

201

QUE REFORMA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y DE LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO ÉRICK LÓPEZ BARRIGA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

Érick López Barriga, diputado federal por el estado de Michoacán, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática 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, someto a la consideración del Pleno de la Cámara de Diputados la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 65 y 66 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 4 y 6 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente:

Exposición de Motivos

La integración del Congreso General, su instalación, facultades, el funcionamiento de sus Cámaras, los requisitos para ser diputado o senador, y las atribuciones del Poder Legislativo, se encuentran regulados en el Capítulo II del Título Tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Dentro de tales disposiciones, los artículos 65 y 66 establecen las fechas en que inician y terminan cada uno de los periodos ordinarios de sesiones: del 1° de septiembre al 15 de diciembre –excepto cuando en ese año inicie el encargo del Ejecutivo federal, caso en que se prolongará hasta el 31 de diciembre– en un primer periodo ordinario, y del 1 de febrero al 30 de abril del año siguiente en el segundo periodo ordinario; mientras que la posibilidad de sesionar extraordinariamente para atender algún asunto particular, queda previsto en el artículo 67.

En la Constitución de 1824 se contemplaba un solo periodo de sesiones del Congreso: del 1 de enero al 15 de abril, pudiendo prorrogarse hasta por treinta días. El modelo de dos periodos fue adoptado por primera vez en la tercera de las siete Leyes Constitucionales de 1836, cuando su artículo 14 señalaba del 1 de enero al 31 de marzo como primer periodo, en tanto que el segundo abarcaba del 1 de junio hasta la conclusión de los asuntos de su competencia. Igualmente, en la Constitución de 1857 se preveía un primer periodo ordinario de labores del Congreso el cual comprendía del 16 de septiembre al 15 de diciembre; el segundo, iniciaba el 1 de abril para finalizar el 31 de mayo.

Los procesos de inserción de nuestro país en la comunidad internacional se han traducido en cambios a la estructura institucional que da sustento y forma al Estado mexicano. Así por ejemplo, la suscripción de convenciones y acuerdos derivaron en la modernización en el campo económico y en la transición a la democracia. Y pensar que la democracia se agota en cuestiones electorales, significa reducir el concepto a su más burda expresión pues

ella consiste en poner al alcance de todos los gobernados las condiciones mínimas para que de manera efectiva ejerciten sus derechos fundamentales y participen en la sociedad.

Precisamente es el espíritu democrático surgido de la tradición griega –de carácter eminentemente oral, en donde tanto las decisiones que involucraban los asuntos de la polis, como los litigios que enfrentaban a los ciudadanos se discutían públicamente–, lo que constituye la esencia de la actividad parlamentaria; parlamentar significa dialogar, de manera que en el aspecto interno, los representantes populares dialogan entre sí para generar los instrumentos legales que respondan a las necesidades de la sociedad.

En el ámbito exterior, este diálogo se entabla entre la población y el poder, ya que la ley es parte del proceso comunicativo por el cual se establece el marco donde las relaciones sociales pueden tener lugar con miras a la convivencia armónica; pero también surge el diálogo entre los poderes: El Ejecutivo y el Judicial coordinan con el Legislativo sus esfuerzos para alcanzar los objetivos comunes del Estado. En este sentido, el equilibrio de poderes supone un papel más activo del Congreso de la Unión y en especial de los Diputados, habida cuenta de que como representante de la población, les corresponde servir de contrapeso al Ejecutivo y al Judicial.

La Cámara de Diputados, como el Ágora griega, es un foro de debate de los grandes temas nacionales, pero la trascendencia de su papel no termina ahí, pues esa es sólo una de múltiples facetas de su quehacer; a lo que podemos agregar: la función de control de la administración pública, lo cual evidencia el carácter democrático del congreso de diputados. Es así como el contenido del artículo 39 de la ley fundamental se realiza efectivamente, cuando los representantes populares examinan la gestión del gobierno respecto de los programas formulados y los recursos entregados para su ejecución.

Así, el Poder Legislativo ha cobrado en las dos últimas décadas un papel cada vez más protagónico y proactivo, lo que supone nuevos retos que ya no es posible afrontar con las prescripciones que antaño tal vez resultaron adecuadas y hasta vanguardistas. Justamente por ello, resulta extraño que si el Ejecutivo y el Judicial laboran en periodos anuales, el Congreso lo haga en dos periodos de sesiones ordinarias que suman sólo seis meses y medio.

Los tiempos modernos se caracterizan por la incertidumbre: lo único constante es el cambio y éste se presenta en todos los ámbitos de la vida nacional; tal estado de cosas exige una capacidad de reacción inmediata, pero sobre todo, de anticipación.

Recordemos que si bien, nuestra Constitución es del tipo rígido –en virtud de que establece un procedimiento específico y una serie de requisitos para ser modificada–, nada impide adaptarla a los requerimientos sociales; tan es así, que a menos de un lustro de su entrada en vigor, se hizo patente la necesidad de enmendar la duración del periodo de sesiones originalmente establecido.

Desde entonces, los artículos 65 y 66 constitucionales han experimentado más de un par de reformas sobre el particular; y es natural, pues a medida que la Cámara de Diputados asume

con mayor dedicación y compromiso su papel, requiere mayor tiempo para desempeñar diversas actividades. En este sentido, resultaría incongruente aceptar que la actividad del congreso aumenta, y empeñarse en mantener el mismo calendario de trabajo; con mayor razón si se toma en cuenta que sus facultades han aumentado también.

Sin embargo, de manera paradójica al aumento de la actividad en el Congreso, también se ha incrementado el número de iniciativas y puntos de acuerdo que por no haber sido atendidos en tiempo y forma han provocando un grave rezago legislativo. Este rezago se ha nutrido incluso, durante varias legislaturas, pues de manera lamentable el Congreso no ha hallado un mecanismo que agilice el proceso de dictamen de las mismas; aunado a ello, que la presente Legislatura se destaca por el aumento –sin precedentes– de iniciativas presentadas.

De acuerdo con el Monitor Legislativo, "la introducción de iniciativas en el primer período de sesiones se ha venido incrementando sistemáticamente desde hace varias legislaturas. Sin embargo, la LX Legislatura representa un aceleramiento importante. En 35 sesiones plenarias los diputados presentaron 266 iniciativas, 7.5 en promedio por cada sesión.

El aumento fue de 135% respecto al mismo periodo de la legislatura anterior (pasando de 113 a 266). De sostenerse esta tasa de crecimiento la LX Legislatura no sólo rebasará el ya inédito récord de la LIX sino que podrá rebasar los cuatro millares."¹

Situación que es preocupante, pues de no ser dictaminadas a tiempo, muchas de esas iniciativas corren el riesgo de convertirse en parte del rezago legislativo; con ello sólo contribuiremos al cúmulo de pendientes que limitan la eficacia del Congreso. Recordemos que no solo se trata de presentar un mayor número de iniciativas, sino de mejorar la calidad de todo lo que implica el trabajo legislativo.

La demanda ciudadana por mayor eficiencia legislativa impulsa el cambio de las viejas prácticas y los modelos obsoletos; por ello el Congreso debe adaptarse para responder a sus votantes y servir a sus intereses con mayor eficiencia.

Siguiendo tal orden de ideas, se propone reorganizar el calendario de sesiones, introduciendo un tercer periodo de sesiones ordinarias para incrementar a 9 meses el tiempo de los trabajos legislativos.

En virtud de lo anterior, con fundamento en el contenido de los artículos 71, fracción II, y 72, apartado H, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se somete a la consideración del H. Congreso de la Unión la presente iniciativa de:

Decreto por el que se reforman los artículos 65 y 66 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 4 y 6 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo Primero. Se **reforman** los artículos 65 y 66 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

"Artículo 65. El Congreso se reunirá a partir del 1 de septiembre de cada año, para celebrar un primer periodo de sesiones ordinarias, a partir del 1° de febrero de cada año para celebrar en segundo periodo de sesiones ordinarias **y a partir del 1 de junio para un tercer periodo.**

En el año legislativo el Congreso se ocupará del estudio, discusión y votación de las Iniciativas de Ley que se le presenten y de la resolución de los demás asuntos que le correspondan conforme a esta Constitución.

En cada Periodo de Sesiones Ordinarias el Congreso se ocupará de manera preferente de los asuntos que señale su Ley Orgánica."

