida, en que exista claridad y coherencia en las normas jurídicas, habrá más probabilidades de lograr su eficacia.

Para este efecto, y en el caso específico que nos ocupa, es fundamental la tarea del legislador, ya que la eficacia inicial depende de las previsiones legislativas, por ello propongo esta iniciativa de ley, con la finalidad de que se adicione en la norma fundamental mexicana, el reconocimiento de las ejecuciones de las resoluciones emitidas en el ámbito supranacional por la legislación interna, así como su directa e inmediata aplicación por y ante cualquier juez, tribunal o autoridad mexicanas.

México es incipiente en realidad, en los casos llevados ante los órganos interamericanos de protección de los derechos humanos. Sólo un caso contencioso se ha tramitado ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, dos opiniones consultivas y seis medidas provisionales.

El jurista mexicano Sergio García Ramírez afirma: "...el futuro de la Corte, es muy alentador, pues hace 25 años era imposible afirmar que un Tribunal Internacional, entrara a resolver cuestiones de justicia doméstica. Hoy una de las Cortes Supremas Internacionales más importantes, son: la Corte Suprema de Argentina, la Corte Constitucional de Colombia, la Corte Constitucional del Perú, las cuales reconocen la importancia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, y el Perú ha establecido una ley procedimental



específica para la ejecución de las resoluciones de la Comisión y de la Corte Interamericanas de Derechos Humanos".<sup>7</sup>

En el único caso contencioso de México ante la Corte, de Alfonso Martín del Campo Dodd, sólo se dictó una sanción administrativa en contra de un policía judicial que posteriormente fue desestimada. En octubre de 2002 la Comisión Interamericana de Derechos Humanos emitió un informe en el que recomendó al gobierno de México la liberación inmediata de Martín del Campo. No obstante y debido a la omisión de nuestro país respecto de tal recomendación, la Comisión Interamericana determinó enviar el caso a la Corte Interamericana.

En diciembre de 2002 la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal emitió de igual forma una recomendación en la que reconoció los actos de tortura y detención arbitraria de que fuera víctima Martín del Campo, pero la recomendación no fue aceptada por las autoridades capitalinas.

El Gobierno de México en este mismo caso, omitió también realizar la notificación consular a que está obligado realizar, según lo establece el artículo 36 de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, ello, tomando en cuenta que Alfonso es también un ciudadano estadounidense.

Por lo anterior debemos evitar depender de la discrecionalidad de la autoridad para acatar las recomendaciones, medidas cautelares y sentencias que se dicten por los órganos jurisdiccionales y no jurisdiccionales, en aras de proteger los derechos de los gobernados, pues el Ejecutivo federal en turno ha coincidido en que la vitalidad de la democracia se funda en la plena vigencia de los derechos humanos.<sup>8</sup>

El artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos resulta ser insuficiente en la pretensión procesal de la ejecución de las resoluciones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en nuestro país, así como de las emitidas por los demás órganos supranacionales en que México sea parte, pues como el objetivo principal de esta iniciativa es demostrar dicha ineficacia, el precepto jurídico en comento únicamente reconoce a los tratados internacionales que estén de acuerdo con la Constitución como la máxima ley del país, sin embargo este artículo, así como ninguna otra disposición jurídica constitucional se expresa el carácter ejecutivo de las resoluciones de los órganos interamericanos en materia de derechos humanos, así como tampoco se establece el procedimiento específico que ha de seguirse para su ejecutabilidad. Por ello, se propone reformar este artículo con la finalidad de que los tratados y sus efectos aplicados en un caso concreto gocen de directa e inmediata aplicación por y ante cualquier juez, tribunal o autoridad.

Hablo del ámbito americano por ser la jurisdicción de ese continente la competente en los casos mexicanos, para conocer de casos contenciosos ante la Corte Interamericana y, consultivos en materia de derechos humanos, así como de las recomendaciones y medidas cautelares que pudiera dictar la Comisión Interamericana como órgano *cuasi judicial*, de igual forma refiero a los "demás órganos supranacionales" para permitir la apertura a otras

instancias protectoras de derechos humanos como es la ONU entre otros, y las cuales también emiten recomendaciones.

Por lo anterior, el texto del artículo 17 Constitucional que se propone refiere a la ejecución de las resoluciones de los organismos jurisdiccionales y no jurisdiccionales en que México sea parte. Pues considero debe establecerse una forma específica para acatar tanto las sentencias, como las medidas cautelares y las recomendaciones y no dejar al arbitrio de la autoridad términos y formas que pudieran caer en negociación y disminución de los derechos del gobernado, o en su caso, que por causa de la dilatación en el acatamiento de una medida provisional o cautelar por ejemplo, se consumen actos de violación irreparables para la víctima.

Las omisiones jurídicas existentes en todo sistema jurídico, implican una incertidumbre jurídica en las víctimas y en sus representantes y alientan desafortunadamente el incumplimiento por parte del Estado Mexicano de sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos, por lo que considero urgente se establezcan mecanismos claros de cumplimiento de las resoluciones internacionales de la materia.

El doctor Sergio García Ramírez, sobre el tópico de la ejecución de los fallos de carácter supranacional por la norma interna de los Estados ha señalado:

Las resoluciones de los tribunales deben ser puntualmente cumplidas, puesto que es una regla del Estado de derecho y de la división de poderes. El principio, necesario para el derecho interno, lo es también para el internacional, pues de lo contrario, el derecho de gentes decaería en un espacio de buenas voluntades, simples anhelos depositados en declaraciones, opiniones y recomendaciones.

El cumplimiento de las resoluciones es todavía una región incierta que va a depender en gran medida de los Estados...pues éstos son en definitiva, los primeros obligados y la mejor garantía de cumplimiento de ese deber jurídico a través de sus legislaciones internas.

Está claro que si las resoluciones no se cumplen, todo el sistema tutelar entra en crisis...<sup>9</sup>

La presente iniciativa de ley, se sustenta pues, en subsanar la falta de normatividad para el cumplimiento en la ejecución de las resoluciones internacionales (medidas cautelares, recomendaciones y sentencias), pues la única sanción que existe para el caso de su incumplimiento es la señalada en el artículo 65 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos en el ámbito interamericano, en donde se establece que la Corte, somete a la consideración de la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos en cada periodo ordinario de sesiones un informe sobre su labor en el año anterior, y de manera especial y con las recomendaciones pertinentes, señalará los casos en que un Estado haya omitido el cumplimiento de sus fallos y lo publicará, dicha medida a nuestro juicio, no restituye en el goce de los derechos a los quejosos.

Por tanto, la eficacia del derecho, tiene que ver con el acatamiento de la norma, que es la fase final para el real cumplimiento de los fines del derecho, que es la justicia. De esta

manera *Kelsen* afirma: "el derecho resulta eficaz si es aplicado por el órgano, es decir, si éste ejecuta la sanción".<sup>10</sup>

En suma, en México, no existe una disposición jurídica concreta ni sustantiva, ni adjetiva que nos indique la forma de ejecutar las resoluciones internacionales en materia de derechos humanos, consagrados tanto en la Constitución Política federal como en los instrumentos protectores de derechos humanos, lo que significa que serían nulas e ineficaces, si en un momento dado su violación llega a solicitar la reparación en el plano nacional.

Finalmente, a pregunta expresa realizada en entrevista realizada al insigne jurisconsulto García Ramírez, sobre ¿Cómo avanzar en el perfeccionamiento de la potestad ejecutiva limitada que posee la Corte Interamericana de Derechos Humanos?, ha respondido:

Ello depende de la voluntad político-jurídica de los Estados. Ha habido avance en los acatamientos de los fallos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, cada vez es más amplio este cumplimiento, incluso hay países que han modificado su Constitución, para acatar las resoluciones de la Corte.<sup>11</sup>

La coincidencia en este sentido sobre los efectos de las sentencias internacionales en el plano nacional, ha llevado a que los juristas afirmen que si los Derechos Humanos no tienen efectos prácticos concretos y normativos, no existe una justificación para estudiarlos en serio. Fernando Silva García, secretario de estudio y cuenta en la ponencia de la ministra de la Suprema Corte de Justicia de la Nación Margarita Luna Ramos, sobre la consideración de la eficacia de la legislación nacional respecto de la ejecución de las sentencias internacionales, ha expresado que no lo es, pues debería ser más clara la ley, para que no se prestase a equivocadas interpretaciones u omisiones por parte del juzgador nacional.<sup>12</sup>

Para el procesalista Camilo Constantino Rivera, la Corte Interamericana ha logrado el cumplimiento de sus resoluciones a través de consideraciones políticas. En México falta una reglamentación eficaz para el debido cumplimiento de sentencias. Las medidas de apremio que existe en la legislación nacional son insuficientes. Sería fundamental que exista una ejecución eficaz de las resoluciones de la Corte, pues se trata de una institución jurídica, no política. Además, el Estado Mexicano debe estar a la vanguardia en materia de competencia extraterritorial, pues la soberanía no es sólo hacia el interior, sino hacia los extranjeros.<sup>13</sup>

El interés político hacia los derechos humanos es un elemento de suma importancia en este tema. Se ha planteado un dilema inadmisibles entre soberanía y justicia internacional, pues se dice que la actuación de ésta constituye una insoportable injerencia en cuestiones soberanas, sin embargo, la suscripción y ratificación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la operación de la cláusula facultativa de la que deriva, en la especie, la jurisdicción internacional, lejos de constituir una merma o renuncia a la soberanía, significa un ejercicio de ésta.<sup>14</sup>

La revisión de las relaciones entre el orden jurídico interno y el orden jurídico internacional hace tiempo parecía un sacrilegio o algo inútil, hoy es necesario y urgente. Constituye una de las cuestiones más relevantes a resolver en el derecho constitucional de los Estados y en el *jus gentium*, todo ello con fines prácticos que se traducen, cotidianamente, en la sumisión de casos ante la Corte y en la ejecución de las resoluciones de ésta, además de la atención a las recomendaciones de la Comisión Interamericana.<sup>15</sup>

Por razones estrictamente prácticas, conviene que los Estados asuman este problema y lo resuelvan en el plano de su derecho doméstico, específicamente en el orden constitucional, como algunos países miembros de la OEA lo han hecho, para que las resoluciones internacionales a propósito de la responsabilidad estatal de este carácter tengan eficacia incuestionable e inmediata. De lo contrario, esas resoluciones serían retórica, y devendría ilusorio el segmento del sistema que las produce.<sup>16</sup>

En conclusión, nuestro país, debe avanzar en el perfeccionamiento de la eficacia procesal en la ejecución de las resoluciones de los organismos internacionales refrendado el compromiso con la sociedad democrática y con la finalidad de hacer factible el estado de derecho y la división de poderes que caracteriza a nuestra nación. Para que esta conclusión opere en el orden interno, que es donde debe adquirir eficacia, es preciso que haya un procedimiento que lo permita.<sup>17</sup>

Por lo anteriormente expuesto me permito someter a la consideración de este Pleno, la siguiente iniciativa con proyecto de

**Decreto por el que se reforman los artículos 17 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conforme a lo siguiente:**

**Artículo Primero.** Se **reforma** el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

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

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

**Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones, así como de las emitidas por los órganos jurisdiccionales y no jurisdiccionales internacionales en materia de derechos humanos en que México sea Parte, las cuales seguirán el procedimiento de ejecución que para tal efecto señala la ley para su cumplimiento.**

**Artículo Segundo.** Se **reforma** el 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 y **directa e inmediatamente aplicables por y ante cualquier juez, tribunal o autoridad.** 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.

### **Transitorios**

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

**Segundo.** Se contará con un plazo de 12 meses para la elaboración de las normas y medidas necesarias tendentes a la aplicación de lo reformado en los términos de este decreto.

### **Notas**

1. Denominada *Ley que regula el procedimiento de ejecución de sentencias emitidas por Tribunales Supranacionales*, en [www.justiciaviva.org.pe/peru\\_cidh/03\\_normatividad/Nivel\\_interno/03\\_Ejecuc.doc](http://www.justiciaviva.org.pe/peru_cidh/03_normatividad/Nivel_interno/03_Ejecuc.doc)
2. Bonifaz Alfonso, Leticia, *El problema de la eficacia en el derecho*, segunda edición, México, Editorial Porrúa, 1999, p. 3.
3. *La ONU y los derechos humanos en México*, en [www.proceso.com.mx/analisis\\_int.html?an=56951](http://www.proceso.com.mx/analisis_int.html?an=56951) (7 de febrero de 2008).
4. Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, en [www.diputados.gob.mx/leyesBiblio/](http://www.diputados.gob.mx/leyesBiblio/) (16 de noviembre 2007)
5. *Ídem*.
6. Maldonado Sánchez, Isabel, *La eficacia procesal en la ejecución de las resoluciones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en México*, Facultad de Derecho de la UMSNH, tesis de licenciatura, p. 146, en [www.plumajuridica.com.mx/documentos/tesis\\_lic\\_ims.pdf](http://www.plumajuridica.com.mx/documentos/tesis_lic_ims.pdf)
7. *Ibidem*, p. 159.
8. "Alentada Louise Arbour por la promoción de los derechos humanos en México", nota periodística en [www.milenio.com/index.php/2008/02/06/189140](http://www.milenio.com/index.php/2008/02/06/189140) (febrero de 2008).
9. García Ramírez, Sergio, *Los derechos humanos y la jurisdicción interamericana*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, p. 155.
10. Kelsen, Hans, *Teoría general del derecho y el Estado*, UNAM, 1979, P. 25.
11. Maldonado Sánchez, Isabel, *op. cit.*, p. 160.
12. *Ibidem*, p. 161.
13. *Ibidem*, p. 168-172.
14. García Ramírez, Sergio, *El futuro del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Biblioteca Jurídica Virtual, *Revista Jurídica*, boletín de derecho comparado, 2008, p. 6 en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/101/inf/inf9.htm>
15. *Ibidem*, p. 8
16. *Ídem*.
17. *Ibidem*, p. 9

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 26 de febrero de 2008.

Diputado Gerardo Octavio Vargas Landeros.

**QUE REFORMA EL ARTÍCULO 4o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SUSCRITA POR LOS DIPUTADOS CARLOS MADRAZO LIMÓN Y ECTOR JAIME RAMÍREZ BARBA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN**

Los suscritos, diputados federales, integrantes del Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 55, fracción II, 56 y 62, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso de la Unión, someten a consideración la iniciativa que reforma el artículo 4o. párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, bajo la siguiente

**Exposición de Motivos**

La protección de la salud concierne a la sociedad y al gobierno en sus distintos niveles: federación, estados y municipios. La enorme cantidad de acciones sanitarias y su complejidad, como lo son la detección de necesidades, la organización, la planeación, la prestación de servicios de salud, el seguimiento y la evaluación del impacto de las acciones emprendidas en beneficio de la salud, precisa la mejor articulación y corresponsabilidad de todos los actores implicados. Resulta imprescindible armonizar e integrar la colaboración entre los múltiples actores.

Aunque el sistema nacional de salud se encuentra fortalecido interinstitucionalmente, aún se aprecia cierto grado de segmentación, lo que repercute en problemas de coordinación sectorial. Es preciso potenciar las acciones y recursos de manera transversal con el Congreso de la Unión, con la sociedad en su conjunto y con los gobiernos locales y municipales a fin de lograr que cada uno de estos órdenes de gobierno, en la medida de sus capacidades, y con una distribución de competencias y recursos funcional que logre los resultados de salud trazados al 2012, siendo de primera importancia mejorar la calidad del sistema nacional de salud. Estas evidencias han justificado acciones a favor de la descentralización<sup>1</sup>.

Desde los años ochenta comenzaron en México las acciones de descentralización de una considerable cantidad de materias. Aunque se han realizado esfuerzos de descentralización hacia las entidades y municipios aún quedan pendientes varias materias en las que ciertas facultades podrían ser distribuidas, un ejemplo de ello es la salubridad general.