"Artículo 66. Cada periodo de sesiones ordinarias durará el tiempo necesario para tratar los asuntos mencionados en el artículo anterior. El primer periodo no podrá prolongarse sino hasta el 15 de diciembre del mismo año, excepto cuando el presidente de la república inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, en cuyo caso las sesiones podrán extenderse hasta el 31 de diciembre de ese mismo año. El segundo periodo no podrá prolongarse más allá del 30 de abril **siguiente; y el tercer periodo no podrá prolongarse más allá del 15 de agosto de ese año.**

Si las dos Cámaras no estuvieren de acuerdo para poner término a las sesiones antes de las fechas indicadas, resolverá el Presidente de la República."

Artículo Segundo. Se **reforman** los artículos 4 y 6 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

"Artículo 4.

1. De conformidad con los artículos 65 y 66 de la Constitución, el Congreso se reunirá a partir del primero de septiembre de cada año, para celebrar un primer periodo de sesiones ordinarias; a partir del primero de febrero de cada año para celebrar un segundo periodo de sesiones ordinarias; **y a partir del primero de junio de cada año para celebrar un tercer periodo de sesiones ordinarias.**
2. Cada periodo de sesiones ordinarias durará el tiempo necesario para tratar los asuntos de su competencia. El primer periodo no podrá prolongarse sino hasta el quince de diciembre del mismo año, excepto cuando el Presidente de la República inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83 constitucional, caso en el cual las sesiones podrán extenderse hasta el treinta y uno de diciembre de ese mismo año. El segundo periodo no podrá prolongarse más allá del treinta de abril **siguiente; y el tercer periodo no podrá prolongarse más allá del quince de agosto del mismo año.**
3. Las dos Cámaras acordarán, en su caso, el término de las sesiones antes de las fechas indicadas. Si no estuvieren de acuerdo, resolverá el Presidente de la República.
4. El Congreso, o una de sus Cámaras, podrán ser convocados a periodos extraordinarios de sesiones cuando en los términos que establece el artículo 67 de la Constitución."

"Artículo 6.

1. El primero de septiembre, a las 17 horas; el primero de febrero **y el primero de junio**, a las 11 horas de cada año, el Congreso se reunirá en sesión conjunta en el salón de sesiones de la Cámara de Diputados para inaugurar su periodo de sesiones ordinarias.

2. Al iniciarse el periodo de sesiones ordinarias, el Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados declarará en voz alta: "El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos abre hoy (fecha) el primer (segundo, **o tercer**) periodo de sesiones ordinarias del (primer, segundo o tercer) año de ejercicio de la (número ordinal) Legislatura".

Transitorios

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

Nota:

1. Monitor Legislativo, "Informe de Desempeño Legislativo. Primer periodo de sesiones, primer año de ejercicios de la LX legislatura."

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 29 de abril de 2008.

Diputado Érick López Barriga (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO RAFAEL VILICAÑA GARCÍA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

El que suscribe, Rafael Villicaña García, diputado federal de esta LX Legislatura, perteneciente al Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, con fundamento en lo establecido en los artículos 71, fracción II, y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en el artículo 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, presenta a esta honorable asamblea iniciativa con proyecto de decreto, bajo la siguiente

Exposición de Motivos

El municipio, desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se concibe como la base de la división política y administrativa gubernamental del Estado mexicano; el ejercicio de ésta área del poder público se puede considerar como la primera y la más cercana instancia de gobierno que más interactúa con los gobernados, quienes acuden a ella en busca de soluciones a una gran diversidad de problemas que se suscitan en la dinámica social.

Le corresponde a esta persona moral de orden público, la prestación de los servicios públicos con los que debe necesariamente contar la población para su mejor desarrollo económico y social: agua potable, seguridad pública, calles, alumbrado público, etcétera.

Para que los ayuntamientos, en lo posible, cumplan con todas estas obligaciones, deben tener recursos económicos y, como sabemos, estos dineros son finitos, limitados en muchos municipios ubicados en zonas marginadas y pobres de nuestra geografía nacional, encontrando ahí poblaciones con poco o nulo avance en la construcción en su infraestructura, en la ministración de servicios, de programas de desarrollo social y económico, y de todo aquello en lo que la autoridad local debe proporcionar y ser factor de mejoramiento en la condición de vida de las personas.

Cuando hay un manejo irresponsable de las finanzas gubernamentales, cuando no se práctica el ahorro, la austeridad, la transparencia, la optimización de los recursos, aunado a lo restringido de lo que ingresa para gastar, trae como resultado que, al final, a la gente le llegue casi nada, es decir, que se siga caminando por calles sin pavimento, se lleve el agua en cubetas para uso domestico, con escuelas en estado deplorable y sin espacios para el esparcimiento y práctica del deporte.

La presente iniciativa pretende evitar que a la población de un municipio le lleguen menos recursos de los que ya de por sí son pocos, que presidentes, síndicos y regidores municipales, teniendo la encomienda de servir, administrando bien, manipulen, para

aprovechamiento personal, el dinero público, asignándose sueldos y toda clase de compensaciones elevadas, desproporcionadas y asignadas de manera unilateral.

Son sueldos y compensaciones elevadas en virtud de que su monto está por encima del ingreso promedio que tiene el grueso de la sociedad; son elevadas porque se van aumentando en mayor porcentaje en relación a los salarios mínimos para los trabajadores; son elevadas porque, además del sueldo quincenal o mensual, se atribuyen el derecho a pago de gastos médicos, viáticos, vacaciones, compensaciones de fin de año, compensaciones de fin de "trienio" y otras tantas que se inventan.

Son desproporcionadas porque existen presidentes municipales que incluso ganan un sueldo mayor al de un gobernador del estado; municipios que, en relación con otros de la misma entidad federativa, manejan ingresos menores, pero a los integrantes de sus cabildos se les paga más; municipios que tienen deficiencias en la prestación de servicios públicos y sus autoridades ganan más que otros en donde se presenta un mayor desarrollo económico y social.

Esto se explica debido a que son asignados de manera unilateral, en virtud de que no existe una norma o un órgano superior de orden público que establezca su monto; son compensaciones asignadas unilateralmente sin que los ciudadanos sepan, ¿quién dice cuáles sí y cuáles no?; están a expensas a la discrecionalidad de los mismos que las van a recibir y ejercer, no de los principios de responsabilidad, honestidad, transparencia y vocación de servicio que debieran regir las decisiones de quienes administran los recursos de la hacienda municipal.

Quien accede a ocupar algún cargo, de los que me he venido refiriendo, tienen la investidura de autoridad que la ley les otorga, tienen facultades y atribuciones, se conducen y hacen cumplir sus determinaciones al amparo de la justificación en el derecho y, por ese motivo, los demás ciudadanos como gobernados, deben cumplir tales determinaciones; la retribución que tales autoridades reciben por realizar este trabajo, debe ser digno y acorde a la capacidad de quien lo paga.

Los hechos nos han planteado la necesidad y la urgencia de establecer medios de control, en virtud de que, cuando se puede ganar lo que se quiere, pocas veces se toma en cuenta el daño al erario que es de todos; es decir, debe ser un ente ajeno a la autoridad municipal quien fije y evite los excesos que desafortunadamente tienen lugar en muchos de los ayuntamientos de la geografía nacional.

Considero que son los miembros que integran las legislaturas locales, quienes conocen las condiciones económicas y sociales de los municipios que integran dichas entidades federativas, quienes, en una relación más cercana, conocen los montos de los presupuestos que administran los ayuntamientos, quienes conocen las condiciones y las carencias en infraestructura educativa, salud, alumbrado público, manejo de agua potable, saneamiento, seguridad pública y demás servicios que legalmente deben prestar a la ciudadanía; por otro lado, conocen los excesos en que muchos integrantes de los ayuntamientos incurren al asignarse sueldos y compensaciones excesivos.

En razón de ello, propongo en la presente iniciativa que las legislaturas locales, al inicio de cada ejercicio administrativo municipal anual, determine el monto de los sueldos y demás compensaciones que recibirán en este periodo los multicitados integrantes de los ayuntamientos, lo que contribuiría a transparentar mejor este aspecto de las finanzas gubernamentales, y dejar bien en claro a quienes aspiran a ocupar estos cargos que no van a poder establecer a su antojo y a costa del pueblo su retribución.

Urge poner límites, establecer normas que, tomando en cuenta la situación de cada municipio, dicten los montos de los sueldos y las compensaciones a que deben hacerse acreedores tales gobernantes y no dejarlo a su consideración.

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

Decreto

Único. Se modifica el párrafo quinto recorriéndose el actual párrafo quinto, para ser un sexto párrafo del inciso c) de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 115. ...

I. a III. ...

IV. ...

a)

b)

c) ...

...

...

...

Las legislaturas de los estados determinarán los montos máximos de los sueldos y compensaciones, que percibirán los presidentes, síndicos y regidores municipales, en cada año de ejercicio administrativo; debiendo tomar en cuenta, la situación económica, demográfica, territorial, de cada uno de los municipios.

Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos de forma directa por los ayuntamientos, o bien, por quienes ellos autoricen, conforme a la ley;

Transitorios

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

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 29 de abril de 2008.

Diputado Rafael Villicaña García (rúbrica)

QUE REFORMA, ADICIONA Y DEROGA EL ARTÍCULO 129 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO ROBERTO BADILLO MARTÍNEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

El suscrito, diputado Roberto Badillo Martínez, del Grupo Parlamentario del PRI, de la LX Legislatura de la honorable Cámara de Diputados, con fundamento en lo que se dispone 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, somete a la consideración de esta honorable asamblea, la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma, adiciona y deroga el artículo 129 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de las siguientes

Consideraciones

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 5 de febrero de 1917, incluyó artículos cuyo contenido era similar a algunos de la Constitución de 1857, en especial, en lo que refiere a las Fuerzas Armadas, tal es el caso del artículo 129; que en la Constitución de 1857, correspondía al artículo 122, correspondiendo a la misma redacción y ello deviene también, de la Ordenanza General del Ejército del Imperio Español, por lo que verdaderamente en la actualidad el contenido del artículo 129, tiene un lenguaje obsoleto, considerando las condiciones actuales de las Fuerzas Armadas en general.

La redacción del artículo 129 Constitucional, establece que: En tiempo de paz, ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar. Solamente habrá comandancias militares fijas y permanentes en los castillos, fortalezas y almacenes que dependan inmediatamente del Gobierno de la Unión, o en los campamentos, cuarteles o depósitos que, fuera de las poblaciones, estableciera para la estación de las tropas.

Como se puede observar, la segunda parte de este ordenamiento ha quedado totalmente superada por el tiempo, las circunstancias, la realidad, y por el despliegue militar actual de las Fuerzas Armadas, que cubren prácticamente todo el territorio nacional, tanto, por la Secretaría de la Defensa Nacional, como de la Secretaría de Marina, y que desde luego no se encuentran, ni en castillos, ni en fortalezas, ni en almacenes, por lo que, no dudando de que en su momento y circunstancias, el espíritu de dicho artículo tenía un cometido, la propuesta del suscrito, va en el sentido de solicitar la modificación de dicho ordenamiento, proponiendo la derogación de la segunda parte, para adicionar un texto acorde a las actuales circunstancias de las Fuerzas Armadas Mexicanas.

Asimismo, estimo la conveniencia y necesidad –como lo he venido sosteniendo en diversas ocasiones en mi calidad de diputado federal– de actualizar la legislación que incluye a las Fuerzas Armadas, a fin de lograr paulatinamente su modernización.

Las Fuerzas Armadas de la nación han sido parte esencial del país en todas las etapas de su historia; después del periodo de la Revolución Mexicana, se han consolidado como instituciones que han sido, sin duda, la columna vertebral y sostén de todo el sistema político que el pueblo de México se ha dado y es por ello, que destaco la necesidad e importancia, de

que las misiones contempladas en la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea y en la Ley Orgánica de la Armada de México, se eleven a rango constitucional, incorporándolas precisamente como adición al propio artículo 129, contemplando e incluyendo asimismo, una modificación a la fracción V de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea, sustituyendo el término desastre, por emergencia, por considerar que no en todas las situaciones de emergencia, se producen desastres, solicitando que al momento del análisis, discusión y en su caso aprobación de esta propuesta en la comisión respectiva, se considere también la modificación correspondiente y en consecuencia, a la propia Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea, si es el caso.

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

Decreto

Único. Por el que se reforma, adiciona y deroga el artículo 129 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue

Artículo 129. En tiempo de paz, ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar y las misiones derivadas de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos y de la Ley Orgánica de la Armada de México, que son:

A Misiones del Ejército

- I. Defender la integridad, la independencia y la soberanía de la nación;**
- II. Garantizar la seguridad interior;**
- III. Auxiliar a la población civil en casos de necesidades públicas;**
- IV. Realizar acciones cívicas y obras sociales que tiendan al progreso del país; y**
- V. En caso de emergencia prestar ayuda para el mantenimiento del orden, auxilio de las personas y sus bienes y la reconstrucción de zonas afectadas.**

B. Misión de la Armada de México.

La Armada de México es una institución militar nacional, de carácter permanente, cuya misión es emplear el poder naval de la federación para la defensa exterior y coadyuvar en la seguridad interior del país.

Transitorio

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

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 29 de abril de 2008.

Diputado Roberto Badillo Martínez (rúbrica)

QUE REFORMA Y ADICIONA EL ARTÍCULO 40. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA IRENE ARAGÓN CASTILLO, 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 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General, la que suscribe, diputada Irene Aragón Castillo, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática en la Cámara de Diputados en al LX Legislatura, presenta ante esta soberanía iniciativa que contiene proyecto del decreto por el que se adiciona el artículo 40. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el fin de elevar a rango constitucional los derechos de las niñas, niños y adolescentes al tenor de la siguiente:

Exposición de Motivos

A diferencia de los adultos, en el caso de las niñas, niños y adolescentes, es claro que la responsabilidad de su conducta e incluso de su adecuada formación, recae parcialmente en ellos y en los adultos bajo cuya tutela se encuentran; ya que el Estado tienen también la obligación de proporcionar al menor, ya sea a través de la familia o de las instituciones sociales, la satisfacción de sus necesidades básicas en lo que concierne a cultura, educación, esparcimiento, salud, seguridad y vivienda, es decir aquellos satisfactores que le garanticen una vida digna.

De tal modo que la no actuación del Estado lo coloca en una situación responsabilidad por omisión que genera graves consecuencias, como agravar las condiciones de desigualdad e indefensión de este sector poblacional.

Sin duda, la niñez y adolescencia son etapas determinantes en la vida de las personas, en ellas se forman las normas y valores que posteriormente definirán su personalidad como adulto y la manera de relacionarse en sociedad. Es durante estas etapas de formación que los niños, niñas y adolescentes representan un sector vulnerable, susceptible de ser víctima de violencia, agresiones y abusos en diversos ámbitos de su vida; por ello requieren una atención especial que garantice el libre desarrollo de su personalidad.

En México un importante número de niñas, niños y adolescentes vive en situación de desprotección, se vulneran y violan con frecuencia sus derechos humanos, sufren en la mayoría de los casos explotación laboral, trabajan como jornaleros agrícolas, son víctimas de trata o explotación sexual, violencia y maltrato o son discriminados por sufrir enfermedades como el VIH/sida.

Según datos del INEGI de 2002, uno de cada seis niñas y niños de entre 6 y 14 años es víctima de trabajo infantil; y en las comunidades indígenas esta cifra llega a ser hasta de 36 por ciento, siendo las entidades de mayor incidencia Chiapas, Campeche, Puebla y Veracruz.

Cada año, alrededor de 300 mil niñas y niños abandonan sus comunidades de origen para emigrar con sus familias a otras entidades del país en búsqueda de trabajo e ingreso.

Un estudio publicado por el Unicef en el año 2000, muestra que la explotación sexual infantil de la que son víctima muchos niños en nuestro país, no sólo se encuentra presente en toda la República Mexicana sino que va en aumento y su expresión más visible se localiza en las principales áreas urbanas, así como en las zonas turísticas y fronterizas. A este respecto, aunque no existen estadísticas actualizadas se estima que para ese año, se encontraban en esta situación más de 16 mil niñas, niños y adolescentes.

Otro caso igualmente preocupante es el de las niñas, niños y adolescentes emigrantes, sobre todo aquellos que hacen esta travesía solos y que al intentar cruzar la frontera hacia EU enfrentan violaciones graves de sus derechos, pues sufren trata y explotación sexual.

Aunado a estos grupos se encuentra el de los niños, niñas y adolescentes víctimas de la violencia, ya sea familiar, escolar o comunitaria.

Actualmente se sabe que gran parte de la violencia ejercida contra ellos permanece oculta por diversas razones, una de estas y quizá la principal, es el miedo a denunciar los episodios de violencia que se sufren, esta violencia abarca desde la desatención, hasta el abuso sexual, el homicidio u otras formas de violencia. A este respecto las estadísticas son muy elevadas: en el año 2002 el sistema de salud reportó más de 19 mil menores de 14 años con lesiones ocasionadas por violencia, entre 2002 y 2004, el Sistema Nacional DIF atendió alrededor de 70 casos de maltrato infantil diariamente.

Otro grupo importante lo conforman los niños víctimas de desprotección que no son registrados en los juzgados civiles, ya sea por marginación o por negligencia. Finalmente se hallan los niños, niñas y adolescentes infectados con VIH, cifra que en 2003 llegaba a 11 mil 700 casos.