**Antecedentes históricos de la descentralización en México**

El primer intento de descentralización de los servicios de salud se dio hace dos décadas. Fue en 1983 cuando aparece en nuestra Carta Magna, el derecho a la protección de la salud como garantía individual. En este artículo se considera la concurrencia de la federación y de las entidades federativas en materia de salubridad general. De esta modificación constitucional emanó la Ley General de Salud (LGS), que en el artículo 2o. establece sus

finalidades, en el 3o. establece de manera taxativa las materias de salubridad general y en el 13o. su distribución entre la federación y las entidades federativas.

La descentralización de los servicios de salud se dio en dos fases:

- A. La desconcentración de los servicios coordinados de la Secretaría de Salud; y
- B. La conformación de organismos estatales de salud<sup>ii</sup>.

Este primer intento no tuvo los resultados deseados dada la dispersión de servicios de salud, la falta de recursos, el costo y la complejidad de la descentralización, la gran movilización de personal y la regresión centralizadora ante los problemas de proceso, tales como la falta de capacidad local<sup>iii</sup>.

A nivel municipal se descentralizaron algunos servicios, sin que esto dependiera de las capacidades de los municipios y los recursos con los que contaban. Sin embargo, al generalizarse las disposiciones descentralizadoras, algunos municipios enfrentaron problemas, motivando la constante colaboración con la federación y los gobiernos estatales.

El anterior intento ofreció experiencia, enseñanza e impulso para un segundo esfuerzo realizado en el sexenio de Ernesto Zedillo (1994-2000). De este modo, en el año de 1996 se inició el proceso de descentralización de los servicios de salud que atienden a la población abierta, el cual se construyó con fundamento en el artículo 26 constitucional y legal en la Ley de Planeación, operacionalizados en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 y el Programa de Reforma del Sector Salud.

En dicho marco se suscribió el Acuerdo Nacional para la Descentralización de los Servicios de Salud, que comprendía los siguientes elementos:

- A. La descentralización hacia las entidades federativas de los servicios de salud para la población no asegurada;
- B. La configuración de sistemas estatales de salud;
- C. La ampliación de la cobertura a través de un paquete básico de servicios; y
- D. El mejoramiento de la calidad y eficiencia de las instituciones nacionales, mediante una mejor coordinación sectorial.

Los objetivos de dicho acuerdo se vincularon de tal modo que los estados de la federación asumirían, cabalmente, las responsabilidades asignadas a ellas por la Ley General de Salud, así como el manejo y operación de los servicios de salud, en el ámbito de sus respectivas competencias. Asimismo, se otorgó a los estados el manejo y operación de los recursos financieros disponibles y la facultad de participar en el diseño e instrumentación de la política nacional de salud. En cuanto a las relaciones laborales de los recursos humanos para la salud, se contempló que la relación de éstos fuera con las administraciones locales,



dejando sus plazas federales. Finalmente, se contempló un mayor acercamiento entre prestadores y usuarios de servicios de salud, así como mayor inmediatez, proximidad y ejecución de las funciones del municipio en acciones sanitarias.

Para fortalecer la descentralización se creó el Consejo Nacional de Salud, para funcionar como instancia permanente de coordinación entre las autoridades de la Secretaría de Salud y las 31 entidades federativas. Por otro lado, se destinaron recursos encaminados a cumplir con la labor de descentralización.

Para profundizar las labores de los estados, la Ley de Coordinación Fiscal estableció que los recursos para que los estados efectivamente cumplan con sus obligaciones en materia de salubridad general se obtuvieran del Ramo 33, a través del Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA), fondo que puede ser fortalecido selectivamente para apoyar a los municipios con capacidad para llevar a cabo las acciones de salubridad general que el Congreso disponga en la Ley General de Salud.

### **Participación municipal en acciones sanitarias**

Como podemos apreciar en las anteriores líneas, la realidad normativa actual hace posible la participación de los municipios en acciones sanitarias, además de que tanto en el artículo 15 constitucional como en la propia Ley General de Salud posee facultades eminentemente sanitarias, por lo que transcribimos los artículos correspondientes:

## **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

### **Título Quinto**

#### **De los Estados de la Federación y del Distrito Federal**

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

[...]

**III.** Los municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

- a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;
- c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;
- d) Mercados y centrales de abasto.
- e) Panteones.
- f) Rastro.



## **Ley General de Salud**

### **Título Segundo Sistema Nacional de Salud**

#### **Capítulo I Disposiciones Comunes**

**Artículo 9o.** Los gobiernos de las entidades federativas coadyuvarán, en el ámbito de sus respectivas competencias y en los términos de los acuerdos de coordinación que celebren con la Secretaría de Salud, a la consolidación y funcionamiento del sistema nacional de salud. Con tal propósito, los gobiernos de las entidades federativas planearán, organizarán y desarrollarán en sus respectivas circunscripciones territoriales, sistemas estatales de salud, procurando su participación programática en el sistema nacional de salud.

**La Secretaría de Salud auxiliará, cuando lo soliciten los estados, en las acciones de descentralización a los municipios que aquéllos lleven a cabo.**

[...]

#### **Capítulo II Distribución de Competencias**

**Artículo 21.** Los acuerdos de coordinación que se celebren se sujetarán a las siguientes bases:

[...]

**VI.** Definirán, en su caso, las directrices de la descentralización de los gobiernos de los estados a los municipios;

[...]

### **Título Tercero Bis De la Protección Social en Salud**

#### **Capítulo I Disposiciones Generales**

**Artículo 77 Bis 5.** La competencia entre la federación y las entidades federativas en la ejecución de las acciones de protección social en salud quedará distribuida conforme a lo siguiente:

A) Corresponde al Ejecutivo federal, por conducto de la Secretaría de Salud:

**I.** Desarrollar, coordinar, supervisar y establecer las bases para la regulación de los regímenes estatales de protección social en salud, para lo cual formulará el plan estratégico de desarrollo del sistema y aplicará, en su caso, las medidas correctivas que sean necesarias, tomando en consideración la opinión de los estados y el Distrito Federal, a través del consejo a que se refiere el artículo 77 Bis 33 de esta ley;

[...]

**VIII. Definir el marco organizacional del sistema de protección social de salud en los ámbitos federal, estatal, del Distrito Federal y en su caso, municipal;**

**B)** Corresponde a los gobiernos de los estados y el Distrito Federal, dentro de sus respectivas circunscripciones territoriales:

[...]

**IX. Promover la participación de los municipios en los regímenes estatales de protección social en salud y sus aportaciones económicas mediante la suscripción de convenios, de conformidad con la legislación estatal aplicable.**

## **Título Sexto Información para la Salud**

### **Capítulo Único**

**Artículo 106.** Las dependencias y entidades de la administración pública federal, los gobiernos de las entidades federativas, los municipios y las autoridades de las comunidades indígenas cuando proceda, así como las personas físicas y morales de los sectores social y privado, que generen y manejen la información a que se refiere el artículo 104 de esta ley, deberán suministrarla a la Secretaría de Salud, con la periodicidad y en los términos que ésta señale, para la elaboración de las estadísticas nacionales para la salud.

## **Título Séptimo Promoción de la Salud**

### **Capítulo IV Efectos del Ambiente en la Salud**

**Artículo 126.** La construcción de obras o instalaciones, así como la operación o el funcionamiento de las existentes, donde se usen fuentes de radiación para fines médicos, industriales, de investigación u otros deberán observar las normas oficiales mexicanas de seguridad radiológica que al efecto se emitan.

**La Secretaría de Salud y las autoridades federales, estatales y municipales,** en sus respectivos ámbitos de competencia, se coordinarán para evitar que se instalen o edifiquen

comercios, servicios y casas habitación en las áreas aledañas en donde funcione cualquier establecimiento que implique un riesgo grave para la salud de la población.

## **Título Décimo**

### **Acción Extraordinaria en Materia de Salubridad General**

#### **Capítulo Único**

**Artículo 184.** La acción extraordinaria en materia de salubridad general será ejercida por la Secretaría de Salud, la que podrá integrar brigadas especiales que actuarán bajo su dirección y responsabilidad y tendrán las atribuciones siguientes:

**I. Encomendar a las autoridades federales, estatales y municipales**, así como a los profesionales, técnicos y auxiliares de las disciplinas para la salud, el desempeño de las actividades que estime necesarias y obtener para ese fin la participación de los particulares;

## **Título Décimo Séptimo**

### **Vigilancia Sanitaria**

#### **Capítulo Único**

**Artículo 393.** Corresponde a la Secretaría de Salud y a los gobiernos de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, la vigilancia del cumplimiento de esta ley y demás disposiciones que se dicten con base en ella.

**La participación de las autoridades municipales** y de las autoridades de las comunidades indígenas, estará determinada por los convenios que celebren con los gobiernos de las respectivas entidades federativas y por lo que dispongan los ordenamientos locales.

## **Título Décimo Octavo**

### **Medidas de Seguridad, Sanciones y Delitos**

#### **Capítulo I**

##### **Medidas de Seguridad Sanitaria**

**Artículo 403.** Son competentes para ordenar o ejecutar medidas de seguridad, la Secretaría de Salud y los gobiernos de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias.

**La participación de los municipios** y de las autoridades de las comunidades indígenas estará determinada por los convenios que celebren con los gobiernos de las respectivas entidades federativas y por lo que dispongan los ordenamientos locales.

##### **La descentralización educativa como modelo**

Como ejemplo de servicio descentralizado encontramos al educativo. Es pertinente mencionar que hay servicios básicos que se han descentralizado hasta el nivel municipal, el caso de la descentralización educativa es emblemático. En este ejemplo, la misma Constitución, en su artículo tercero faculta a los tres niveles de gobierno, federación, entidades y municipios, las acciones educativas.

### **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Artículo 3o.** Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado —federación, estados, Distrito Federal y municipios—, impartirá educación preescolar, primaria y secundaria. La educación preescolar, primaria y la secundaria conforman la educación básica obligatoria.

Como apreciamos, dada la jerarquía de garantía individual que tiene la educación y la importancia de su respeto, resultó necesario hacer concurrir a los tres órdenes de gobierno para que, a través de su participación, se logre la actualización y la garantía de tan importante derecho.

El otorgamiento de facultades a los municipios en materia educativa ha venido acompañada de su propio financiamiento. Así pues, a través de la Ley de Coordinación Fiscal, materializada en el Ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación, se incluyen recursos para que los municipios cumplan con su compromiso educativo. Dichos recursos se distribuyen a través del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica (FAEB), el Fondo de Aportaciones para Educación Técnica y de Adultos (FAETA), el Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM) —que incluye un Fondo de Asistencia Social y otro para la estructura educativa<sup>iv</sup>, el Fondo de Aportaciones a la Infraestructura Social (FAIS),<sup>v</sup> entre otros.<sup>vi</sup>

Con lo anterior podemos observar que la descentralización es viable, principalmente en servicios básicos siempre y cuando se valoren cuidadosamente los actos materiales que se distribuyen (las materias de salubridad general en este caso), las condiciones que prevalezcan en los municipios y su aptitud para asumir dichas responsabilidades.

Facultar al municipio implica retomar aspectos centrales de la concurrencia de facultades entre los tres órdenes de gobierno, involucra reconocer que existen municipios que de facto lo realizan, que existen las disposiciones constitucionales y legales que lo permiten, que es imprescindible la participación y colaboración de los tres órdenes de gobierno en acciones de organización, operación, supervisión y evaluación de la prestación de los servicios de salubridad general, tal y como lo hacen las entidades en materias de salubridad general como la atención médica, preferentemente en beneficio de grupos vulnerables; la atención materno-infantil; la salud visual; la salud auditiva; la planificación familiar; la salud mental; la organización, coordinación y vigilancia del ejercicio de las actividades profesionales, técnicas y auxiliares para la salud; la promoción de la formación de recursos humanos para la salud; la coordinación de la investigación para la salud y el control de ésta en los seres humanos; la información relativa a las condiciones, recursos y servicios de salud en el país; la educación para la salud; la orientación y vigilancia en materia de nutrición; la prevención

y el control de los efectos nocivos de los factores ambientales en la salud del hombre; la salud ocupacional y el saneamiento básico; la prevención y el control de enfermedades transmisibles; la prevención y el control de enfermedades no transmisibles y accidentes; la prevención de la invalidez y la rehabilitación de los inválidos; la asistencia social; el programa contra el alcoholismo; y el programa contra el tabaquismo, comprendidos en las fracciones II, IV, V, VI, VII, VIII, IX, X, XI, XII, XIII, XIV, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX, XXI Y XXII del artículo 3o. de la Ley General de Salud vigente.

Finalmente, es preciso señalar que sólo aquellos municipios con las condiciones de desarrollo económico y social óptimos ejercerán las facultades que el Congreso les otorgue, mientras que el resto seguirán bajo el esquema federal y estatal, hasta alcanzar las circunstancias y requisitos legales necesarios para llevar a cabo los actos materiales que se descentralicen, es decir, las materias de salubridad general correspondientes.

### **Aspectos programáticos de la participación municipal en salud**

- a) El municipio como entorno saludable en el Programa Nacional de Salud 2007-2012<sup>4</sup>.

De manera muy concreta se mencionan los aspectos operativos, administrativos y ejecutivos aprobados mediante el mecanismo constitucional y legal de planeación, que tendrán un impacto positivo de aprobarse la presente iniciativa.

### **Estrategia 1. Fortalecer y modernizar la protección contra riesgos sanitarios**

#### **1.2. Mejorar la coordinación operativa con las entidades federativas y los municipios en materia de protección contra riesgos sanitarios**

Uno de los principales problemas ambientales que enfrenta el país es el de la mala calidad del agua, que influye en el desarrollo de enfermedades del aparato digestivo, síndromes respiratorios, afecciones del sistema nervioso y hepatitis, entre otras.

Por esta razón, es de suma importancia que la población cuente con agua de calidad bacteriológica para su uso y consumo. También es importante abatir la contaminación exógena de los alimentos, que se debe a la falta de instalaciones apropiadas y equipo moderno en la industria productora de alimentos, y a las malas condiciones de limpieza de los rastros y los malos hábitos higiénicos de los trabajadores que manejan alimentos.

Otros riesgos que es necesario combatir son los relacionados con la calidad de los productos alimenticios, que suelen contaminarse a todo lo largo de la cadena de producción, conservación, preparación y manejo.

A través de la suscripción de acuerdos específicos de coordinación entre la Secretaría de Salud y las entidades federativas, se fortalecerá el federalismo cooperativo y la rectoría del Estado para la protección de la población contra riesgos sanitarios. Con estos fines en mente, la actual administración se propone:

Establecer estrategias para incrementar la calidad bacteriológica del agua para consumo humano que se distribuye a través de los sistemas formales de abastecimiento, incluyendo la cloración, con el fin de prevenir enfermedades diarreicas. La meta es que 95 por ciento de las muestras de agua tengan el contenido de cloro que garantice que el agua sea de calidad bacteriológica.

Vigilar la calidad del agua de mar para uso recreativo.

Coadyuvar al mejoramiento de las condiciones sanitarias de los rastros y mataderos municipales, garantizando que por lo menos 300 rastros y mataderos municipales que atienden a poblaciones de más de 50 mil habitantes mejoren sus condiciones de infraestructura y operativas.

Generar y aplicar estrategias para fortalecer los procedimientos de operación de control sanitario de alimentos para así minimizar los riesgos a la salud de la población. La proporción de muestras alimenticias fuera de especificaciones microbiológicas deberá reducirse a niveles inferiores a 20 por ciento.

## **2.2. Fortalecer los servicios de promoción de la salud y prevención de enfermedades, incorporando acciones efectivas basadas en evidencias científicas, así como reformando la acción comunitaria para el desarrollo de entornos saludables**

Las acciones de promoción de la salud y prevención de enfermedades, además de incluir el fortalecimiento de los determinantes positivos de la salud, deben acompañarse del combate a los determinantes negativos del proceso salud-enfermedad, y el control de los riesgos del entorno.

La mejor manera de promover conductas saludables es creando entornos –escuelas, sitios de trabajo, centros de recreación, comunidades y municipios- que, entre otras cosas, estimulen la actividad física, desincentiven el consumo de alimentos de bajo valor nutricional y estén libres de humo. Con estos propósitos, en el Programa Nacional de Salud 2007-2012 se ha propuesto:

Garantizar que los individuos y las familias reciban capacitación en las unidades de salud, así como, servicios en promoción de la salud y prevención de enfermedades de acuerdo a su grupo de edad y sexo.

Fomentar la creación de entornos saludables (viviendas, escuelas, centros de trabajo, albergues, espacios de esparcimiento, unidades de salud y hospitales, sistemas de transporte, comunidades, municipios, ciudades) que estimulen los determinantes positivos de la salud.

Identificar los riesgos diferenciales que afectan la salud de poblaciones vulnerables, como los niños, adultos mayores, discapacitados, poblaciones marginadas y migrantes, para definir e implantar estrategias para disminuir sus efectos en la salud.

Utilizar la evidencia sobre la efectividad de las acciones de promoción y prevención para la toma de decisiones.

Promover la participación de los usuarios de los servicios de salud, la sociedad civil y las instituciones gubernamentales y privadas en la construcción de la base social del sistema de salud.

Impulsar la reorientación de los comités locales de salud hacia la promoción de la salud y prevención de enfermedades. Promover la participación de voluntarios comunitarios que favorezcan la implantación de los programas de salud.

Impulsar la acción comunitaria para modificar los determinantes de la salud vinculados con la organización social mediante un programa y un fondo de comunidades saludables.

Fortalecer la participación municipal en las acciones de promoción de la salud y prevención de enfermedades a través de la Red Mexicana de Municipios por la Salud.

### **Estrategia nacional de promoción y prevención para una mejor salud: 10 componentes**

**Esta estrategia tiene como objetivo disminuir el impacto de las enfermedades y las lesiones en individuos, familias y comunidades mediante intervenciones específicas dirigidas a las personas que se combinarán con intervenciones dirigidas a la construcción de entornos favorables a la salud.**

Se implantará en colaboración con las familias, comunidades, medios de comunicación, sociedad civil, sindicatos, sector privado y distintos órdenes de gobierno. Esta estrategia cuenta con 10 componentes.

4. Reforma de la acción comunitaria para la salud. Este componente busca reorientar la participación comunitaria que será informada, consciente, voluntaria, activa, organizada, relacionada y representativa. Estas características son condiciones irrenunciables para la creación de comunidades, municipios y entornos saludables.

8. Políticas públicas saludables. Este componente busca integrar la salud a las políticas públicas mediante acciones de colaboración con instituciones gubernamentales y no gubernamentales. Asimismo, busca la integración de los distintos órdenes de gobierno a esta estrategia, sobre todo el municipal, a través de la Red Mexicana de Municipios por la Salud.

### **Estrategia 5. Organizar e integrar la prestación de servicios del sistema nacional de salud**

#### **Líneas de acción**

5.5. Promover una mayor colaboración entre instituciones, entidades federativas y municipios para el mejor aprovechamiento de la capacidad instalada en materia de prestación de servicios de salud. La segmentación del sistema nacional de salud ha traído como consecuencia, entre otras cosas, un uso muy deficiente de los recursos humanos especializados, infraestructura y equipo de las unidades públicas de salud. Con el fin de abatir este problema la actual administración se propone:

Desarrollar lineamientos para el establecimiento de convenios interestatales e interinstitucionales de colaboración y compensación cruzada para el mejor aprovechamiento de la infraestructura, tecnología, equipamiento y recursos humanos con base en el Plan Maestro Sectorial de Recursos de Atención a la Salud.

Planear, organizar, desarrollar y evaluar las acciones dirigidas al diseño y desarrollo de modelos de asistencia social en los tres órdenes de gobierno, los organismos de la sociedad civil y las instituciones públicas y privadas.

6.2. Promover mecanismos para fortalecer las finanzas municipales para hacer frente a sus responsabilidades sanitarias.

Los municipios requieren contar con la capacidad financiera para hacer frente a diversas funciones y servicios públicos que tienen a su cargo por mandato constitucional y que inciden sobre la salubridad local, contándose entre los principales la provisión de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas limpias y residuales, y el manejo de residuos sólidos, entre otros.

Las fuentes de financiamiento de los municipios incluyen recursos federales, recursos federalizados, recursos estatales y aquellos recursos propios que provienen del ejercicio de sus potestades tributarias dentro de su ámbito jurisdiccional.

Con el propósito de fortalecer las actividades de salubridad local, en la actual administración se procederá a:

Promover la revisión de los instrumentos de financiamiento con que cuentan los municipios para cumplir con sus responsabilidades sanitarias y, en su caso, impulsar adecuaciones para facilitarles dicha tarea.

Fortalecer los mecanismos de coordinación y colaboración entre órdenes de gobierno, tales como el Consejo Nacional de Salud, las jurisdicciones sanitarias y otras instancias pertinentes.

## **Foros de consulta ciudadana**

### **Sistema de acceso al seguro universal**

Fortalecer la cobertura universal en salud y la infraestructura en municipios de alta y muy alta marginación.



## **b) El municipio como entorno saludable en el Programa Sectorial de Salud 2007-2012<sup>5</sup>**

De la misma manera que el municipio se ubica como el entorno promotor de la salud del mexicano en los actuales planes, el Programa Sectorial de Salud privilegia la interacción de este orden de gobierno con el estatal y el federal para la efectiva ejecución de las estrategias y el logro de los indicadores más sensibles de salud, mismos que están ubicados en el municipio.

### **Estrategia 1. Fortalecer y modernizar la protección contra riesgos sanitarios**

1.2. Mejorar la coordinación operativa con las entidades federativas y los municipios en materia de protección contra riesgos sanitarios.

1.3. Promover la coordinación intersectorial, intergubernamental e internacional para hacer más efectivos los procesos de protección contra riesgos sanitarios.

### **Estrategia 5. Organizar e integrar la prestación de servicios del sistema nacional de salud**

#### **Líneas de acción**

5.5. Promover una mayor colaboración entre instituciones, entidades federativas y municipios para el mejor aprovechamiento de la capacidad instalada en materia de prestación de servicios de salud. **Conclusión**

La descentralización de los servicios de salud es concebida como un proceso que debe culminar en el ámbito municipal toda vez que esto representa una necesidad social, un reclamo popular. La descentralización de la vida nacional se traduce en el fortalecimiento del federalismo y del municipio libre, es decir, se propicia la redistribución de beneficios entre regiones e individuos. Los cambios en materia de descentralización hacia el municipio deben ser desde la base **constitucional**, seguida por una etapa propedéutica de **fortalecimiento municipal** que preceda a la etapa de **descentralización municipal**, en la que la legislación coordine a los órdenes de gobierno, transfiera facultades, programas y recursos a los municipios para lograr la más amplia protección del derecho a la protección de la salud, a fin de que la prestación de los servicios básicos se realice por la autoridad más próxima a la comunidad, y que los problemas se resuelvan en el lugar donde se producen.<sup>6</sup>

Los promoventes recordamos el adagio del eminente constitucionalista Felipe Tena Ramírez que reza "el municipio es la primera escuela de la democracia y el último reducto de las garantías individuales", y consideramos que siendo el derecho a la protección de la salud un derecho fundamental, la participación del municipio en materia de salubridad general no sólo complementa, sino que vigoriza la garantía de este elemental derecho.

Por lo anterior, se pone a consideración de esta honorable asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que reforma el párrafo tercero del artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conforme al siguiente

### **Decreto**

**Único.** Se adiciona el párrafo tercero del artículo cuarto constitucional para quedar como sigue:

**Artículo 4o.** El varón y la mujer son iguales ante la ley. Ésta protegerá la organización y el desarrollo de la familia.

...

Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la federación, las entidades federativas y **los municipios** en materia de salubridad general, conforme a lo que se dispone en la fracción XVI del artículo 73, de esta Constitución.

### **Transitorio**

**Único.** El presente decreto entrará en vigor a los 90 días después de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

### **Notas:**

- i. Soberón-Acevedo G, Martínez-Narváez G., *La descentralización de los servicios de salud en México en la década de los ochenta*, Revista Salud Publica de México, 1996; volumen 38, páginas 371-378.
  - ii. Fajardo Ortiz, Guillermo, *La descentralización de los servicios de salud en México (1981-2000)*, Revista Elementos, no. 53, volumen 11, marzo-mayo 2004, página 45.
  - iii. Soberón-Acevedo G, *op. cit.*
  - iv. Secretaría de Salud. Programa Sectorial de Salud. Diario Oficial de la Federación. 17 de enero de 2008.
  - v. Secretaría de Salud. Programa Nacional de Salud 2007-2012.
  - vi. Ruiz-De-Chávez M, Lara-Ponte R. *Estrategias para la descentralización municipal en salud*. Salud Pública México 1990; 32:597-602.
4. Es de señalarse que uno de los objetivos del FAM es apoyar a la descentralización.  
5. El FAIS también incluye fondos para la realización de infraestructura social en materia de salud.  
6. El Distrito Federal y las demarcaciones territoriales (área metropolitana) cuentan con el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN). Dicho fondo está destinado principalmente a cuestiones de salud pública (artículo 37 LCF).

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 28 de febrero del 2007.

**Diputados:** Carlos Madrazo Limón, Ector Jaime Ramírez Barba (rúbricas).

**QUE REFORMA EL SEGUNDO PÁRRAFO DE LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 74 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO RAÚL CERVANTES ANDRADE, 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 le confieren la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y el artículo 55 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a la consideración de esta honorable asamblea iniciativa con proyecto de decreto por la que se reforma el segundo párrafo de la fracción IV del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de conformidad con la siguiente

**Exposición de Motivos**

El *Diccionario universal de términos parlamentarios* dice: "El veto es la facultad que tienen los jefes de Estado para oponerse a una ley o decreto que el Congreso le envía para su promulgación; es un acto en el que el Ejecutivo participa en la función legislativa. Esto forma parte del sistema de contrapesos entre el Ejecutivo y el Parlamento; así, mientras el presidente puede vetar la legislación, el Parlamento puede superar ese veto con voto de dos tercios de ambas Cámaras".

El Diccionario jurídico mexicano dice: "Conforme al inciso b) del artículo 72 de la Constitución, el presidente puede hacer observaciones a proyectos de ley que le envíe el Congreso, dentro de 10 días hábiles posteriores a aquel en que lo recibió. A esta figura jurídica se le ha denominado veto".

De acuerdo con Emilio Rabasa, veto "es la facultad de impedir, no de legislar, y como una ley nueva trae la modificación de la existente, la acción del veto, al impedirlo, no hace sino mantener algo que ya está en la vida de la sociedad".

El maestro Ignacio Burgoa señala que la palabra veto procede del verbo latino vetare, o sea, "prohibir", "vedar" o "impedir". Consiste en la facultad que tiene el presidente de la república para hacer observaciones a los proyectos de ley o decreto que ya hubiesen sido aprobados por el Congreso de la Unión; es decir, por sus dos Cámaras competentes.

También establece que el veto presidencial tiene carácter suspensivo, pues su ejercicio no significa la prohibición o el impedimento insuperable para que una ley o decreto entren en vigor, sino la mera formulación de objeciones a fin de que, conforme a ellas, vuelvan a ser discutidos por ambas Cámaras, las que puede considerarlas inoperantes, teniendo en este caso el Ejecutivo la obligación de proceder a la promulgación respectiva.

El maestro Elisur Arteaga apunta: "En el nivel federal, el veto es una forma de colaboración entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo; a la vez, es un medio de defensa a disposición del

presidente de la república, un elemento para llevar ponderación en actos de naturaleza grave, como leyes, y un instrumento en el juego de pesos y contrapesos que para establecer equilibrio entre dos poderes dispone la Constitución".

En nuestro sistema constitucional, con excepción del caso señalado en el artículo 70 de la Carta Magna, no se utiliza la palabra veto sino la de observaciones.

Por lo anterior, el veto se constituye como un medio a través del cual el presidente está constitucionalmente facultado para intervenir en el proceso legislativo; mediante éste se introduce en la discusión de una ley que él no inició y opina sobre el proyecto del Legislativo y, como también ha sustentado la Suprema Corte, "se hace solidariamente responsable de la función legislativa".

Hay tres tipos de veto: el total, el parcial y el de bolsillo. En el sistema mexicano encontramos los dos primeros y en el tercero discrepan los autores, por lo que resulta necesario describirlos.

Se considera que se ejerce el veto total cuando el Ejecutivo no acepta una ley o decreto en su totalidad, regresando éste a la Cámara de origen.

En el veto parcial, también llamado en Estados Unidos "veto por párrafos" o "artículos", de acuerdo con Giovanni Sartori, "es el que permite al presidente modificar una ley eliminando parte de ésta, cancelando disposiciones individuales. Aunque el veto parcial puede ser anulado, es el veto que los presidentes más necesitan y el que más desean".

El veto de bolsillo, señala Sartori, "permite a un presidente simple y sencillamente negarse a firmar una ley (así llamado porque figuradamente pone el documento en su bolsillo y se olvida intencionalmente de él). Es una clase de veto definitivo, porque no puede evitarse. Si un presidente elige no actuar, esto es, no firmar una ley, es como si la propuesta nunca hubiera existido y nadie puede hacer nada al respecto".

Respecto al veto de bolsillo, Jorge Moreno Collado dice: "Consiste en que si el Congreso da por concluido el periodo de sesiones antes que expiren los 10 días en que el Ejecutivo recibió la iniciativa, ésta, por no haber sido sancionada, no adquiere carácter de ley".

En México, la Constitución prevé los vetos total y parcial en la primera parte del inciso c) del artículo 72, que señala "el proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo será devuelto, con sus observaciones, a la Cámara de origen".

La institución del veto tiene alcances bastante limitados, pues se refiere sólo a los actos positivos del Congreso de la Unión; los negativos no son objeto de éste, pues si las Cámaras rechazan una iniciativa, no hay acto susceptible de ser sujeto de observaciones.

El veto no es permitido expresamente en la Constitución en los siguientes casos:

No son susceptibles de vetarse las acusaciones de la Cámara de Diputados, las resoluciones que emita el Senado como jurado de sentencia y las resoluciones que dicte la Cámara de Diputados cuando acuerde emitir una declaración de procedencia [artículo 72, inciso j)].

El decreto de la Comisión Permanente en virtud del cual ésta acuerde convocar a un periodo extraordinario de sesiones [artículo 72, inciso j)].

La ley que regula la estructura y el funcionamiento interno del Congreso de la Unión (artículo 70), con lo que se garantiza la independencia del Poder Legislativo. Así, aunque la Constitución no lo disponga expresamente, tampoco debe serlo el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso.

Por último, el veto tampoco es permitido en las reformas constitucionales porque el artículo 135 constitucional establece claramente el proceso que deberá seguir para la aprobación del órgano revisor de la Constitución, en el cual no se prevé la sanción del Ejecutivo federal en este procedimiento.

Ahora bien, con motivo de la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2005, el presidente de la república reclamó el ejercicio de su facultad para observar respecto al Presupuesto de Egresos de la Federación aprobado por la Cámara de Diputados; que no estuvo de acuerdo con varias reasignaciones hechas por los legisladores.<sup>1</sup> Esta situación tuvo que ser resuelta mediante la controversia constitucional 109/2004, por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 13 de mayo de 2005.