En este contexto, observamos que las leyes en nuestro país ubicaban a niños, niñas y adolescentes como objetos de tutela y no sujetos de derecho y, al ser vistos de esta forma se les restringía hacer efectivas algunas de las garantías que les otorga la Constitución, además de todos los derechos que se desprenden de los tratados de los que México forma parte y entre los que se encuentran: la Declaración de Ginebra sobre los Derechos del Niño (1924); la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del hombre (1948); la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948); el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (1950); la Declaración de los Derechos del niño (1959); la Carta Africana sobre Derechos Humanos y de los Pueblos (1981); la Convención sobre los Derechos del Niño (1989) y la Declaración Mundial sobre la Supervivencia, la Protección y el Desarrollo del Niño (1990).

En fechas más recientes, la Declaración de Estocolmo contra la explotación sexual infantil con fines comerciales (1996); el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional (2000); el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño, relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía (2002); el Compromiso Mundial de Yokohama (2001), incluyendo la Sesión Especial de Naciones Unidas a Favor de la Infancia, celebrada en Nueva York, en mayo de 2002.

El Convenio número 5 de la OIT, por el que se fija la edad mínima de admisión de los niños a los trabajos industriales (1919); el Convenio 6 de la OIT, referente al trabajo nocturno de los

niños en la industria (1919); el Convenio Internacional para la Represión de la Trata de Mujeres y Niños (1921), el Convenio 29 de la OIT, relativo al trabajo forzoso u obligatorio (1930), el Convenio para la Represión de la Trata de Personas y de la Explotación de la Prostitución Ajena (1950). El Convenio 138 de la OIT, (1973); La Convención Interamericana sobre Conflictos de Leyes en Materia de Adopción de Menores.

Si bien, en la legislación penal nacional y en los instrumentos internacionales que México ha suscrito durante el siglo XX y a principios del XXI, se observa una preocupación por el interés superior de la niñez, todavía existen un gran trecho por recorrer pues las acciones emprendidas no han sido suficiente y así lo demuestran las cifras. Los niños, niñas y adolescentes continúan siendo uno de los sectores más vulnerables de la sociedad, sobre quienes persisten los abusos y atropellos impunes, ello debido a que todavía existen importantes vacíos legales que no permiten garantizar el ejercicio pleno de sus derechos.

Cabe precisar que aún cuando en el año 2000 se recoge en el texto constitucional el mandato de la Convención sobre los Derechos del Niño, signado por México en 1990, es necesario complementar esta reforma mediante la incorporación en el artículo 4o. constitucional de otros principios superiores contemplados en instrumentos internacionales, que representan obligaciones específicas para el Estado y un marco más amplio de protección para este grupo vulnerable.

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

Decreto que adiciona el artículo 4o. de de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

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

Artículo 4o. El varón y la mujer son iguales ante la ley. Ésta protegerá la organización y el desarrollo de la familia.

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

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 y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución.

Toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar.

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.

Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral.

Los ascendientes, tutores y custodios tienen el deber de preservar estos derechos. El Estado proveerá lo necesario para propiciar el respeto a la dignidad de la niñez y el ejercicio pleno de sus derechos.

Los niños, niñas y adolescentes son titulares de todos los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los instrumentos internacionales. Las leyes, instituciones y políticas relacionadas con la infancia y adolescencia tendrán como principios rectores el interés superior del niño y adolescente, la autonomía progresiva, el derecho a la supervivencia y el desarrollo integral y el principio de prioridad. Todas las decisiones de cualquiera de los niveles de gobierno y de los distintos poderes estarán orientadas por estos principios.

Artículo Transitorio

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

Palacio Legislativo, a 29 de abril de 2008.

Diputada Irene Aragón Castillo (rúbrica)

QUE REFORMA, ADICIONA Y DEROGA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, DE LA LEY ORGÁNICA DE LA FINANCIERA RURAL, DE LA LEY AGRARIA Y DE LA LEY DE PROMOCIÓN Y DESARROLLO DE LOS BIOENERGÉTICOS, A CARGO DEL DIPUTADO ISIDRO PEDRAZA CHÁVEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

El suscrito, diputado federal Isidro Pedraza Chávez, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, con fundamento por 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, me permito someter a la consideración de esta honorable Cámara de Diputados la iniciativa con proyecto de decreto que reforma la fracción XX del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se adicionan los artículos 17, 17 Bis, 26, 35 y 50, y se deroga el artículo 40 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se reforman los artículos 4, 27 y 30 de la Ley Orgánica de la Financiera Rural, se adicionan los artículos 47, segundo párrafo, 94, primer párrafo, 132, 134, 143, 148, 160, párrafos primero, tercero y cuarto, y 161 de la Ley Agraria, se adicionan los artículos 20., fracción XIII, 8, 11 y 19 de la Ley de Promoción y Desarrollo de los Bioenergéticos en atención a la siguiente

Exposición de Motivos

La presente iniciativa busca aplicar medidas de austeridad en el sector sgrario y proveer al Estado mexicano de una eficaz y eficiente soberanía alimentaria y desarrollo rural.

De manera general, mis compañeros legisladores y el suscrito hemos coincidido en buscar una política de austeridad, en el sentido de bajar sueldos, ahorrar y aprovechar los recursos.

Es necesario que los recursos de los ciudadanos a cargo del gobierno federal se ejerzan con criterios de eficiencia y transparencia, ya que resulta pertinente que la administración pública federal se someta en verdad medidas de austeridad, para que mayores recursos públicos se destinen a satisfacer las necesidades de la población;

Consideremos que una medida que resultaría útil, en el marco de la política salarial del Ejecutivo federal, es la reducción de los sueldos y salarios netos del presidente de la república, así como de los secretarios y subsecretarios de Estado, oficiales mayores, titulares de Unidad, y los de los puestos equivalentes en las dependencias y entidades paraestatales; de igual manera, esta administración también debe ajustar el gasto de operación de las dependencias y de las entidades paraestatales, a través de una serie de acciones específicas en materia de control de recursos humanos y estandarización de estructuras y procedimientos que mejorarán el presupuesto y el control de los recursos públicos, así como la gestión pública;

El artículo 16 del decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación prevé para los tres Poderes disposiciones de austeridad, como abstenerse de contraer obligaciones en materia de servicios personales que rebasen el presupuesto autorizado; en la contratación de bienes, servicios y obras públicas deberán establecer acciones para generar ahorros, así como las

oficialías mayores o equivalentes deberán sujetarse al manual único de procesos administrativos emitido por las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, y de la Función Pública y, en el caso de los Poderes Legislativo y Judicial, así como los entes autónomos, los que emitan sus respectivos órganos competentes. Lo anterior con el fin de simplificar los trámites en la gestión de los recursos humanos, materiales y financieros.

En el mismo entendido, el primer párrafo del artículo 61 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria señala que “los ejecutores de gasto, en el ejercicio de sus respectivos presupuestos, deberán tomar medidas para racionalizar el gasto destinado a las actividades administrativas y de apoyo, sin afectar el cumplimiento de las metas de los programas aprobados en el Presupuesto de Egresos”.

Pero hemos visto que los estados tienen distintas secretarías como de Desarrollo Social, Reforma Agraria y de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, de tal modo que los programas se están duplicando y únicamente se está favoreciendo una mayor estructura burocrática.

No se trata de desaparecer los programas, sino no duplicar las funciones y reducir los gastos en los altos sueldos que tienen los altos funcionarios, en las complejas plantas de burocratismo y en eliminar los altos pagos de rentas.

El señor Felipe Calderón ha hablado sobre la política de austeridad, también ha pensado en reducir los recursos en las dependencias a su cargo pero, como no se ha visto avance alguno, necesitamos darle una ayudadita y para ello; la presente iniciativa busca desaparecer a la Secretaría de la Reforma Agraria y que sus funciones las absorba la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, ésta última tendrá el nombre de Secretaría de Desarrollo Rural y Soberanía Alimentaria.

Tendríamos el ahorro de un súper sueldo de un secretario de Estado, para que la Secretaría de Desarrollo Rural y Soberanía Alimentaria desempeñe adecuadamente sus funciones tendrá a cargo una subsecretaria para su apoyo en los asuntos agrarios.