En esa fecha, el Pleno determinó que la Constitución sí otorga facultades al presidente de la república para hacer observaciones respecto al Presupuesto de Egresos de la Federación, mediante el voto de seis ministros a favor contra cinco. No obstante, la Corte determinó que la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación es un acto administrativo, pero únicamente para el ejercicio fiscal de 2005, con las siguientes implicaciones:

1. El presidente sí tiene facultades para hacer observaciones sobre el Presupuesto.
2. La Cámara de Diputados tiene la obligación de estudiarlas y someterlas al Pleno.
3. Como el Presupuesto es un acto administrativo, se suspende el ejercicio de todos los rubros observados por el presidente hasta en tanto la Cámara los apruebe o rechace, con el voto de las dos terceras partes de los legisladores presentes, en la sesión extraordinaria a que se convoque para discutirlos.

Por decisión de la mayoría del Pleno, la Corte no se pronunció sobre los límites que tiene la facultad de la Cámara de Diputados para modificar el proyecto del Presupuesto de Egresos que le envíe el Ejecutivo. Por ello, los ministros consideraron que por esta omisión existía la posibilidad de que, en caso de que los diputados determinaran que las observaciones no eran aceptadas, el presidente podría presentar nuevamente una controversia constitucional, pero con el argumento de que la Cámara de Diputados invadió sus funciones.

La Corte tampoco previó un mecanismo para que las partidas anuladas sean reasignadas a otros fines en caso de que no se lograra la mayoría requerida para no aceptar las observaciones del Ejecutivo. Por tanto, los ministros dejaron a la negociación entre los poderes la asignación de los recursos que fueron suspendidos.

En suma, toda vez que la Constitución no menciona de manera directa, clara y específica al respecto, las opiniones de los ministros estuvieron divididas: seis ministros concluyeron que el presidente sí tiene facultades para vetar el Presupuesto, contra cinco que consideraron que no hay razones para otorgar al presidente de la república la facultad de hacer observaciones.

Por no haber una claridad en la fracción IV del artículo 74 constitucional sobre la facultad del presidente de la república para observar respecto al Presupuesto de Egresos, es pertinente aclarar en el texto constitucional si tiene o no tiene esta facultad el titular del Ejecutivo federal.

Toda vez que el Ejecutivo federal ejerce el Presupuesto de Egresos de la Federación aprobado por la Cámara de Diputados, a fin de dar certeza jurídica y claridad sobre la facultad de hacer observaciones respecto al Presupuesto de Egresos de la Federación, aprobado por la Cámara baja, y a fin de fortalecer el mecanismo de coordinación entre el Poder Legislativo y el Ejecutivo, para el beneficio de todos los mexicanos, me permito someter a la consideración de este honorable Pleno el siguiente proyecto de

**Decreto por el que se reforma el segundo párrafo de la fracción IV del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Artículo Único.** Se reforma el segundo párrafo de la fracción IV del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 74. ...

I. a III. ...

IV. ...

El Ejecutivo federal hará llegar a la Cámara la iniciativa de Ley de Ingresos y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 8 del mes de septiembre, debiendo comparecer el secretario de despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos. La Cámara de Diputados deberá aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre. **El Ejecutivo federal podrá hacer observaciones respecto al Presupuesto de Egresos aprobado por la Cámara de Diputados en los términos del artículo 72 de esta Constitución, en cuyo caso dicha Cámara resolverá lo conducente antes del 15 de diciembre o el 31 de diciembre, cuando el Ejecutivo inicie su encargo en la fecha prevista en el artículo 83. En caso de que la Cámara no logre confirmar**

**su aprobación por las dos terceras partes del número total de votos presentes, prevalecerá la propuesta original del proyecto enviado por el Ejecutivo federal.**

...

...

...

...

...

...

V. a VIII. ...

### **Transitorio**

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

### **Nota**

1. El 30 de noviembre de 2004, el presidente de la república devolvió el decreto de Presupuesto de Egresos a la Cámara de Diputados con las siguientes observaciones, sustentado en el artículo 72 de la Constitución:
  - El decreto contenía numerosas inconsistencias y contradicciones de carácter técnico-presupuestario.
  - Los diputados efectuaron recortes al gasto público que afectan negativamente la operación de la administración pública federal.
  - Se incluyeron en el decreto disposiciones ilegales o contrarias al marco jurídico vigente.
  - Se establecieron mandatos de ejecución de obras específicas, invadiendo la competencia administrativa del Poder Ejecutivo federal.

Dado en el salón de plenos del Palacio Legislativo de San Lázaro, a 28 de febrero de 2008.

Diputado Raúl Cervantes Andrade (rúbrica)

## QUE REFORMA LA FRACCIÓN V DEL APARTADO B DEL ARTÍCULO 20 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA MARÍA DEL CARMEN SALVATORI BRONCA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE CONVERGENCIA

La suscrita, diputada María del Carmen Salvatori Bronca, del Grupo Parlamentario de Convergencia, en ejercicio de la facultad que me confiere el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el artículo 55, fracción II del Reglamento Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, me permito someter a consideración de esta soberanía la iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 20, Apartado B fracción V, de acuerdo con la siguiente:

### **Exposición de Motivos**

El tema de la violencia contra las mujeres es un tema de gran actualidad en nuestros días. En la opinión pública ciudadana y en los medios de comunicación masiva se tratan con insistencia los temas de la violencia contra las mujeres y del gran número de víctimas que hay en el territorio nacional; de la violencia familiar que existe y de todas las leyes e institutos que se han creado para tratar de erradicar los crímenes cometidos en contra de las mujeres; destaca entre ellos la violación en la escala más baja de los delitos. Al respecto surgen cuestionamientos muy serios ¿Qué decir del procedimiento judicial en el acto más bajo dentro de los delitos, que es la violación? ¿Qué hacer cuando la víctima se tiene que enfrentar en un careo con su agresor? ¿Qué hay del sufrimiento por el cual pasa, y que es no solo psicológico sino físico? ¿Cómo tutelar o proteger durante el proceso judicial a la víctima cuando la agresión es una violación, si obligamos a la víctima a carearse con su agresor, después de sufrir el tormento, la humillación, la impotencia, después de no contar con los instrumentos suficientes que durante el proceso garanticen su integridad, no solo física sino psicológica?

¿Por qué enfrentar al agresor con la víctima que sufrió la violación o un secuestro? Al realizar el careo entre agresor y víctima, tal pareciera que se juzga a la víctima y no al que comete el delito, ya que las víctimas no son tratadas con respeto y dignidad, y se atenta contra su integridad, por ser sometidas a una serie de interrogatorios tormentosos y a un proceso judicial muy largo. No obstante ello, tiene que enfrentar cara a cara a su victimario.

El Estado debe garantizar que la víctima de violación tenga la garantía de que su integridad física y moral esté salvaguardada; la declaración de la víctima debería ser a puerta cerrada o por medio de una grabación o de un video, y jamás enfrentar al agresor con la víctima. Hoy en día tenemos los apoyos de la tecnología y los exámenes proctológicos y de psiquiatría practicados por el médico legal, que se pueden aplicar en beneficio de la víctima; y respecto al agresor tenemos el examen de ADN, con el que podemos determinar, sin duda alguna, si el inculpado es culpable o no.



Sin embargo, generalmente quien pide el careo es el inculpado para poder atemorizar a la víctima, quien además de sufrir el dolor emocional por el que pasa al ver de frente a su agresor, revive el tormento de lo sucedido; es hacerle un nuevo daño psicológico, es provocarle inseguridad. Debe ser función del Estado proveer a la protección de las víctimas y no permitir que éstas se sientan desprotegidas y atacadas nuevamente, no sólo por el agresor sino también por el Estado, representado por los agentes del ministerio público y los juzgadores.

Ahora bien, hay que entender que el careo es un medio de prueba complementario o accesorio que tiene por objeto aclarar los aspectos contradictorios de las declaraciones de las partes, para que el órgano jurisdiccional esté en posibilidad de valorarlas.

Conforme a su naturaleza jurídica, el careo puede presentar un doble aspecto: Como garantía constitucional para el inculpado, en términos de la reforma constitucional de septiembre de 2000, en la fracción IV del artículo 20, apartado A de dicho artículo, en la que se precisa que cuando el inculpado así lo solicite, será careado en presencia del juez con quien deponga en su contra; y como garantía de la víctima, al establecer la excepción a esta regla, conforme a lo dispuesto en la fracción V del apartado B del artículo 20 constitucional, para el caso de que la víctima o el ofendido sean menores de edad, que no están obligados a carearse con el inculpado cuando se trate de los delitos de violación o secuestro. En estos casos se llevarán a cabo las declaraciones en las condiciones que establezca la ley.

Debe destacarse que el apartado A se refiere a las garantías del inculpado en todo proceso de orden penal y el apartado B a las garantías de la víctima o el ofendido. La reforma que se propone en esta iniciativa busca un mejor equilibrio entre las garantías del inculpado y las de la víctima, se pretende ampliar los casos de excepción para que, no sólo a los menores sino a cualquier víctima de violación no se le sujete a carearse con el inculpado.

La ley y la práctica han permitido diversas formas de colaboración o de complicidad con quienes violan a una mujer. También la sociedad de una u otra forma ha contribuido a ello. La duda siempre está presente cuando una mujer denuncia esa agresión: "¿no estará mintiendo?" "¿lo hace por venganza?", "¿no lo habrá provocado?" o más aún "¿se lo merecía!". Todo ello utilizado a favor del agresor.

Si bien es cierto que el artículo 20 constitucional impone al juez la obligación de carear al acusado con sus acusadores, los antecedentes legislativos e históricos de dicho precepto, conducen a la conclusión de que mediante esos careos no se cumple la finalidad a que se refiere aquélla, es decir, que conozca el acusado a sus acusadores para evitar acusaciones ficticias, por lo que no hay razón para que se practiquen, además de que con ello se entorpece el proceso y se evita que la justicia sea expedita. Esto fortalece la convicción de que la exclusión de los careos en todos los casos de violación no perjudica sustancialmente las defensas de los procesados penalmente y, por lo tanto, no sería violatoria de sus garantías fundamentales.

Por otro lado, el Estado tiene la obligación de combatir por todos los medios legales disponibles, delitos tan detestables como la violación, para evitar la impunidad que propicia su repetición crónica y provoca un estado de indefensión de la víctima si ésta no se presenta al careo.

La legislación penal mexicana utiliza el término violación para definir el empleo de la violencia física o moral al imponer la cópula sin la voluntad de la víctima, por ello, en 1990 la legislación penal en la mayoría de las entidades federativas fue modificada para considerar que el bien jurídico tutelado, en el caso de violación, es la libertad sexual y el normal desarrollo psico-sexual.

Por otra parte hay que recordar que también hay una serie de convenciones y tratados que protegen la integridad de la mujer de los cuales México es parte, como son:

- La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, ONU, 1979) y la Recomendación General N. 19 del Comité de la CEDAW (1992) que incluye la violencia basada en el sexo.
- La Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la mujer (ONU, 1993).
- La Conferencia Mundial de Derechos Humanos (Viena, 1993).
- La Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo (EL Cairo, 1994) reconoce los derechos sexuales.
- La Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer (Convención de Belem do Pará, OEA, 1994).
- La IV Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing, 1995).

En México hay un alto porcentaje en la incidencia de este delito, pero por desgracia no se tienen cifras exactas, ya que muchas mujeres violadas se callan debido al impacto socio-cultural que provoca este abuso sexual. En la mayoría de los casos prevalece un sentimiento de culpa que impide a la víctima denunciar el hecho. Ello se debe, entre otras cosas, al sistema educativo de México, a la sociedad patriarcal y al sistema jurídico vigente.

El silencio social que acompaña a la violación, la falta de credibilidad en la palabra de la mujer, la complicidad masculina en el ejercicio de la violencia cotidiana, las lagunas del Código Penal y la secular devaluación personal del sexo femenino, han contribuido a que el problema de la violación se incremente en proporciones verdaderamente alarmantes.

La frágil condición física, emocional y psicológica en que se encuentran las víctimas de delitos sexuales, principalmente de la violación, es la causa por la que un gran porcentaje de estos crímenes quedan impunes. También hay mucha ignorancia en torno a cómo levantar la denuncia y al proceso legal, médico y psicológico correspondiente.

La víctima de violación, tras enfrentarse a un abuso sexual, se ve obligada a encarar las humillaciones de las autoridades y médicos legistas, en caso de que se presente la denuncia. Tiene que soportar también el señalamiento de la sociedad y, en algunas ocasiones, el de la familia, o bien mantenerse en silencio y contener en ella todo su sufrimiento y humillación y, por si todo lo anteriormente fuera poco, tiene que enfrentar cara a cara a su agresor.

Todo lo anterior justifica y da sustento para ampliar la garantía de la víctima, para que no sea sujeta a la obligación de carearse con el inculpado en cualquier caso de los delitos de violación o secuestro, con independencia de que se trate o no de un menor de edad.

En mérito de lo expuesto, con fundamento en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, someto a la consideración del honorable Congreso de la Unión el siguiente proyecto de:

### **Decreto**

**Único.** Se reforma la fracción V del apartado B del artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

#### **Artículo 20. ...**

A ...

B ...

I. a IV. ...

V. La víctima o el ofendido en los casos de violación o secuestro, no estará obligada, en ningún caso, a carearse con el inculpado. En esta hipótesis, las declaraciones se llevarán a cabo en los términos que establezca la ley; y

VI. ...

### **Transitorios**

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

Palacio Legislativo de San Lázaro a los 4 días del mes de marzo de 2008.

Diputada María del Carmen Salvatori Bronca (rúbrica)

**QUE REFORMA EL ARTÍCULO 16 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO JUAN FRANCISCO RIVERA BEDOYA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI**

El que suscribe, diputado federal por Nuevo León, Juan Francisco Rivera Bedoya, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con base en la facultad que me confiere el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, me permito someter a la consideración del Pleno de la honorable Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 16, párrafos séptimo y octavo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**Exposición de Motivos**

Recientemente el honorable Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, aprobó diversas disposiciones constitucionales, que a la luz de la opinión pública fueron dadas a conocer como las reformas constitucionales en materia de justicia penal, en que efectivamente se aborda el tema de la justicia penal en sus diversos ámbitos de atención como lo son la procuración y la aplicación de la justicia, pero además se aborda un tema que está estrechamente vinculada con estos dos conceptos como lo es el de la seguridad pública. Reforma integral que habrá de significar un enorme paso adelante en materia de justicia para nuestro país.

La reforma antes señalada se encuentra aún en el proceso de aprobación, atendiendo a que se trata de una reforma constitucional a cargo del Constituyente Permanente.

Esta reforma sabemos es producto de una muy amplia participación de la sociedad a través de los medios con los que ésta cuenta para hacerse escuchar, como son los órganos legislativos, las instancias gubernamentales y las organizaciones no gubernamentales, quienes a través de los órganos formales participaron de manera decidida en la aprobación de esta reforma, que sin duda alguna significa un gran avance en materia de justicia.

Como se ha venido planteando a lo largo de este amplio y rico proceso legislativo y de consenso entre los diversos sectores sociales, esta es una reforma que si bien significa enormes avances, durante el trayecto de la elaboración de la legislación secundaria en que se deberán especificar a detalle la forma en que se materializarán esta disposiciones constitucionales, habrán de darse correcciones, que deberán de plantearse nuevamente como reformas a la propia Constitución o a la legislación secundaria.

Es por ello que la reforma constitucional en proceso de aprobación, en sus disposiciones transitorias se prevé un periodo que se considera suficiente para la elaboración de la norma secundaria a que se alude para mejor proveer en su instrumentación material.

Por lo anterior, atendiendo a que se está en esta etapa de aprobación y que se continúa con su análisis exhaustivo de la reforma aludida, es que se plantean las presentes reformas, como en el futuro seguramente se habrán de presentar otras más, porque las normas jurídicas como producto social son dinámicas y, por lo tanto, en permanente actualización atendiendo a los reclamos de la sociedad, el derecho en sí mismo tiene su justificación en atender a la convivencia social armónica, por ello la norma jurídica es un producto de y para la sociedad. El derecho no puede ser como algún doctrinario lo ha aplantado, un obstáculo para el desarrollo social.

Es en este sentido que atendiendo al justo reclamo de la sociedad, manifestada a través de sus representantes, que han alzado la voz para que se tengan mayores elementos para la eficacia en la actuación de las autoridades encargadas de llevar a cabo la procuración de justicia, y que estos cuenten con el tiempo suficiente para recabar la información necesaria para poder sustentar de mejor manera el ejercicio de la acción penal, en contra de aquellas personas presuntamente responsables de una conducta tipificada como delito grave. Es por ello que se plantean el presente proyecto de decreto.

Sabemos que la reciente reforma en proceso de aprobación establece que "La autoridad judicial, a petición del Ministerio Público y tratándose de delitos de delincuencia organizada, podrá decretar el arraigo de una persona, con las modalidades de lugar y tiempo que la ley señale...", con ello se establece legalmente la figura del arraigo de personas.

La figura del arraigo esta plenamente justificado en la medida de que es sólo un medio que trata de evitar que personas que se presuman justificadamente que han cometido una conducta delictiva grave se pueden sustraer a la justicia, porque las instituciones sociales no cuentan con el tiempo suficiente para integrar sólidamente la investigación que soporte el ejercicio de la acción penal.

Es claro que la reforma trata de evitar cualquier tipo de abuso de parte de la autoridad, por lo que la misma ya contempla que proceda sólo a petición del Ministerio Público, pero que sea la autoridad judicial quien determine la procedencia o no del arraigo. Es en este sentido que la reforma que ahora se propone tiene como objeto incorporar esta importante figura también a los tipos penales considerados como graves y no solo para el caso de la delincuencia organizada, ya que si bien toda la actuación de la delincuencia organizada es considerada como delito grave, no todos los delitos graves son cometidos por la delincuencia organizada, y el bien jurídico que se protege en ambos casos es el mismo, una conducta grave en contra de lo sociedad, que se tiene la presunción fundada, a juicio de la autoridad judicial de que se ha cometido por aquella persona de quien se solicita el arraigo.

Por ello es que la presente reforma plantea que la figura del arraigo sea ampliado para el caso de los delitos graves, tanto del fuero común, como del federal. Se insiste lo que está en el fondo es la protección de la sociedad, otorgando a las instituciones mayores elementos para contar con investigaciones más sólidas. Este tiempo con que contará la autoridad para llevar a cabo sus investigaciones, servirá para que los culpables realmente sean procesados con elementos más sólidos, pero sobre todo que quienes son inocentes no sean acusados injustamente, por la premura del ejercicio de la acción penal.

Es claro que estamos ante una acto de molestia, y por ello se requiere de que la autoridad judicial así lo establezca, ella es la que decide si procede o no el arraigo de la persona, pero se trata de que se cuente con el tiempo suficiente para evitar que se sustraigan al accionar de la justicia los presuntamente responsables, pero sobre todo que no se someta a proceso a inocentes. Por ello una investigación adecuada es lo que más conviene a la sociedad que es a quien se ha ofendido de manera grave. Se plantea ampliar esta figura para que se pueda aplicar para el caso de los delitos graves y no sólo para los de delincuencia organizada.

En cuanto a la reforma al párrafo octavo que se propone, que actualmente señala "Por delincuencia organizada se entiende una organización de hecho de tres o más personas, para cometer delitos en forma permanente o reiterada, en los términos de la ley de la materia" se propone que este concepto quede de la forma siguiente "Por delincuencia organizada se entiende una organización de hecho de dos o más personas, para cometer delitos en forma permanente o reiterada, en los términos de la ley de la materia." Es decir, disminuir de tres a dos las personas las que deben de concurrir en la comisión del delito, para que éste sea considerado producto de la delincuencia organizada. De lo que se trata en el fondo del planteamiento es el concurso de más de una persona en la conducta. Esto es, que existe el concurso de voluntades para llevar a cabo una acción, por lo que resulta irrelevante de que sean dos, tres o más personas, lo que está en fondo es este concurso, este proceso de unir sus esfuerzos para agredir a la sociedad con la realización de una conducta delictiva.

Por lo anterior, atendiendo a que las misma motivaciones que llevaron a la conformación del concepto de delincuencia organizada con el concurso de tres o más personas, es perfectamente aplicable al concurso de dos personas, por lo que se considera conveniente que este concepto actual sea disminuido a la participación de sólo dos personas, por ser estas motivaciones las mismas.

En consideración a todo lo anterior, es que presento ante ésta soberanía la iniciativa que contiene proyecto de

**Decreto por el que se reforma el artículo 16, párrafos séptimo y octavo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los términos siguientes:**

**Artículo 16. ...**

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

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

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

...

...

### **Reforma aprobada**

#### **Artículo 16. ..**

...

...

...

...

...

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

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

...

## Propuesta de reforma

### Artículo 16. ..

...

...

...

...

...

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

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

...

Palacio Legislativo de San Lázaro a los 4 días del mes de marzo de 2008.

Diputado Juan Francisco Rivera Bedoya (rúbrica)



## **QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 94, 97, 100, 101 Y 107 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO ALBERTO AMADOR LEAL, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI**

El suscrito, diputado federal Alberto Amador Leal, integrante de la LX Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y de los artículos 55 y 62 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a la consideración de esta asamblea, la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 94, párrafos quinto, sexto y noveno; 97, párrafos primero, segundo, tercero y noveno; 100, párrafo segundo; 101 párrafos primero y segundo, así como el artículo 107, fracciones VII, VIII, XI y XII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

### **Exposición de Motivos**

#### **1. Consideraciones generales**

El pasado 19 de febrero se inscribió en la Gaceta Parlamentaria una iniciativa con proyecto de decreto tendiente a dotar de autonomía al Ministerio Público, anunciándose en el texto de la misma, la presentación complementaria de una segunda iniciativa, dándose hoy cabal cumplimiento a tal propósito mediante la presente. El propósito de esta iniciativa es reformular las disposiciones procesales vigentes en el ámbito federal, así como reorganizar al Poder Judicial de la Federación, a efecto de que, entre ambas, se fijen derroteros que permitan dotar al Estado de nuevos elementos para, por una parte, enfrentar los riesgos de seguridad que hoy en día aquejan a nuestra sociedad y, por otra, se preserven y amplíen las libertades públicas de los ciudadanos.

El prominente procesalista italiano Francesco Carnelutti destacaba la relación existente entre crisis social y aumento drástico en los índices de criminalidad y litigiosidad.

En la actualidad existe un claro rezago en el seguimiento de las causas judiciales que se siguen ante los tribunales, debido entre otras causas, a principios procesales vigentes que resultan inoperantes.

Una solución integral exige, amén de actualizar las reglas de procedimiento, la constante elevación de los estándares educativos en nuestras escuelas de derecho, no sólo en lo referente a la capacitación judicial, sino en la formación integral de abogados, tal y como se destaca en La Declaración de Juríca de impartidores de justicia del 2 de diciembre de 2005, parte integrante y medular del libro blanco de la reforma judicial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Introducir o adaptar constantemente en nuestros tribunales y agencias del ministerio público; tecnologías informáticas que coadyuvan al desempeño de sus atribuciones,

constituye una medida tendiente a la solución de fondo al problema que se plantea en la presente exposición de motivos, tal y como se asevera en el precitado libro blanco de la reforma judicial.

Un adecuado funcionamiento de la justicia, se convierte en un prerequisite básico de la organización social. La asociación entre justicia y lucha contra la corrupción es inescindible. Por ejemplo, en el acuerdo suscrito en 1996, entre el gobierno de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca, pueden leerse los siguientes conceptos, que se han tornado en paradigmáticos para toda reforma judicial en el continente: "la modernización de la administración de justicia constituye una prioridad para erradicar la corrupción, así como para garantizar la independencia judicial y asegurar la probidad del sistema en su conjunto".

Para afrontar la crisis en la administración de justicia por la que atravesamos como sociedad, se hace necesaria la práctica de una justicia tanto civil como penal, que divida la actuación entre jueces unitarios de instrucción y tribunales colegiados de estricto derecho, en los que se observen los principios de oralidad, concentración procesal, inquisitorialidad y mediación judicial.

Siendo materia de la presente iniciativa, la adopción de tal sistema exclusivamente en el ámbito constitucional, sin que escape a este legislador, la circunstancia insoslayable, de que la instrumentación del mismo, deberá darse mediante la expedición de los códigos procesales que reglamenten el sistema propuesto; por lo que en el decreto que se propone a la consideración de la honorable Cámara de Diputados mediante la presente iniciativa, se contempla en artículo transitorio expreso, en el sentido de que la reforma constitucional que se contiene en el mismo, sólo entrará en vigor hasta en tanto se dé la expedición de los códigos procesales conducentes.

## **2. Antecedentes**

En *Principios de derecho procesal*, el procesalista y político italiano Priero Calamandrei estudia la génesis del Código del Procedimientos Civiles Italiano del año de 1940, en el que refiere como los principios de dispositividad, proceso escrito, preclusión procesal e intermediación de las partes; propios del Código Cerdeño de 1865, constituían principios procesales acordes con la sociedad liberal y burguesa de la Italia del siglo XIX, en la que estaba ausente la intervención del Estado de todo proceso social.

El surgimiento de las políticas keynesianas, implementadas en el mundo entero tras la Gran Depresión de 1929 trajo consigo un decidido activismo de las autoridades administrativas en la vida social, fenómeno al que Calamandrei denominó "sociedad autoritaria".

*Principios de derecho procesal* fue un libro escrito en relación al Código de Procedimientos Civiles expedido en 1940 por Mussolini, lo cual, siendo inquietante, no debe movernos a prejuicio alguno.

Maurice Duverger en su obra *Instituciones políticas y derecho constitucional* al hacer un estudio comparado, nos advierte al respecto, que un régimen como el de Mussolini, no es sino la expresión ideologizada, arbitraria y sectaria de un fenómeno propio de toda sociedad moderna, en la que la autoridad administrativa manifiesta una presencia activa en el desenvolvimiento de las sociedades a contracorriente de lo que sucediera en las sociedades liberales decimonónicas.

Es de aclararse que, en términos políticos, Calamandrei no fue partidario de Mussolini, sino un destacado demócrata, que incluso fue electo al Congreso de 1947 del que nació la Constitución de la República Italiana.

El paso de la sociedad liberal, a lo que Calamandrei llamó sociedades autoritarias, debía estar por consiguiente, acompañado de una adaptación acorde a la transformación social en las reglas procesales a aplicarse por los tribunales de un país.

De suerte que, al decir de Calamandrei, el juicio escrito debía ser sustituido por el oral, el principio dispositivo tendría que ser sustituido por el proceso inquisitivo, la preclusión por la concentración procesal y la intermediación de las partes por la mediación permanente del juzgador.

El Código Procesal de 1940 estableció la división bipartita en todo proceso, encomendando a un juez de instrucción recabar bajo los principios de oralidad, inquisitorialidad, de concentración procesal y de mediación judicial todos los datos de hecho concernientes a un proceso; de tal suerte que, una vez que hubiese sido cerrada la instrucción, el expediente respectivo fuese turnado a un tribunal colegiado de primera instancia que resolviera conforme a derecho la controversia planteada.

El proceso oral italiano ha servido como modelo para los diversos sistemas de administración de justicia de los países de tradición jurídica romano-napoleónico en Europa y Sudamérica; con la excepción manifiesta de nuestro país, en el cual, pese a que se experimentó un crecimiento desbordante del poder administrativo, históricamente fueron conservadas las reglas procesales liberales decimonónicas ya esbozadas, y que serían a saber las concernientes: al proceso escrito, dispositivo, con preclusión procesal, e intermediación de partes, creándose así un desfase que, hoy por hoy, hace crisis en nuestra sociedad con consecuencias dramáticas.

El libro blanco de la reforma judicial por una parte, así como el constitucionalista argentino Rafael Bielsa por otra, nos advierten sobre la relación existente entre el buen funcionamiento de una economía y el funcionamiento adecuado de los órganos encargados de procurar e impartir justicia, funcionamiento adecuado, que ha terminado por convertirse en una exigencia de los organismos financieros internacionales.

Recientemente, el trabajo legislativo llevado a cabo por ambas Cámaras del Congreso, con miras a la aprobación de la reforma de justicia penal y de seguridad pública, ha dejado de manifiesto la voluntad política de que nuestro país se sume a la oralidad procesal como tendencia imperante.

Entre nosotros se habían venido formulando diversos proyectos tendientes a adaptar el sistema oral en los procedimientos judiciales, proyectos que en general se guiaban bajo los lineamientos propios del arbitraje comercial del derecho anglosajón.

Es de destacarse, por lo demás, que la novedad que pretende alcanzar la presente iniciativa radica en que su contenido se le formula bajo un modelo acorde a nuestra tradición jurídica de inspiración romano-napoleónica; y complementa el trabajo ya elaborado por este Congreso en la formulación y aprobación de la reforma judicial en materia penal.

### **3. Contenido de la propuesta**

En congruencia con lo hasta aquí expuesto, el decreto, materia de la presente iniciativa, contiene reformas a los párrafos quinto, sexto y noveno del artículo 94 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mediante las cuales se entroniza en nuestro sistema de justicia la partición de la primera instancia federal entre un juez de instrucción encargado de conocer las cuestiones de hecho en un proceso ya sea civil o penal, y un tribunal encargado de resolver en derecho la controversia planteada.

Se contiene, asimismo, reformas a los párrafos primero, segundo, tercero y noveno del artículo 97 constitucional, respecto a los nombramientos y adscripciones de los nuevos encargados de la administración de justicia, cuya implementación se propone mediante la presente iniciativa de reforma.

En el mismo sentido se propone reformar el texto del artículo 100, a efecto de que los nuevos órganos de administración de justicia, cuya implementación se propone, sean integrados al cuerpo del Consejo de la Judicatura Federal.

Por lo que hace a la incompatibilidad de funciones que se prevé para los administradores de justicia en el artículo 101, amén de incluir a los nuevos órganos, se sumen adicionalmente al fiscal general de la nación así como a los agentes del Ministerio Público que le sean adscritos; entidad cuya creación se propone en la iniciativa que este legislador ha presentado ante esta soberanía y cuya finalidad es introducir en nuestra Constitución la plena autonomía del Ministerio Público.

Finalmente, las reformas contenidas en la presente iniciativa a las fracciones VII; VIII, XI y XII del artículo 107, son tendientes a que el procedimiento de nuestro juicio de amparo guarde congruencia con el sistema procesal que se propone implementar para la administración de la justicia ordinaria federal en nuestro país.

Con fundamento en la anterior exposición de motivos, se somete a la consideración plenaria de esta honorable Cámara de Diputados, el siguiente proyecto de

### **Decreto**

El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta:

**Único.** Se reforma el texto de los artículos 94, párrafos quinto, sexto y noveno; 97, párrafos primero, segundo, tercero y noveno; 100, párrafo segundo; 101, párrafos primero y segundo; así como el 107, fracciones VII, VIII, XI y XII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

**Artículo 94. ...**

...

...

...

La competencia de la Suprema Corte, su funcionamiento en Pleno y salas, la competencia de los tribunales de circuito, de los juzgados de distrito de instrucción así como de los tribunales colegiados de primera instancia, y del tribunal electoral,...

El Consejo de la Judicatura Federal determinará el número, división en circuitos, competencia territorial y, en su caso, especialización por materia, de los tribunales colegiados y unitarios de circuito y de los juzgados de distrito y tribunales colegiados de primera instancia.

...