Porque el Estado mexicano no ha tomado las medidas necesarias para proveer a la ciudadanía de una eficaz y eficiente soberanía alimentaria, me refiero a la entrada en vigor del TLCAN, la dependencia alimentaria no deja de crecer, porque más de 50 por ciento de lo que el país se come proviene de afuera: en los primeros siete años de vigencia (1994-2000), México importó alimentos por alrededor de 30 mil millones de dólares; ese monto se duplicó en el gobierno de Fox, y para 2007 se estima que la adquisición de comida en los mercados extranjeros (fundamentalmente el estadounidense) rebasa los 15 mil millones de billetes verdes, para una perspectiva sexenal superior a 100 mil millones de dólares. Petróleo por alimentos sería la conclusión.

Así, en el sexenio del “cambio”, México gastó, en promedio, alrededor de 220 mil pesos por minuto en importar alimentos (3 mil 667 pesos por segundo), un resultado verdaderamente escalofriante en un país que tuvo y produjo de todo, pero se queda corto cuando se conoce el promedio de 2007; 313 mil 500 pesos por minuto (5 mil 225 pesos por segundo).

Retomo algunas cifras del INEGI, útiles para documentar cómo nos ha ido sin la apertura oficial del sector agropecuario y para dibujar el porvenir con las puertas abiertas de par en par: a lo largo del TLCAN, la importación de carnes (vacuno, ovino, porcino, pollo) se ha

incrementado 300 por ciento; la de pescado, crustáceos y mariscos (en un país con más de 10 mil kilómetros de costa), 800 por ciento; las de leche, lácteos, huevos y miel, 200 por ciento; otros productos de origen animal, 500 por ciento; hortalizas frescas y congeladas, 500 por ciento; frutos y frutas frescas comestibles, 100 por ciento; y cereales, 600 por ciento.

Además, en los primeros seis años del tratado, México incrementó en casi 125 por ciento sus importaciones de granos, oleaginosas y otro tipo de alimentos provenientes del vecino del norte; en ese periodo, nuestro país pasó a ocupar el tercer lugar (sólo después de Canadá y Japón) como importador de granos y oleaginosas de Estados Unidos, superando las proyecciones más temerarias, incluyendo las del Departamento Estadounidense de Agricultura, que previó dicha situación, pero para 2009. A partir de 2000 la situación empeoró: aumentaron las compras foráneas de alimentos, por ejemplo, casi 12 mil millones de dólares en cereales; poco más de 10 mil millones en granos (maíz, principalmente); cerca de 13 mil millones en carnes y despojos animales; alrededor de 4 mil millones en grasas animales y vegetales; cerca de 6 mil millones en leche, lácteos, huevo y derivados; y 4 mil 500 millones en pastas y sazónadores, entre otras. Entre los costos debe considerarse la cancelación de más de un millón 300 mil empleos en el campo mexicano.

Para el caso del maíz, desde finales de los ochenta, México se convirtió en importador neto. A partir de entonces la tendencia ha sido creciente, y el gobierno mexicano (con sus diferentes máscaras) “resolvió” el problema a golpe de violar las cuotas de importación por él mismo establecidas: de acuerdo con el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados a partir de la entrada en vigor del TLCAN (1994) y hasta 2006 la importación de maíz (blanco y amarillo) originario de Estados Unidos sumó 58 millones 635 mil toneladas (4.5 millones promedio anual), mientras el total de la cuota de importación originaria de Estados Unidos permitida para ese periodo fue 39 millones 44 mil toneladas, es decir un sobrecupo de 20 millones 119 mil toneladas.

Por ello se busca elevar a rango constitucional la soberanía alimentaria y el desarrollo rural sustentable para que el estado provea a la ciudadanía y el Ejecutivo federal sea el principal responsable de mantener una comunicación con las secretarías estatales de su materia para asegurar un óptimo resultado.

Dentro de las funciones que desempeñará la Secretaría de Desarrollo Rural y Soberanía Alimentaria, son el formular, conducir y evaluar la política general de desarrollo rural, garantizando la soberanía alimentaria a las familias campesinas e indígenas que habitan en el campo, a fin de elevar su nivel de vida en coordinación con las secretarías estatales de competencia a su materia y demás instancias competentes; se busca que realice un nuevo pacto de la nación con el sector rural que verdaderamente favorezca la inclusión, la justicia y el bienestar de la gente del campo a cambio de paz social, producción de alimentos y materias primas para el desarrollo urbano-industrial del país. El referido pacto de la nación no debe ser un ajuste o un cambio secundario con modelo de dependencia, exclusión y deterioro ambiental.

Se establece el concepto de soberanía alimentaria y se eleva a una función que debe tener prioridad la secretaría, consistente en ejecutar, vigilar y priorizar la política agraria y alimentaria de acuerdo a los objetivos de desarrollo sustentable y seguridad alimentaria, protegiendo al mercado nacional contra los productores excedentarios que se venden más baratos en el mercado internacional y contra la práctica de vender por debajo de los costos de producción.

Los proyectos de inversión que impulse serán a largo y mediano plazo que permitan canalizar, productivamente, recursos públicos y privados al gasto social en el desarrollo del sector rural;

Así como establecer comunicación y coordinación con los distintos órdenes de gobierno para lograr una adecuada ejecución del programa especial concurrente a través de la celebración de convenios, con la intervención de las entidades de la administración pública federal correspondientes y de los gobiernos estatales y municipales, y con la participación de los sectores social y privado.

Para tales efectos se coordinará la secretaría con la comisión intersecretarial que señala la Ley de Desarrollo Rural Sustentable para verificar una eficaz y eficiente ejecución del programa especial concurrente.

Con el fin de otorgar un orden jurídico, considero que las funciones señaladas en el artículo 11 de la Ley de Promoción y Desarrollo de los Bioenergéticos se sujeten en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, con algunos ajustes donde esta soberanía tenga mayor participación consistente en:

Elaborar los programas sectoriales y anuales, relativos a la producción y comercialización de insumos con la participación de la Cámara de Diputados. Evaluar trimestralmente el impacto en materia de seguridad y soberanía alimentaria y desarrollo rural, de los programas derivados de esta ley, incluyendo un análisis de costo beneficio los deberá entregar a la Cámara de Diputados para que ésta emita sus observaciones que deberá tomar en cuenta la secretaría, y deberá publicarla en su sitio oficial de Internet.

También se suprimen todas las delegaciones o regiones territoriales, en virtud de que sus funciones son duplicadas y sólo origina entorpecer su objetivo principal que es la ayuda al ciudadano. Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los programas sociales, las secretarías de Estado tendrán una oficina de “enlace y gestión gubernamental” para realizar trámites en cumplimiento de los programas a cargo de la secretaría de Estado que represente; estará en constante comunicación con las entidades federativas, con el Poder Legislativo, asimismo con cualquier ciudadano que en su caso lo requiera; sus facultades serán específicas para resolver sobre la materia sin tener asentamiento en el territorio de la república, su representación física radica en el interior de cada secretaría de Estado.

Los titulares de las oficinas de enlace y gestión gubernamental serán designados por el titular de la secretaría de Estado respectiva y tendrán las atribuciones que señalen sus reglamentos interiores. Asimismo, deberán reunir los siguientes requisitos:

- Ser ciudadano mexicano por nacimiento y estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles y políticos;
- Contar mínimo con cédula profesional respecto a los estudios académicos en materias afines a las atribuciones que correspondan a la oficina de gestión gubernamental respectiva;
- Haber desempeñado cargos de alto nivel decisorio, cuyo ejercicio requiera conocimientos y experiencia en materia administrativa; y

- **No haber sido sentenciado por delitos patrimoniales o estar inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público.**
- **Los servidores públicos adscritos a las oficinas de enlace y gestión gubernamental se sujetarán a lo dispuesto en la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, para efectos de su ingreso, desarrollo profesional, capacitación y certificación de capacidades; evaluación del desempeño; separación y a las demás disposiciones previstas en dicha ley; y**
- **Las secretarías de Estado responsables de la ejecución de programas sujetos a reglas de operación necesitarán de la participación de las oficinas de enlace y gestión gubernamental y se coordinarán con las secretarías estatales que corresponda su ámbito de competencia, para que estas últimas puedan de manera efectiva entregar un beneficio social directamente a la población, deberán sujetarse a lo siguiente:**
 - **Ejecutar el programa con estricto apego a las reglas de operación;**
 - **Dar a conocer, en términos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, la información siguiente:**
 - **Las variaciones en su padrón activo, así como los resultados de su evaluación;**
 - **La relación de localidades en las que opera el programa;**
 - **El número de beneficiarios en cada una de ellas por entidad federativa, municipio y localidad;**
 - **El calendario de entrega de apoyos por entidad federativa, municipio y localidad posterior a la entrega de los mismos;**
 - **El ajuste semestral de los apoyos monetarios, de ser el caso;**
 - **Incluir en toda la documentación y en la difusión del programa la leyenda siguiente: “Este programa es público, ajeno a cualquier partido político. Queda prohibido el uso para fines distintos a los establecidos en el programa”; y**
 - **Realizar acciones de orientación y difusión con los beneficiarios para garantizar la transparencia y evitar cualquier manipulación política del programa.**

La oficina señalada en primer párrafo de este artículo no podrá crear plazas con duplicidad en sus funciones, para tales efectos la Auditoría Superior de la Federación se encargará de revisar la plantilla del personal sin previo aviso y sin límite de visitas.