...

La remuneración que perciban por sus servicios los ministros de la Suprema Corte, los magistrados de circuito, los jueces de distrito de instrucción, los magistrados de los tribunales colegiados de primera instancia, los consejeros de la Judicatura Federal, los magistrados electorales, así como el fiscal general de la nación y los agentes del Ministerio Público a su cargo no podrá ser disminuida durante su encargo.

...

...

**Artículo 97.** Los magistrados de circuito y los jueces de distrito de instrucción así como los magistrados colegiados de primera instancia serán nombrados...

La Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá nombrar alguno o algunos de sus miembros o algún juez de distrito, o magistrado colegiado de primera instancia, o magistrado de circuito...,

La Suprema Corte de Justicia nombrará y removerá a su secretario y demás funcionarios y empleados. Los magistrados y jueces nombrarán y removerán a los respectivos funcionarios

y empleados de los tribunales de circuito, de los juzgados de distrito de instrucción y de los tribunales colegiados de primera instancia, conforme...

...

...

...

...

...

Los magistrados de circuito, los jueces de distrito de instrucción y los magistrados de los tribunales colegiados de primera instancia protestarán ante la Suprema Corte de Justicia y el Consejo de la Judicatura Federal.

**Artículo 100. ...**

El consejo se integrará por nueve miembros de los cuales, uno será el presidente de la Suprema Corte de Justicia, quien también lo será del consejo; cinco consejeros designados por el Pleno de la Corte, por mayoría de cuando menos ocho votos, de entre los magistrados de circuito, jueces de distrito de instrucción y magistrados de los tribunales colegiados de primera instancia; 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 de instrucción, los magistrados de los tribunales colegiados de primera instancia los respectivos secretarios, el fiscal general de la nación, los agentes del Ministerio Público que les sean adscritos, y los consejeros de la Judicatura Federal,...

Las personas que hayan ocupado el cargo de ministro de la Suprema Corte de Justicia, magistrado de circuito, juez de distrito de instrucción, magistrados de los tribunales colegiados de primera instancia, o consejero de la Judicatura Federal,...

**Artículo 107.**

VII. El amparo contra actos en juicio, fuera de juicio o después de concluido, o que afecte a personas extrañas al juicio, contra leyes o contra actos de autoridad administrativa, se interpondrá ante el juez de distrito de instrucción... recibirán las pruebas que las partes interesadas ofrezcan y oirán los alegatos, remitiendo el expediente al tribunal colegiado de primera instancia conducente para que pronuncie la sentencia respectiva.

VIII. Contra las sentencias que pronuncien en amparo los tribunales colegiados de primera instancia o los tribunales unitarios de circuito...;

XI. La suspensión se pedirá ante la autoridad responsable cuando se trate de amparos directos promovidos ante los tribunales colegiados de circuito y la propia autoridad responsable decidirá al respecto. En todo caso, el agraviado deberá presentar la demanda de amparo ante la propia autoridad responsable, acompañando copias de la demanda para las demás partes en el juicio, incluyendo al Ministerio Público y una para el expediente. En los demás casos, conocerán y resolverán sobre la suspensión los juzgados de distrito de instrucción...

XII. La violación a las garantías de los artículos 16, en materia penal, 19 y 20 se reclamará ante el superior del tribunal que la cometa, o ante el juez de distrito de instrucción...

### **Transitorio**

**Único.** El presente decreto entrará en vigor con la expedición de los Códigos de Procedimientos Civiles y Penales en el ámbito federal que resulten conducentes para su aplicación, así como con la expedición de la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución, en materia de amparo, que resulte asimismo conducente.

Diputado Alberto Amador Leal (rúbrica)

**QUE REFORMA EL PÁRRAFO SEGUNDO DEL ARTÍCULO 84 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA MA. DE LOS ÁNGELES JIMÉNEZ DEL CASTILLO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN**

La suscrita, Ma. de los Ángeles Jiménez del Castillo, en mi carácter de diputada federal de la LX Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento por lo dispuesto en el artículo 71 Fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en correlación con el artículo 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de las Estados Unidos Mexicanos, presento a la consideración de esta honorable asamblea, la siguiente iniciativa de ley que reforma el párrafo segundo del artículo 84 de nuestra Carta Magna, al tenor de las siguientes consideraciones.

**Exposición de Motivos**

Casi desde la Independencia de México, y salvo en dos breves periodos de su historia, México ha sido una república gobernada por presidentes que comparten la jefatura de Estado y del gobierno, entendiéndose con ello, que el Poder Ejecutivo federal reside en la figura del presidente de la república, quien al mismo tiempo es jefe de Estado y de gobierno.

Cargo que se caracteriza por ser de elección popular, con una duración de seis años y sin posibilidad de reelección, sin embargo, nuestra Constitución Política prevé, en su artículo 84, el proceso a seguir por parte del Congreso de la Unión ante la falta absoluta del presidente de la república, el cual a la letra dice:

**Artículo 84.** En caso de falta absoluta del presidente de la república ocurrida en los dos primeros años del periodo respectivo, si el Congreso estuviere en sesiones, se constituirá inmediatamente en Colegio Electoral, y concurriendo cuando menos las dos terceras partes del número total de sus miembros, nombrará en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos, un presidente interino; el mismo Congreso expedirá, dentro de los diez días siguientes al de la designación de presidente interino, la convocatoria para la elección del presidente que deba concluir el periodo respectivo, debiendo mediar entre la fecha de la convocatoria y la que se señale para la verificación de las elecciones un plazo no menor de catorce meses, ni mayor de dieciocho.

Si el Congreso no estuviere en sesiones, la Comisión Permanente nombrará, desde luego, un presidente provisional y convocará a sesiones extraordinarias al Congreso para que éste, a su vez, designe al presidente interino y expida la convocatoria a elecciones presidenciales en los términos del artículo anterior.

Cuando la falta de presidente ocurriese en los cuatro últimos años del periodo respectivo, si el Congreso de la Unión se encontrase en sesiones, designará al presidente sustituto que deberá concluir el periodo; si el Congreso no estuviere reunido, la Comisión Permanente



nombrará un presidente provisional y convocará al Congreso de la Unión a sesiones extraordinarias para que se erija en Colegio Electoral y haga la elección del presidente sustituto.

Una vez analizado el artículo en cita, se concluye que a falta total del presidente de la república durante los primeros dos años de su periodo correspondiente, si el Congreso estuviere en sesiones, se constituirá en el Colegio Electoral y por mayoría absoluta de votos de cuando menos las dos terceras partes del número total de sus miembros, nombrará a un presidente interino y, posteriormente, convocará la elección del presidente que deba concluir el periodo.

Asimismo, en el párrafo segundo establece que si el Congreso de la Unión no estuviere en sesiones, la Comisión Permanente nombrará un presidente provisional y convocará a sesiones extraordinarias al Congreso, no obstante dicho párrafo tiene un error, toda vez que en el último renglón refiere: "... y **expida la convocatoria a elecciones presidenciales en los términos del artículo anterior... (sic)**", se advierte que indebidamente el legislador asentó **en los términos del artículo anterior**, cuando lo correcto sería referirse al **párrafo anterior**, dado que si se aplicara lo que dice "el artículo anterior" tendríamos que referirnos al artículo 83 constitucional que a la letra se inserta:

**Artículo 83.** El presidente entrará a ejercer su encargo el 1o. de diciembre y durará en él seis años. El ciudadano que haya desempeñado el cargo de presidente de la república, electo popularmente, o con el carácter de interino, provisional o sustituto, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a desempeñar ese puesto

Este artículo evidentemente no indica nada respecto a la elección del presidente de la república, que habría de acabar el periodo de aquel que faltare, por lo que es claro que lo correcto es referirlo al párrafo anterior del mismo artículo, esto es al primer párrafo del artículo 84 constitucional, que efectivamente especifica y detalla el proceso para nombrar tanto al presidente interino como al que habrá de terminar el periodo en cuestión.

Una vez expuesto lo antes descrito, y sin perjuicio de que la presente iniciativa de ley sea muy breve, es de gran relevancia para nuestros gobernados, en virtud de la importancia que tiene para la sociedad mexicana la figura del presidente de la república, ya que, hoy por hoy, es a quien la sociedad reconoce como el representante de los tres poderes, acaparando en su persona todas las funciones del poder público estatal, aunado a que es en quien la sociedad ha depositado su voto de confianza mediante su elección popular, razón por la cual, nuestro país no se puede quedar sin su representante por una equivocación de palabra en el artículo 84 constitucional, por lo que dicha iniciativa pretende cambiar la palabra "artículo" del segundo párrafo del controvertido numeral por la de "párrafo" a fin de que sí se llegase a tener que nombrar un presidente que continúe y termine con un periodo constitucional, el país no sufra un estado de caos y el proceso para nombrar al presidente definitivo no tenga contratiempos ni lagunas que atrasen el bienestar y crecimiento del país.

Por lo anteriormente expuesto, sometemos a la consideración de la asamblea la siguiente

## **Iniciativa de reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Artículo Único.** Se reforma el párrafo segundo del artículo 84, para quedar en los siguientes términos:

### **Artículo 84.**

...

Si el Congreso no estuviere en sesiones, la Comisión Permanente nombrará un presidente provisional y convocará a sesiones extraordinarias al Congreso para que éste, a su vez, designe al presidente interino y expida la convocatoria a elecciones presidenciales en los términos del **párrafo** anterior.

### **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 6 de marzo de 2008.

Diputada Ma. de los Ángeles Jiménez del Castillo (rúbrica)

**QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 18 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Y 56 DE LA LEY GENERAL DE SALUD, A CARGO DEL DIPUTADO FERNANDO ENRIQUE MAYANS CANABAL, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD**

Fernando Enrique Mayans Canabal, diputado a la LX Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 55, fracción II, 56 y 62 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, me permito presentar a la consideración de la Cámara de Diputados, una iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 56 de la Ley General de Salud, con base en la siguiente

**Exposición de Motivos**

Una de las principales características de todo régimen que se pregona democrático, es la vigencia del estado de derecho, que presupone el mantenimiento de la paz pública y la preservación del orden social, así como el pleno ejercicio, respeto y salvaguarda de los derechos más elementales.

Bajo esa premisa, deben inspirarse los cambios y modificaciones del orden constitucional y legal a efecto de hacer más eficiente la acción pública en ese propósito.

Precisamente, uno de los ámbitos en los que hay que reparar para dar vigencia plena al estado de derecho, es el de la justicia y la seguridad pública, en el que se requiere emprender reformas sustanciales.

Siendo la readaptación social uno de los aspectos y fases que sostiene como último eslabón el sistema de justicia, es menester la actualización de las normas que regulan el sistema carcelario para asegurar que quienes hayan infringido la ley en el ámbito penal, y hayan sido privados de su libertad, puedan reincorporarse a la sociedad.

La privación de libertad como sanción penal fue conocida en el derecho penal antiguo hasta el siglo XVIII, la reacción penal estaba destinada fundamentalmente a las penas capitales, corporales e infamantes; en razón de que el encierro de los delincuentes que existió desde tiempos inmemoriales, no tenía carácter de pena, sencillamente su fin era retener a los culpables de un delito en un determinado lugar, mantenerlos seguros hasta que fueran juzgados para proceder a la ejecución de las penas citadas.

En la Edad Antigua, las características de las prisiones tenían un punto en común, se les entendían como un lugar de custodia y tormento; en la Edad Media, surgen dos clases de encierro: las prisiones de Estado y la prisión eclesiástica.

En el siglo XIX, surge la época del humanitarismo con John Howard y César Beccaria, misma que centraba su atención hacia el hombre con base en la Declaración de los Derechos del Hombre, por lo que inicia el pensamiento del correccionalismo, cuya premisa es que existe una relación Estado-Delincuente, y que se hace necesario reparar el daño causado por el delito reformando a quien lo produce.

Antes del siglo XVIII no existía derecho de los procesados o sentenciados a la readaptación, las penas del pasado eran siempre personales, hacían caso omiso de la entidad del ser humano y sólo proponían su destrucción o mutilación, sin concebir que el derecho del individuo a la readaptación, implica la individualidad biológica, psíquica y cultural del sujeto.

Bajo esta premisa, podemos afirmar que siendo la readaptación social un derecho fundamental de todo gobernado que ha quebrantado la ley penal, se prevé en el artículo 18 de nuestra ley fundamental, entre otros aspectos que: "Los gobiernos de la federación y de los estados organizarán el sistema penal, en sus respectivas jurisdicciones, sobre la base del trabajo, la capacitación para el mismo y la educación como medios para la readaptación social del delincuente."

Instrumentos jurídicos fundamentales en el ámbito internacional, como lo son el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos del 16 de diciembre de 1966, y la Convención Americana sobre Derechos Humanos o "Pacto de San José de Costa Rica", del 22 de diciembre de 1969, establecen categóricamente respecto a la readaptación social, que: "el régimen penitenciario consistirá en un tratamiento cuya finalidad esencial será la reforma y la readaptación social de los penados", y que "las penas privativas de la libertad tendrán como finalidad esencial la reforma y la readaptación social de los condenados".

Existen también otros instrumentos internacionales que, si bien no constituyen un imperativo jurídico, son reconocidos como fundamento de principios de justicia penitenciaria, así como del respeto a los derechos humanos de los reclusos, y que de acuerdo con la Carta de las Naciones Unidas constituyen una fuente de derecho para los Estados miembros, entre los cuales se encuentra nuestro país.

Tal es el caso de las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos, adoptadas por el Primer Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en Ginebra en 1955, y aprobadas por el Consejo Económico y Social en sus resoluciones 663C (XXIV) de 31 de julio de 1957 y 2076 (LXII) de 13 de mayo de 1977; que en su artículo 58, señala que el fin y la justificación de las penas y medidas privativas de libertad son, en definitiva, proteger a la sociedad contra el crimen, y que sólo se alcanzará este fin si se aprovecha el periodo de privación de libertad para lograr, en lo posible, que el delincuente, una vez liberado, no solamente quiera respetar la ley y proveer sus necesidades, sino también que sea capaz de hacerlo.

Debemos reconocer, que la realidad que impera en el sistema penitenciario mexicano obstaculiza la consecución de esos fines, ya que no se cumple con el mandato

constitucional de readaptación social, ni con el sentido humanista que desde hace décadas se ha pretendido aplicar en los centros de reclusión.

Como muestra de lo anterior, de acuerdo al análisis de los datos recabados por los visitantes de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, durante las visitas de supervisión realizadas en el período comprendido entre los años 2000 y 2005, se observó que en la mayoría de los centros de reclusión del orden federal y de las entidades federativas, predominan como principales problemas, además de la sobrepoblación y el hacinamiento:

La inexistencia de programas específicos para la detección y atención oportuna de los casos susceptibles de recibir alguno de los beneficios de libertad anticipada establecidos en las correspondientes leyes en materia de ejecución de penas privativas y restrictivas de libertad, situación que tiene como consecuencia que las autoridades ejecutoras actúen de manera reactiva, en virtud de que en repetidas ocasiones los trámites correspondientes se realizan cuando los internos ya sobrepasaron el tiempo mínimo para que puedan obtener algún beneficio.

Asimismo, se detectó que existe una gran cantidad de centros de reclusión que presentan deficiencias relacionadas con la falta o la insuficiencia de personal técnico necesario para la aplicación del tratamiento individualizado que requiere cada uno de los internos para su readaptación, así como para la debida integración de un consejo técnico interdisciplinario que, entre otras funciones, realice oportunamente las valoraciones a los internos sentenciados que, de acuerdo con las leyes de la materia, sean susceptibles del otorgamiento de los beneficios de libertad en comento, así como las propuestas a las autoridades ejecutoras correspondientes; incluso, en muchos de esos establecimientos, especialmente los que dependen de autoridades municipales, no existe personal técnico.