La Auditoría Superior de la Federación puede promover e iniciar las acciones legales que dispone la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

De manera secundaria, como otro ahorro, se promueve que las resoluciones que emita la Secretaría de Desarrollo Rural y Soberanía Alimentaria respecto de las operaciones de deslinde serán notificadas además en su página de Internet gubernamental, en vez de

publicarse en el Diario Oficial de la Federación, lo mismo será para las controversias respecto de las resoluciones que dicte la referida secretaría.

Por todos los motivos anteriormente expuestos, me permito poner a su consideración la siguiente

Iniciativa de ley que modifica la fracción XX del artículo 27 de Constitucional, se adicionan los artículos 17, 17 Bis, 26, 35 y 50, y se deroga el artículo 40 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se reforman los artículos 4, 27 y 30 de la Ley Orgánica de la Financiera Rural, adicionan los artículos 47, segundo párrafo, 94, primer párrafo, 132, 134, 143, 148, 160, párrafos primero, tercero y cuarto, y 161 de la Ley Agraria, se adicionan los artículos 2o., fracción XIII, 8, 11 y 19 de la Ley de Promoción y Desarrollo de los Bioenergéticos

Artículo Primero. Se modifica la fracción XX del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 27.

I. a VIII.

a) a c)

IX. a XIX.

XX. El Estado promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral, con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo nacional, y fomentará la actividad agropecuaria y forestal para el óptimo uso de la tierra, con obras de infraestructura, insumos, créditos, servicios de capacitación y asistencia técnica. Asimismo, expedirá la legislación reglamentaria para planear y organizar la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, considerándolas de interés público. También estará encargado de ejecutar, vigilar y priorizar la política agraria y alimentaria, de acuerdo a los objetivos de desarrollo sustentable y seguridad alimentaria, protegiendo al mercado nacional contra los productores excedentarios que se venden más baratos en el mercado internacional y contra la práctica de vender por debajo de los costos de producción, garantizando con ello la soberanía alimentaria a las familias campesinas e indígenas que habitan en el campo, a fin de elevar su nivel de vida. El Ejecutivo federal será responsable de mantener una coordinación con las secretarías estatales de competencia a su materia y lograr el objetivo previsto de conformidad con lo dispuesto en las demás leyes relativas y aplicables.

Artículo Segundo. Se adicionan los artículos 17, 17 Bis, 26, 35 y 50, y se deroga el artículo 40 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para quedar como sigue:

Artículo 17. Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las secretarías de Estado tendrán una Oficina de Enlace y Gestión Gubernamental para realizar trámites en cumplimiento de los programas a cargo de la secretaría de Estado que represente; estará en constante comunicación con las entidades federativas, con el Poder Legislativo, asimismo con cualquier ciudadano que en su caso lo requiera, sus facultades

serán específicas para resolver sobre la materia sin tener asentamiento en el territorio de la república, su representación física radica en el interior de cada secretaría de Estado.

Los titulares de las Oficinas de Enlace y Gestión Gubernamental serán designados por el titular de la secretaría de Estado respectiva y tendrán las atribuciones que señalen sus reglamentos interiores. Asimismo, deberán reunir los siguientes requisitos:

- a) Ser ciudadano mexicano por nacimiento y estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles y políticos;
- b) Contar mínimo con cédula profesional respecto a los estudios académicos en materias afines a las atribuciones que correspondan a la Oficina de Gestión Gubernamental respectiva;
- c) Haber desempeñado cargos de alto nivel decisorio, cuyo ejercicio requiera conocimientos y experiencia en materia administrativa; y
- d) No haber sido sentenciado por delitos patrimoniales o estar inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público;

II. Los servidores públicos adscritos a las Oficinas de Enlace y Gestión Gubernamental se sujetarán a lo dispuesto en la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal para efectos de su ingreso, desarrollo profesional, capacitación y certificación de capacidades, evaluación del desempeño, separación y a las demás disposiciones previstas en dicha ley; y

III. Las secretarías de Estados responsables de la ejecución de programas sujetos a reglas de operación necesitarán de la participación de las Oficinas de Enlace y Gestión Gubernamental y se coordinarán con las secretarías estatales que corresponda su ámbito de competencia, para que estas últimas puedan de manera efectiva entregar un beneficio social directamente a la población, deberán sujetarse a lo siguiente:

- a) Ejecutar el programa con estricto apego a las reglas de operación;
- b) Dar a conocer, en términos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, la información siguiente:
 - i) Las variaciones en su padrón activo, así como los resultados de su evaluación;
 - ii) La relación de localidades en las que opera el programa;
 - iii) El número de beneficiarios en cada una de ellas por entidad federativa, municipio y localidad;
 - iv) El calendario de entrega de apoyos por entidad federativa, municipio y localidad, posterior a la entrega de los mismos;
 - v) El ajuste semestral de los apoyos monetarios, de ser el caso;

c) Incluir en toda la documentación y en la difusión del programa, la leyenda siguiente: “Este programa es público, ajeno a cualquier partido político. Queda prohibido el uso para fines distintos a los establecidos en el programa”; y

d) Realizar acciones de orientación y difusión con los beneficiarios para garantizar la transparencia y evitar cualquier manipulación política del programa.

La oficina señalada en primer párrafo de este artículo no podrá crear plazas con duplicidad en sus funciones, para tales efectos la Auditoría Superior de la Federación se encargará de revisar la plantilla del personal sin previo aviso y sin límite de visitas.

La Auditoría Superior de la Federación puede promover e iniciar las acciones legales que dispone la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

Artículo 17 Bis. Las secretarías de Estado y los departamentos administrativos no podrán crear delegaciones en las entidades federativas ni regiones geográficas que abarquen una o más de una entidad federativa.

Artículo 26.

Secretaría de Gobernación

Secretaría de Relaciones Exteriores

Secretaría de la Defensa Nacional

Secretaría de Marina

Secretaría de Seguridad Pública

Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Secretaría de Desarrollo Social

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales

Secretaría de Energía

Secretaría de Economía

Secretaría de Desarrollo Rural y Soberanía Alimentaria

Secretaría de Comunicaciones y Transportes

Secretaría de la Función Pública

Secretaría de Educación Pública

Secretaría de Salud

Secretaría del Trabajo y Previsión Social

Secretaría de Turismo

Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal

Artículo 35. A la Secretaría de Desarrollo Rural y Soberanía Alimentaria corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I. Formular, conducir y evaluar la política general de desarrollo rural, garantizando la soberanía alimentaria a las familias campesinas e indígenas que habitan en el campo a fin de elevar su nivel de vida en coordinación con las secretarías estatales de competencia a su materia y demás instancias competentes;

II. Realizar un nuevo pacto de la nación con el sector rural que favorezca la inclusión y el bienestar de la gente del campo, producción de alimentos y materias primas para el desarrollo urbano-industrial del país. El referido pacto de la nación no debe ser un ajuste o un cambio secundario con modelo de dependencia, exclusión y deterioro ambiental.

III. Ejecutar, vigilar y priorizar la política agraria y alimentaria de acuerdo a los objetivos de desarrollo sustentable y seguridad alimentaria, protegiendo al mercado nacional contra los productores excedentarios que se venden más baratos en el mercado internacional y contra la práctica de vender por debajo de los costos de producción.

IV. Promover el empleo en el medio rural, así como establecer programas y acciones que tiendan a fomentar la productividad y la rentabilidad de las actividades económicas rurales;

V. Integrar e impulsar proyectos de inversión a largo y mediano plazo que permitan canalizar, productivamente, recursos públicos y privados al gasto social en el desarrollo del sector rural; coordinar y ejecutar la política nacional para crear y apoyar empresas que asocien a grupos de productores rurales a través de las acciones de planeación, programación, concertación, coordinación; de aplicación, recuperación y revolvencia de recursos para ser destinados a los mismos fines; así como establecer comunicación y coordinación con los distintos órdenes de gobierno para lograr una adecuada ejecución del programa especial concurrente a través de la celebración de convenios, con la intervención de las entidades de la administración pública federal correspondientes y de los gobiernos estatales y municipales, y con la participación de los sectores social y privado;

VI. Se coordinará con la comisión intersecretarial que señala la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, para verificar una eficaz y eficiente ejecución del programa especial concurrente.