También, se constató que en algunas entidades federativas los establecimientos que no cuentan con un consejo técnico interdisciplinario son visitados esporádicamente por un órgano colegiado itinerante, o bien por un consejo técnico interdisciplinario de otro centro, para efectuar valoraciones a los internos que son susceptibles de obtener algún beneficio de libertad anticipada.

En otros centros, el consejo técnico interdisciplinario está integrado por servidores públicos que no forman parte del sistema penitenciario; incluso, se han documentado casos en los que habitantes de la comunidad donde se encuentra el establecimiento se encargan de sesionar y proponer a los internos para el otorgamiento de algún beneficio de libertad anticipada, como sucede en Huayacocotla, Veracruz, donde un grupo de personas de esa localidad se reúne una vez por semana para realizar dicha tarea.

Los estados en los que se verificó que uno o varios establecimientos presentan alguna de las irregularidades mencionadas son: Baja California Sur, Coahuila, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo

León, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Tabasco, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.

Es importante señalar, que se considera que no existe una política nacional en la materia, ya que tanto la legislación federal como la de los estados, le dan tratamiento diferente a una sola problemática, que son los beneficios de libertad; en consecuencia, los sentenciados, tanto del fuero federal como del fuero común, acuden de manera constante a las comisiones de derechos humanos para solicitar su intervención respecto de las irregularidades en el otorgamiento de dichos beneficios.

Por otra parte, el sistema penitenciario mexicano carece de una verdadera clasificación de los internos en grupos que ayude a su inserción de nueva cuenta al círculo social. Sobre el particular hay que decir, que de conformidad con el numeral 67 de las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos, la clasificación tiene como finalidad separar a los internos que, por su pasado criminal o su mala disposición, ejercerían una influencia nociva sobre los compañeros de detención, y repartirlos en grupos, a fin de facilitar el tratamiento encaminado a su readaptación social. En consecuencia, una adecuada clasificación de los internos en los centros de reclusión, contribuye también a mantener el orden y la disciplina al interior del establecimiento, debido a que se puede tener mayor control y vigilancia sobre los internos que representen un riesgo para la seguridad de las personas que por cualquier motivo se encuentren en su interior y, por lo mismo, garantiza el derecho a una estancia digna y segura dentro de la institución.

También, el artículo 8o. de las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos, señala claramente que los internos pertenecientes a categorías diversas deberán ser alojados en diferentes establecimientos o en diferentes secciones dentro de los establecimientos, según su sexo y edad, sus antecedentes, los motivos de su detención, y el trato que corresponda aplicarles; por lo que los hombres y las mujeres deberán ser reclusos, en establecimientos diferentes, y en el caso de que se reciban personas de uno u otro sexo, el conjunto de locales destinado a las mujeres deberá estar completamente separado; asimismo, que los detenidos en prisión preventiva deberán ser separados de los que están cumpliendo una condena.

Otra irregularidad que afecta a la mayoría de los centros de reclusión del país es la relacionada con las deficiencias en la prestación del servicio médico, lo cual vulnera el derecho a la protección de la salud de los internos que puede derivar en un problema de salud pública.

En primer lugar, la falta de médicos generales, odontólogos y enfermeros, trae como consecuencia que las enfermedades de los internos, incluso las más comunes, no sean atendidas de manera oportuna, aunado ello a que generalmente no se cuenta con medicamentos suficientes para tal efecto; asimismo, dichas carencias provocan que las actividades de promoción para la salud que se realizan, se reduzcan a pláticas esporádicas y que prácticamente no existan programas de prevención de padecimientos

infectocontagiosos y de detección oportuna de enfermedades crónico degenerativas y bucodentales.

En ese sentido, es necesario precisar que las prisiones no son lugares aislados y que constantemente entran y salen de ellas personas que ahí laboran o que las visitan, además de los internos de nuevo ingreso o quienes ya han cumplido con una pena privativa de la libertad, por lo que existe un vínculo permanente entre la sociedad y la población reclusa, que hace posible la propagación de enfermedades tanto en el interior, como hacia el exterior de los establecimientos.

Tales deficiencias son contrarias a los artículos 11 y 21, del Reglamento de la Ley General de Salud en Materia de Prestación de Servicios de Atención Médica, los cuales establecen, respectivamente, que en todos los reclusorios y centros de readaptación social debe existir un servicio de atención médico-quirúrgico, que permita resolver los problemas que se presentan; así como la obligación que tienen los establecimientos que prestan servicios de atención médica, de contar con personal suficiente e idóneo.

En el caso de las mujeres, es necesario hacer una mención especial, toda vez que generalmente no cuentan con los servicios de un médico gineco-obstetra quien les proporcione la atención especializada que requieren las enfermedades propias de su sexo, así como, de ser el caso, del embarazo, el parto y el puerperio, tal como lo establece el artículo 100, del Reglamento de la Ley General de Salud en Materia de Prestación de Servicios de Atención Médica. Asimismo, los problemas de salud también afectan a los hijos de estas mujeres, ya que son excepcionales las prisiones que ofrecen atención médica, preventiva y curativa a los niños que viven con sus madres en prisión.

En consecuencia, tal como lo ha expresado el ombudman mexicano, las irregularidades anteriormente descritas, relacionadas con las deficiencias en la prestación del servicio médico a las personas que se encuentran en los centros de reclusión de nuestro país, violan en su agravio el derecho humano a la protección de la salud previsto en el párrafo tercero del artículo 4o. constitucional; así como en los artículos 12, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; y 10, del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador", en los cuales los Estados parte reconocen el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental, y se comprometen a adoptar las medidas necesarias para asegurar la plena efectividad de este derecho.

Coincidiendo con algunos especialistas sobre el tema, como lo es el doctor Miguel Sarre, el concepto de readaptación social debe concebirse como una garantía constitucional que forma parte de un sistema de normas y no sólo de un conjunto de normas. Su contenido normativo debe entenderse en armonía con los derechos de igualdad (art. 1), tolerancia (art. 3), legalidad y seguridad jurídica (arts. 14 y 16), entre otros. La readaptación no debe entenderse como una corrección moral coactiva basada en torturas. Tampoco puede aceptarse que para readaptar al sentenciado se puedan contravenir otras garantías, como las antes mencionadas.



Lo anterior propicia que el marco jurídico sobre el que descansa la regulación del sistema penitenciario se ajuste y armonice para revertir la compleja realidad que vive hoy en día tal sistema, a efecto de hacer efectivo el disfrute y ejercicio de derechos fundamentales, como el de la seguridad pública y justicia.

### **Considerando, que**

En México, la readaptación social de las personas que delinquen, debe entenderse como un derecho humano que establece el artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como garantía de seguridad jurídica, la cual tiene como medios para su consecución, el trabajo, la capacitación para el mismo y la educación.

En materia de derechos humanos, el sistema penitenciario mexicano ha mostrado rezagos importantes, a partir de la reforma a dicho artículo constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 de febrero de 1965, en la cual se establece que el sistema penal se organizará sobre la base del trabajo, la capacitación para el mismo y la educación como medios para la readaptación social del delincuente.

La readaptación se inscribe como uno de los fines esenciales de la pena de prisión y se establece como un derecho fundamental de los reclusos para su futura reinserción social, pero también tiene como objetivo natural la seguridad pública de la sociedad.

El proceso de readaptación social tiene como objetivo central el de ajustar la conducta del delincuente a la norma social prevaleciente, es decir, que el infractor de la norma penal vuelva a observar el comportamiento que siguen los integrantes de la sociedad a la que pertenece.

Para alcanzar en buena medida estos propósitos, es necesario adecuar la norma constitucional para incluir principios básicos que deben orientar a todo sistema cuya misión sea el de la reinserción social.

Por lo anterior expuesto, someto a la consideración del pleno de esta soberanía, el siguiente proyecto de

### **Decreto por el que se reforman los artículos 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 56 de la ley general de Salud**

**Artículo Primero.** Se reforma el artículo 18, párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

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

**El Estado establecerá un sistema penitenciario que asegure la plena reinserción del sentenciado a la sociedad. Los principios que orientan y caracterizan al sistema, son:**



**I. La pena privativa de libertad tiene como objeto la reinserción social y en ningún caso entrañará sufrimiento físico ni humillación a la dignidad personal, por lo que el tratamiento que se aplique estará exento de toda violencia física o psíquica.**

**II. Se observará la garantía del debido proceso legal, y se garantizará el respeto y salvaguarda de los derechos humanos de los internos.**

**III. Se organizará sobre la base del trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la cultura, la salud y el deporte.**

**IV. El tratamiento penitenciario será progresivo, individualizado, integral y voluntario, e incluirá la atención post penitenciaria.**

**V. Los establecimientos penitenciarios, deberán garantizar los espacios necesarios para la clasificación de grupos de los internos de acuerdo a con su capacidad, índice de peligrosidad, edad, salud mental y física.**

**VI. Las mujeres compurgarán sus penas en lugares separados de los destinados a los hombres para tal efecto; y la custodia de los mismos estarán exclusivamente a cargo del personal femenino.**

**VII. Se observarán y otorgarán en tiempo y forma los beneficios que la ley prevé, de conformidad con las condiciones y términos que la misma establezca.**

**VIII. La actuación de las autoridades y personal que integran el sistema, se regirán por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez. Para tal efecto, la ley establecerá el servicio de carrera penitenciaria.**

...

...

**Artículo Segundo.** Se reforma el artículo 56 de la Ley General de Salud, para quedar como sigue:

**Artículo 56. ...**

**En el caso de los establecimientos penitenciarios, deberá existir un servicio de atención médico-quirúrgico, que permita a los internos la atención y resolución de sus problemas de salud que presentan al interior de los mismos.**

**Para tal efecto, se deberá contarse, de acuerdo a las Normas Técnicas correspondientes, con personal suficiente e idóneo. En caso de que un interno deba ser transferido a una unidad médica con mayor poder de resolución, la custodia quedará a cargo de la autoridad competente."**

**En los centros de reclusión para mujeres, se deberá contar con las instalaciones necesarias para la atención del embarazo, parto y puerperio, así como de recién nacidos y establecer las medidas de protección tanto para la madre como para su hijo, de acuerdo con las normas técnicas que al efecto se emitan.**

**Transitorios**

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

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

Salón de Sesiones de la Cámara de Diputados a los cuatro días del mes de marzo de 2008.

Diputado Fernando Enrique Mayans Canabal (rúbrica)

**QUE REFORMA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y DE LA LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, A CARGO DEL DIPUTADO FERNANDO ENRIQUE MAYANS CANABAL, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD**

Fernando Enrique Mayans Canabal, diputado federal a la LX Legislatura del honorable Congreso de la Unión e integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, presenta la iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 16, 21, 76, fracción II; 89, fracción IX, y 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, 16 y 67 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, al tenor de la siguiente

**Exposición de Motivos**

La persecución e investigación de los delitos es una función estratégica que el Estado realiza a través de la institución del Ministerio Público de la Federación, misma que debe cumplir eficazmente a fin de garantizar a los ciudadanos no sólo el ejercicio pleno de su derecho a la justicia sino a la protección de otros derechos como la vida, integridad física, y su patrimonio.

La institución del Ministerio Público de la Federación apareció por influencia de la legislación francesa, en la reforma del 22 de mayo de 1900, a los artículos 91 y 96 de la Constitución del 5 de febrero de 1857, que suprimió de la integración de la Suprema Corte de Justicia al procurador general y al fiscal, que eran electos en segundo grado como los ministros de la propia Corte, por lo que se dispuso que: "los funcionarios del Ministerio Público y el procurador general que ha de presidirlo, serán nombrados por el Ejecutivo".

Las diversas constituciones y las leyes orgánicas mexicanas colocaron al promotor fiscal - como se le denominaba- dentro del Poder Judicial, siguiendo la tradición española y, por ello, de acuerdo con el texto original de los citados preceptos de la Constitución de 1857, el procurador general y el fiscal formaban parte de la Suprema Corte de Justicia.

De esta manera, se reformó el título preliminar del Código Federal de Procedimientos Civiles de 1895, relativo a la organización del Poder Judicial Federal, por ley promulgada el 3 de octubre de 1900, para otorgar carácter institucional al procurador general, poniendo bajo sus órdenes a tres agentes auxiliares y a los adscritos a los tribunales colegiados y juzgados de distrito, con lo cual se creó la Procuraduría General, la que se reguló de manera independiente en la Ley de Organización del Ministerio Público Federal de 16 de diciembre de 1908, con las funciones de auxiliar a la administración de justicia en el orden federal; de procurar persecución, investigación y represión de los delitos de competencia de los tribunales federales, y de defender los intereses de la federación ante los propios tribunales.

Por su parte, la Constitución de 1917, en su artículo 102, además de las atribuciones anteriores agregó la de asesoría jurídica del gobierno federal, inspirada en el ejemplo del *attorney general* de los Estados Unidos y, además, se puso a su disposición a la Policía Judicial Federal de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 21 de la ley fundamental.

Recientemente, este Congreso de la Unión emprendió el proceso legislativo para aprobar un conjunto de reformas constitucionales en materia de justicia. La preocupación central de tales modificaciones, es el combate contra el crimen organizado.

Desde nuestro punto de vista, creemos que esta reforma lejos de ser integral y de abonar al fortalecimiento de nuestras instituciones para hacer frente a la delincuencia y poder reducir sus elevados índices, no lo fue, ya que no contempló aspectos como el de otorgar plena autonomía al Ministerio Público; además, de que ciertos cambios que fueron afortunadamente eliminados, representaban un serio riesgo para los derechos humanos y garantías individuales, como el allanamiento de domicilio de particulares sin autoridad judicial.

De ahí que se propone, con la presente iniciativa, establecer una nueva ubicación institucional del Ministerio Público federal para transformarlo en un órgano constitucional autónomo, con base en las siguientes consideraciones:

1. La autonomía constitucional garantiza que dicha institución -como representante social en la investigación y persecución de los delitos-, se mantenga exenta y ajena de cualquier tipo de injerencia motivada por razones políticas.
2. La existencia de los organismos constitucionales autónomos se justifica por la necesidad de que los poderes tradicionales dejen de desempeñar el doble papel de juez y parte, de que el ejercicio de ciertas funciones se desvincule de intereses políticos, de que se eviten o controlen los excesos y abusos de los funcionarios públicos, de los partidos políticos y de los grupos de interés nacionales y transnacionales.  
  
Ejemplo de ello es, que algunos órganos constitucionales autónomos han sido considerados expresamente en nuestra Constitución Política, como el Instituto Federal Electoral, Banco de México, la CNDH y la UNAM.
3. Los órganos constitucionales autónomos, se definen: "como aquéllos inmediatos y fundamentales establecidos en la Constitución que no se adscriben claramente a ninguno de los poderes tradicionales del Estado"; bajo esta concepción podemos señalar, que su previsión en la Carta Magna representa una evolución de la teoría clásica de Montesquieu, sin que ello implique alguna contravención a los principios democráticos o constitucionales que nos rigen.
4. Para la construcción y establecimiento de un nuevo y efectivo sistema de justicia, el Ministerio Público federal debe cumplir no sólo con ciertos roles procesales tales como la investigación preliminar y el ejercicio de la acción penal sino también con

otras funciones públicas conferidas por el orden constitucional y que por su relevancia, debe poseer un marco de autonomía y regularse bajo principios de legalidad, imparcialidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.

**5.** Un primer paso en el establecimiento de ese nuevo sistema y cultura que permita la prevención y combate efectivo del delito, es la transformación de la Procuraduría General de la República en un órgano constitucional autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cuyo titular sea designado por el Senado de la República, y removido de sus funciones conforme al Título Cuarto de la Constitución Política.

**6.** Una condición ineludible para dotar autonomía a dicha institución, no se agota en el simple hecho de reconocer en la norma constitucional tal autonomía, sino hay que suprimir la facultad del presidente de la república para nombrar al procurador general de la República y, en consecuencia, para removerlo libremente.

**7.** Por otra parte, elevar a rango constitucional el derecho de toda persona a que se le procure justicia, se hace necesario toda vez que la pronta y expedita administración de justicia, no se concibe si los ciudadanos no son representados adecuadamente en la investigación y persecución de los delitos ante los tribunales.

**8.** Complemento de estos cambios, se considera también pertinente, incluir en la norma constitucional los principios que rigen la actuación del Ministerio Público, mismos que ya prevé la ley, a fin de incorporar otros que garanticen una verdadera procuración de justicia, como los de eficiencia y honradez.

**9.** También, con la presente iniciativa, se pretende impulsar la existencia o creación de un consejo con independencia técnica, de gestión y resolutive que se encargue de la administración, vigilancia y disciplina de la institución del Ministerio Público federal, que contribuya a su organización y funcionamiento.

Asimismo, con el objetivo de hacer congruente y armónica la disposición constitucional, y principalmente, garantizar certeza y seguridad jurídica con relación a la aplicación del principio de inocencia, se propone la reforma al artículo 16, en su segundo párrafo, a efecto de que una de las condiciones o requisitos fundamentales que el juez de la causa debe considerar al librar una orden de aprehensión, sea el de que existan datos que acrediten los elementos del tipo penal que hagan probable la responsabilidad del indiciado en su comisión o participación.

La transformación de nuestras instituciones requiere de la voluntad y del concurso de todas las fuerzas políticas representadas en el Congreso de la Unión. La realidad así lo reclama.

Por una eficiente procuración de la justicia, aceleremos con responsabilidad, prudencia y compromiso social, los cambios necesarios para renovar en su organización y estructura a instituciones que como el Ministerio Público de la Federación son fundamentales para que el Estado no pierda el sentido y la justificación para lo que fue creado.

Por lo anterior, someto a la consideración de esta Cámara de Diputados, el siguiente proyecto de

**Decreto que reforma los artículos 16, 21, 76, fracción II; 78, fracción V; 89, fracción IX y 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, 16 y 67 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República**

**Artículo Primero.** Se reforman los artículos 16, segundo párrafo; 21, 76, fracción II, y 102, apartado A), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se deroga la fracción IX del artículo 89, también de la Constitución Política, para quedar como sigue:

**Artículo 16. ...**

No podrá librarse orden de aprehensión sino por la autoridad judicial y sin que preceda denuncia o querrela de un hecho que la ley señale como delito, sancionado con pena privativa de libertad **y existan datos que acrediten los elementos del tipo penal y hagan probable la responsabilidad del indiciado en su comisión o participación.**

**Artículo 21. ...**

**Toda persona tiene derecho a que se le procure justicia por el Ministerio Público.** La investigación de los delitos y la persecución de los responsables en su comisión incumbe al Ministerio Público,...

**Artículo 76. ...**

**I. ...**

**II. Designar y remover al procurador general de la República en términos del Título Cuarto de esta Constitución** y ratificar los nombramientos que el presidente de la república haga de ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea nacionales, en los términos que la ley disponga.

**Artículo 89. ...**

**I a VIII....**

**IX. Se deroga.**

**Artículo 102. Apartado A. La procuración de justicia es una función a cargo del Ministerio Público de la Federación, a través de la Procuraduría General de la República, que será un organismo público con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios, cuyos funcionarios serán nombrados y adscritos por el Consejo del Ministerio Público. El Ministerio Público de la Federación estará presidido por un procurador general de la República, que será**

**designado por el Senado de la República por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes. La ley determinará el procedimiento para su designación.**

Para ser procurador se requiere: ser ciudadano mexicano por nacimiento; tener cuando menos 35 años cumplidos el día de la designación; contar, con antigüedad mínima de 10 años, con título profesional de licenciado en derecho; gozar de buena reputación, y no haber sido condenado por delito doloso. **El procurador podrá ser removido, exclusivamente, por las causas graves que la ley señale, con la misma votación requerida para su nombramiento, o por las causas y conforme a los procedimientos previstos en el Título Cuarto de esta Constitución.**

**La actuación del Ministerio Público de la Federación se rige por los principios de legalidad, certeza, eficiencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo y honradez.**

**Incumbe al Ministerio Público de la Federación, la investigación de los delitos y la persecución de los responsables de su comisión ante los tribunales, de todos los delitos del orden federal; y, por lo mismo, a él le corresponderá solicitar las órdenes de aprehensión contra los inculcados; buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de éstos; hacer que los juicios se sigan con toda regularidad para que la administración de justicia sea pronta y expedita; pedir la aplicación de las penas e intervenir en todos los negocios que la ley determine.**

**El Consejo del Ministerio Público gozará de independencia técnica, de gestión y resolutive. Se integrará por cinco miembros de los cuales uno será el procurador general de la República quien presidirá el consejo; y cuatro consejeros designados por el Senado de la República. Para ser consejero se deben reunir los mismos requisitos para ser procurador; además de gozar con reconocimiento en el ámbito de la procuración o administración de justicia en materia penal. Los consejeros deberán observar en el ejercicio de su desempeño los principios que rigen la función del Ministerio Público, por lo que podrán también ser removidos en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.**

**El presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos presentará anualmente a los Poderes de la Unión un informe de actividades. Al efecto comparecerá ante las Cámaras del Congreso en los términos que disponga la ley.**

...

...

...

...

**Artículo Segundo.** Se reforman los artículos 1, 16 y 67 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, para quedar como sigue:

**Artículo 1.** Esta ley tiene por objeto organizar la Procuraduría General de la República, órgano constitucional con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios, para el despacho de los asuntos que al Ministerio Público de la Federación y a su titular, el procurador general de la República, les atribuyen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, este ordenamiento y demás disposiciones aplicables.

**Artículo 16.** El procurador general de la República será designado y removido conforme a lo establecido en el párrafo primero del apartado A del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos por el voto de las dos terceras partes del Senado de la República.

La designación del procurador general de la República se sujetará al procedimiento siguiente:

- I.** Las Comisiones de Justicia y de Derechos Humanos del Senado de la República formularán la convocatoria pública correspondiente, a efecto de recibir durante un periodo de 10 días contados a partir de la fecha de publicación de la convocatoria, las solicitudes para ocupar el puesto de procurador general de la República;
- II.** Concluido el plazo anterior y recibidas las solicitudes con los requisitos y documentos que señale la convocatoria, dichas comisiones, dentro de los cinco días siguientes, procederá a la revisión y análisis de las mismas;
- III.** Del análisis de las solicitudes los integrantes de las comisiones entrevistarán por separado para la evaluación respectiva y dentro de los cinco días siguientes, a los candidatos que, a su juicio, considere idóneos para la conformación de una terna;
- IV.** Conformada la terna, en un plazo que no deberá exceder de tres días, las comisiones formularán su dictamen, a fin de proponer al Pleno los tres candidatos, para que éste proceda, en los términos del artículo anterior, a la designación del procurador general de la República, y
- V.** La persona designada para ocupar el cargo protestará ante el Pleno de la Cámara.

En caso de que ningún candidato de la terna propuesta en el dictamen, haya obtenido la votación de las dos terceras partes del Senado de la República, se volverá a someter una nueva propuesta en los términos del artículo anterior. Ningún candidato propuesto en el dictamen rechazado por el Pleno podrá participar de nueva cuenta en el proceso de selección.

**Artículo 67.** El procurador general de la República, los demás funcionarios y empleados, y en general, toda persona que desempeñe un cargo, comisión o empleo de



**cualquier naturaleza en la institución, son sujetos de las responsabilidades a que se refiere el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la legislación aplicable en materia de responsabilidades.**

**Transitorio**

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

Salón de sesiones del Palacio Legislativo de San Lázaro a 6 de marzo de 2008.

Diputado Fernando Enrique Mayans Canabal (rúbrica)

**QUE REFORMA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO, A CARGO DE LA DIPUTADA ANA MARÍA RAMÍREZ CERDA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PVEM**

**Ana María Ramírez Cerda**, diputada a la LX Legislatura del honorable 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; 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, solicito 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**

México dio al mundo la primera Constitución de corte social al mundo. Como consecuencia del movimiento social iniciado en 1910, dentro del texto del máximo ordenamiento fueron incorporados los derechos laborales y campesinos (tenencia de la tierra). En aquellos se buscó dotar de protección a los trabajadores frente a la explotación económica de los mexicanos que se venía sufriendo desde la época colonial y se agudizó en mayor medida en el último cuarto del siglo XIX.

Los hermanos Flores Magón en su lucha buscaban el respeto de los derechos laborales, como jornadas justas y humanas así como un salario retributivo.

Así es que en el artículo 123 de la Constitución de 1917 se plasmaron, como garantías sociales, los principios que rigen, hasta hoy, la relación obrero-patronal.

Los derechos laborales, dentro del sistema constitucional, y en la práctica de la vida diaria, han ido en evolución, por ello, en las reformas de 1970 de la Constitución y la expedición de la Ley Federal del Trabajo que rige hasta el día de hoy, se contempla el derecho de los trabajadores a la participación en las utilidades de la empresa. Este principio o derecho se creó como una manera de participar de los trabajadores en el disfrute económico de los resultados de su trabajo.

En la Ley Federal del Trabajo, se establecieron una serie de mecanismos para normar la manera en que participarían los trabajadores en las utilidades. Dichos mecanismos han funcionado de una manera limitada, ello, derivado de las reglas impositivas que permiten a los patrones la creación de entidades que permiten la evasión o elusión de esta obligación.

Así, a través de la conformación de empresas relacionadas donde una de ellas es la que reporta efectivamente las utilidades, se deja desprovisto de este beneficio alcanzado por la

legislación y que el Constituyente Permanente consideró oportuno y necesario para el cumplimiento de esta obligación patronal.

Existen empresas que han reportado crecimientos financieros y sin embargo no hacen un reparto de las utilidades.

### **Nuestra propuesta**

Con la modificación al inciso e) de la fracción IX del Apartado A del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pretendemos sentar las bases para que, efectivamente la obligación de los patrones y derecho de los trabajadores, consagrado en la fracción IX del Apartado A, sea efectivamente cubierto, por ello al incluir la frase **"las personas morales que lleven a cabo la contratación y administración de su planta laboral a través de una Empresa de Servicios o alguna persona moral constituida para dicho fin, estará sujeta al otorgamiento de participación de los trabajadores en las utilidades de la empresa"**, se garantiza que lo trabajadores efectivamente perciban los beneficios económicos de dicha prestación.

Por otra parte y con el fin de lograr una mayor coherencia de la propuesta y evitar una incorrecta interpretación de las autoridades laborales, se redefinen los conceptos señalados en los artículo 8o. y 10 de la Ley Federal del Trabajo a fin de incluir como elementos en la definición de trabajador y patrón, el hecho o circunstancia referente a los beneficios del trabajo, es decir, que no basta que se realicen de forma personal y subordinadamente, sino que para el caso de los efectos o consecuencias de la actividad laboral, los efectos o resultados tengan injerencia o repercusión directa e inmediata en una tercero.

Cabe mencionar que no se pretende que con ello a las empresas que no tengan partes relacionadas (conforme lo prevé la legislación tributaria) fueran "perjudicadas" con esta obligación, sino por el contrario, se pretende cerrar la puerta a las empresas que, abusando de las disposiciones o reglas impositivas crean mecanismos para eludir esta y otras obligaciones.

Debemos resaltar que, a diferencia de las disposiciones actuales, por ejemplo el artículo 120 de la Ley Federal del Trabajo, pretendemos establecer una doble vía para el cálculo de las utilidades de los trabajadores: por una parte las utilidades, conforme a las disposiciones y principios contables y fiscales; y por la otra, las ventas. Con ello, consideramos se garantiza el beneficio económico a los trabajadores.

Por lo expuesto, los integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, respetuosamente sometemos a su consideración el siguiente:

### **Decreto por el que se reforman el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y diversos numerales de la Ley Federal del Trabajo**

**Primero. Se reforma el inciso e) de la fracción IX del Apartado A del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:**

**Artículo 123. ...**

...

**A. ...**

**I. a VIII. ...**

**IX.** Los trabajadores tendrán derecho a una participación en las utilidades de las empresas, regulada de conformidad con las siguientes normas:

**a) a d) ...**

e) Para determinar el monto de las utilidades de cada empresa se tomará como base la renta gravable de conformidad con las disposiciones de la Ley del Impuesto sobre la Renta. **Las personas morales que lleven a cabo la contratación y administración de su planta laboral a través de una empresa de servicios o alguna persona moral constituida para dicho fin, estará sujeta al otorgamiento de participación de los trabajadores en las utilidades de la empresa.** Los trabajadores podrán formular ante la oficina correspondiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público las objeciones que juzguen convenientes, ajustándose al procedimiento que determine la ley;

**f) ...**

**X. a XXXI. ...**

**B.** Entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores:

**I. a XIV. ...**

**Segundo.** Se reforma el párrafo primero del artículo 8o.; el párrafo primero del artículo 10; el artículo 13; el párrafo primero del artículo 15 y se adiciona una fracción III; el artículo 21; y, el párrafo segundo del artículo 120, todos de la Ley Federal del Trabajo para quedar como sigue:

**Artículo 8o.** Trabajador es la persona física que presta a otra, física o moral, un trabajo personal subordinado. **Dicho trabajo puede realizarse directamente a un patrón o bien que reporte un beneficio económico o material a otro que se encuentra contractual, corporativamente o fiscalmente vinculado.**

...

**Artículo 10.** Patrón es la persona física o moral que utiliza u obtiene un beneficio económico o patrimonial por los servicios de uno o varios trabajadores, ya sea de forma directa o bien que le reporte un beneficio económico o material a otro que se encuentra contractual, corporativamente o fiscalmente vinculado.

...

**Artículo 13.** No serán considerados intermediarios, sino patrones, las empresas establecidas que contraten trabajos para ejecutarlos con elementos propios suficientes para cumplir las obligaciones que deriven de las relaciones con sus trabajadores. **En todo caso serán solidariamente responsables con los beneficiarios directos de las obras o servicios, por todas las obligaciones contraídas con los trabajadores.**

**Artículo 15.** En las empresas que ejecuten obras o servicios en forma exclusiva o principal para otra, y que dispongan **o no** de elementos propios suficientes de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13, se observarán las normas siguientes:

I. La empresa beneficiaria será solidariamente responsable de las obligaciones contraídas con los trabajadores;

II. Los trabajadores empleados en la ejecución de las obras o servicios tendrán derecho a disfrutar de condiciones de trabajo proporcionadas a las que disfruten los trabajadores que ejecuten trabajos similares en la empresa beneficiaria. Para determinar la proporción, se tomarán en consideración las diferencias que existan en los salarios mínimos que rijan en el área geográfica de aplicación en que se encuentren instaladas las empresas y las demás circunstancias que puedan influir en las condiciones de trabajo; y,

**III. Tendrán derecho al reparto de utilidades conforme a lo previsto en la Constitución y el presente ordenamiento.**

**Artículo 21.** Se presumen la existencia del contrato y de la relación de trabajo entre el que presta un trabajo personal y el que lo recibe **o quien se beneficie de forma directa ya de manera económica o material.**

**Artículo 120.** ...

Para los efectos de esta ley, se considera utilidad en cada empresa **las ventas**, de conformidad con las normas de la Ley del Impuesto sobre la Renta. **Para el caso de partes relacionadas, será tomada como base para el monto de las utilidades o ventas, según sea más benéfico para el trabajador, la de aquella que reporte mayor beneficio para los trabajadores.**

**Transitorio**

Único. El presente decreto 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 los Diputados del Honorable Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos, a los once días del mes de marzo del año dos mil ocho.

Diputada Ana María Ramírez Cerda (rúbrica)