VII. Elaborar los programas sectoriales y anuales, relativos a la producción y comercialización de insumos con la participación de las Comisiones de Desarrollo Rural, Agricultura y Ganadería, Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados; para tales efectos, se tendrá que apoyar con el Centro de Estudios para el Desarrollo Rural y

Soberanía Alimentaria y el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas; dichas comisiones deberán establecer los lineamientos a ejecutar.

VIII. Regular y, en su caso, expedir normas oficiales mexicanas relativas a los requisitos, características, medidas de seguridad y demás aspectos pertinentes para la producción sustentable de insumos, así como controlar y vigilar su debido cumplimiento;

IX. Evaluar trimestralmente el impacto en materia de seguridad en soberanía alimentaria y desarrollo rural de los programas derivados de esta ley, incluyendo un análisis de costo beneficio los deberá entregar a la Cámara de Diputados para que ésta emita sus observaciones que deberá tomar en cuenta la secretaría, y deberá publicarla en su sitio oficial de Internet, de conformidad con lo dispuesto en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

X. Elaborar el Programa de Producción Sustentable de Insumos para Bioenergéticos y de Desarrollo Científico y Tecnológico, con el apoyo de imponer sanciones por infracciones a las leyes y disposiciones aplicables que deriven de acciones relacionadas con la aplicación de esta ley;

XI. Asesoraría técnica e información al consumidor a los productores para que el desarrollo de cultivos destinados a la producción y comercialización sustentable de insumos para producir bioenergéticos, se realicen de acuerdo con las prácticas que las investigaciones científicas y tecnológicas aconsejen;

XII. Apoyar la organización de los productores y demás agentes relacionados con la producción de insumos para producir bioenergéticos, a través de mecanismos de comunicación, concertación y planeación que deberán señalarse en el reglamento de la presente ley.

XIII. Otorgar permisos previos para la producción de bioenergéticos a partir del grano de maíz en sus diversas modalidades que se otorgarán solamente cuando existan inventarios excedentes de producción interna de maíz para satisfacer el consumo nacional.

Las reglas de operación que emita la secretaría deberán establecer los requisitos para la obtención de los permisos referidos en el párrafo anterior.

XIV. Vigilar el cumplimiento y aplicar la normatividad en materia de sanidad animal y vegetal; fomentar los programas y elaborar normas oficiales de sanidad animal y vegetal; atender, coordinar, supervisar y evaluar las campañas de sanidad, así como otorgar las certificaciones relativas al ámbito de su competencia;

XV. Procesar y difundir la información estadística y geográfica referente a la oferta y la demanda de productos relacionados con actividades del sector rural;

XVI. Apoyar, en coordinación con la Secretaría de Educación Pública, las actividades de los centros de educación agrícola media superior y superior, y establecer y dirigir escuelas técnicas de agricultura, ganadería, apicultura, avicultura y silvicultura, en los lugares que proceda;

XVII. Organizar y fomentar las investigaciones agrícolas, ganaderas, avícolas, apícolas y silvícolas, estableciendo institutos experimentales, laboratorios, estaciones de cría, semilleros y viveros, vinculándose a las instituciones de educación superior de las localidades que correspondan, en coordinación, en su caso, con la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca;

XVIII. Formular dirigir y supervisar los programas y actividades relacionados con la asistencia técnica y la capacitación de los productores rurales;

XIX. Promover el desarrollo de la infraestructura industrial y comercial de la producción agropecuaria, en coordinación con la Secretaría de Economía;

XX. Promover la integración de asociaciones rurales;

XXI. Elaborar, actualizar y difundir un banco de proyectos y oportunidades de inversión en el sector rural;

XXII. Participar junto con la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales en la conservación de los suelos agrícolas, pastizales y bosques, y aplicar las técnicas y procedimientos conducentes;

XXIII. Fomentar y organizar la producción económica del artesanado, de las artes populares y de las industrias familiares del sector rural, con la participación que corresponda a otras dependencias o entidades;

XXIV. Coordinar las acciones que el Ejecutivo federal convenga con los gobiernos locales para el desarrollo rural de las diversas regiones del país;

XXV. Proponer el establecimiento de políticas en materia de asuntos internacionales y comercio exterior agropecuarios;

XXVI. Organizar y mantener al corriente los estudios económicos sobre la vida rural, con objeto de establecer los medios y procedimientos para mejorarla;

XXVII. Organizar y patrocinar congresos, ferias, exposiciones y concursos agrícolas y pecuarios, así como de otras actividades que se desarrollen principalmente en el medio rural;

XXVIII. Participar con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en la determinación de los criterios generales para el establecimiento de los estímulos fiscales y financieros necesarios para el fomento de la producción rural, así como evaluar sus resultados;

XXIX. Programar y proponer, con la participación que corresponde a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, la construcción de pequeñas obras de irrigación; y proyectar, ejecutar y conservar bordos, canales, tajos, abrevaderos y jagüeyes que compete realizar al gobierno federal por sí o en cooperación con los gobiernos de los estados, los municipios o los particulares;

XXX. Participar, junto con la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, en la promoción de plantaciones forestales, de acuerdo con los programas formulados y que compete realizar al gobierno federal, por sí o en cooperación con los gobiernos de los estados, municipios o de particulares;

XXXI. Fomentar la actividad pesquera a través de una entidad pública que tendrá a su cargo las siguientes atribuciones:

a) Realizar directamente y autorizar conforme a la ley, lo referente a acuicultura; así como establecer viveros, criaderos y reservas de especies acuáticas;

b) Promover, fomentar y asesorar técnicamente la producción, industrialización y comercialización de los productos pesqueros en todos sus aspectos, en coordinación con las dependencias competentes;

c) Estudiar, proyectar, construir y conservar las obras de infraestructura pesquera y de acuicultura que requiere el desarrollo del sector pesquero, con la participación de las autoridades estatales, municipales o de particulares;

d) Proponer a la Secretaría de Desarrollo Rural y Soberanía Alimentaria, la expedición de las normas oficiales mexicanas que correspondan al sector pesquero;

e) Regular la formación y organización de la flota pesquera, así como las artes de pesca, proponiendo al efecto, a la Secretaría de Desarrollo Rural y Soberanía Alimentaria, las normas oficiales mexicanas que correspondan;

f) Promover la creación de las zonas portuarias, así como su conservación y mantenimiento;

g) Promover, en coordinación con la Secretaría de Economía, el consumo humano de productos pesqueros, asegurar el abasto y la distribución de dichos productos y de materia prima a la industria nacional; y

XXXII. Aplicar los preceptos agrarios del artículo 27 constitucional, así como las leyes agrarias y sus reglamentos;

XXXIII. Conceder o ampliar en términos de ley, las dotaciones o restituciones de tierra y aguas a los núcleos de población rural;

XXXIV. Intervenir en la titulación y el parcelamiento ejidal;

XXXV. Tener al corriente el registro agrario nacional, así como el catastro de las propiedades ejidales, comunales e inafectables.

XXXVI. Finiquitar el reparto agrario de las tierras y aguas comunales de los pueblos.

XXXVII. Conocer de las cuestiones relativas a límites y deslinde de tierras ejidales y comunales;

XXXVIII. Resolver conforme a la ley las cuestiones relacionadas con los problemas de los núcleos de población ejidal y de bienes comunales, en lo que no corresponda a otras dependencias o entidades, con la participación de las autoridades estatales y municipales;

XXXIX. Cooperar con las autoridades competentes a la eficaz realización de los programas de conservación de tierras y aguas en los ejidos y comunidades;

XL. Proyectar los programas generales y concretos de colonización ejidal para realizarlos, promoviendo el mejoramiento de la población rural y, en especial, de la población ejidal excedente, escuchando la opinión de la Secretaría de Desarrollo Social;

XLI. Manejar los terrenos baldíos, nacionales y demasías;

XLII. Ejecutar las resoluciones y acuerdos que dicte el presidente de la república en materia agraria, así como resolver los asuntos correspondientes a la organización agraria ejidal, y

XLIII. Los demás que le fijen expresamente las leyes y reglamentos.

Artículo 41. Derogado.

Artículo Transitorio

Artículo Séptimo. Para los efectos de las fracciones XXII a la XXXIII del artículo 35 de la presente ley, la secretaría tendrá que crear una subsecretaria para asuntos agrarios que contará con sus respectivas delegaciones de representación para el interior de la República Mexicana y se encarguen del despacho de sus asuntos.

Artículo Octavo. El Ejecutivo federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, tomará todas las medidas previstas que dispone la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria respecto de su presupuesto, tomando en cuenta las medidas de austeridad prevista en la citada ley.

Artículo Noveno. Quedan derogadas las demás disposiciones que se opongan a lo dispuesto en esta ley.

Artículo Tercero. Se adiciona los artículos 4, 27 y 30 de la Ley Orgánica de la Financiera Rural para quedar como sigue:

Artículo 4o.

VI. Productor o productores, a las personas físicas o morales incluyendo aquellas comprendidas en las Leyes Agrarias, de Desarrollo Rural y Soberanía Alimentaria, y de Aguas Nacionales que se dediquen a actividades agropecuarias, forestales, pesqueras o a cualquier otra actividad económica vinculada al medio rural;

VII. Secretaría de Desarrollo, a la Secretaría de Desarrollo Rural y Soberanía Alimentaria.

Sección I Del Consejo Directivo

Artículo 27. El consejo estará integrado por los siguientes consejeros:

- I.** El secretario de Hacienda y Crédito Público;
- II.** El de la Secretaría de Desarrollo Rural y Soberanía Alimentaria;
- III.** El subsecretario de Asuntos Agrarios;
- IV.** El gobernador del Banco de México;
- V.** El subsecretario de Hacienda y Crédito Público;
- VI.** El director general de Banca de Desarrollo de la Secretaría de Hacienda;
- VII.** El director general de Agroasemex, SA;
- VIII.** El director general de los fideicomisos instituidos en el Banco de México en relación con la agricultura;
- XIX.** Dos representantes de la Confederación Nacional Campesina;
- X.** Un representante de la Confederación Nacional de la Pequeña Propiedad;
- XI.** Un representante del Consejo Nacional Agropecuario;
- XII.** Un representante del Congreso Agrario Permanente; y
- XIII.** Un consejero independiente designado por el Ejecutivo federal, a través de la Secretaría de Hacienda.

Artículo 30. El secretario de Hacienda y Crédito Público será el presidente del Consejo. En su ausencia presidirá el de Desarrollo Rural y Soberanía Alimentaria. En ausencia de ambos, lo hará el subsecretario de Hacienda y Crédito Público.

Artículo Cuarto. Se reforman los artículos 47, segundo párrafo, 94 primer párrafo, 132, 134, 143, 148, 160, párrafos primero, tercero y cuarto y 161 de la Ley Agraria para que queden como sigue:

Artículo 47.

Secretaría de Desarrollo Rural y Soberanía Alimentaria, previa audiencia, ordenará al ejidatario de que se trate la enajenación de los excedentes dentro de un plazo de un año contado a partir de la notificación correspondiente. Si el ejidatario no hubiere enajenado en el plazo indicado, la secretaría fraccionará, en su caso, los excedentes y enajenará los derechos correspondientes al mejor postor entre los miembros del núcleo de población, respetando en todo caso los derechos de preferencia señalados en el artículo 80 de esta ley.

Artículo 94. La expropiación deberá tramitarse ante la Secretaría de Desarrollo Rural y Soberanía Alimentaria. Deberá hacerse por decreto presidencial que determine la causa de utilidad pública y los bienes por expropiar y mediante indemnización. El monto de la indemnización será determinado por la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, atendiendo al valor comercial de los bienes expropiados; en el caso de la fracción V del artículo anterior, para la fijación del monto se atenderá a la cantidad que se cobrará por la regularización. El decreto deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación y se notificará la expropiación al núcleo de población.

Artículo 132. Cuando una sociedad rebase los límites a la extensión de tierra permitidos por esta ley, la Secretaría de Desarrollo Rural y Soberanía Alimentaria, previa audiencia, ordenará a la sociedad que en el plazo de un año fraccione, en su caso, y enajene los excedentes o regularice su situación. Si transcurrido el plazo la sociedad no lo hubiere hecho, la dependencia seleccionará discrecionalmente las tierras que deban ser enajenadas y notificará a la autoridad estatal correspondiente para que aplique el procedimiento a que se refiere el artículo 124.

Artículo 134. La Procuraduría Agraria es un organismo descentralizado de la administración pública federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio, sectorizado en la Secretaría de Desarrollo Rural y Soberanía Alimentaria.

Artículo 143. Los subprocuradores y el secretario general de la Procuraduría, también serán nombrados y removidos libremente por el presidente de la república, a propuesta de la Secretaría de Desarrollo Rural y Soberanía Alimentaria.

Artículo 148. Para el control de la tenencia de la tierra y la seguridad documental derivados de la aplicación de esta ley funcionará el registro agrario nacional, como órgano desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Rural y Soberanía Alimentaria, en el que se inscribirán los documentos en que consten las operaciones originales y las modificaciones que sufra la propiedad de las tierras y los derechos legalmente constituidos sobre la propiedad ejidal y comunal. El registro tendrá además una sección especial para las inscripciones correspondientes a la propiedad de sociedades.

Artículo 160. La Secretaría de Desarrollo Rural y Soberanía Alimentaria llevará a cabo las operaciones de deslinde que fueren necesarias, directamente o por conducto de la persona que designe. El deslindador formulará aviso de deslinde en el que señalará el lugar donde tenga instaladas sus oficinas, en las que deberá poner los planos relativos a los terrenos que se van a deslindar a disposición de cualquier interesado para su consulta. Dicho aviso será publicado por una sola vez en el Diario Oficial de la Federación, en el periódico oficial de la entidad federativa en que se encuentre el terreno que se va a deslindar y en uno de los diarios de mayor circulación de la propia entidad federativa, fijándolo además en los parajes cercanos al mismo terreno. En este último caso, al aviso se agregará un croquis en el que se indiquen los límites y colindancias del terreno. Los propietarios, poseedores, colindantes y aquellos que se consideren afectados por el deslinde, tendrán un plazo de treinta días hábiles para exponer lo que a su derecho convenga.

Recibida por la Secretaría de Desarrollo Rural y Soberanía Alimentaria la documentación de las operaciones de deslinde procederá a hacer el estudio de éstas, tanto de la parte técnica topográfica, como de la titulación enviada y resolverá si el terreno solicitado es o no nacional o, en su caso, si dentro de la zona abarcada por el deslinde existen o no terrenos nacionales.

Las resoluciones se notificarán a los interesados en los domicilios que hayan señalado, y se publicarán además en su página de Internet gubernamental.

En caso de controversia respecto de las resoluciones que dicte la Secretaría de Desarrollo Rural y Soberanía Alimentaria, el interesado podrá someter el asunto al conocimiento de los tribunales agrarios, en un plazo de quince días hábiles siguientes al en que haya surtido efectos la notificación personal al interesado, o de la fecha de publicación su página de Internet gubernamental en caso de que se desconozca su domicilio.

Artículo 161. La Secretaría de Desarrollo Rural y Soberanía Alimentaria estará facultada para enajenar a título oneroso, fuera de subasta, terrenos nacionales a los particulares, dedicados a la actividad agropecuaria, de acuerdo al valor que fije el comité técnico de valuación de la propia secretaría. Los terrenos turísticos, urbanos, industriales o de otra índole no agropecuaria, la Secretaría de Desarrollo Rural y Soberanía Alimentaria igualmente estará facultada para enajenarlos de acuerdo al valor comercial que determine la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales. Los dos supuestos anteriores procederán, siempre y cuando los terrenos no se requieran para el servicio de las dependencias y entidades federales, estatales o municipales y su utilización prevista no sea contraria a la vocación de las tierras.

Artículo Transitorio

Artículo Octavo. Derogado.

Artículo Quinto. Se reforman los artículos 2o., fracción XIII, 8,19, y se deroga el artículo 11 de la Ley de Promoción y Desarrollo de los Bioenergéticos para quedar como sigue:

Artículo 2. Para los efectos de la presente ley se entenderá por:

Sedersa. Secretaría de Desarrollo Rural y Soberanía Alimentaria.

Artículo 8. Se crea la Comisión de Bioenergéticos, la cual estará integrada por los titulares de la Sedersa, Sener, Semarnat, la Secretaría de Economía y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la cual tendrá las siguientes funciones:

Artículo 11. (Derogado.)

Artículo 19. La Sedersa y la Sener apoyarán la investigación científica y tecnológica para la producción y uso de los bioenergéticos, así como la capacitación en estas materias, y tendrán como propósitos esenciales:

Transitorios

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

Segundo. Quedan derogadas las demás disposiciones que contravengan lo dispuesto.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 29 de abril de 2008.

Diputado Isidro Pedraza Chávez (rúbrica)

QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, DE LA LEY ORGÁNICA DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS Y DE LA LEY AGRARIA, A CARGO DEL DIPUTADO ISIDRO PEDRAZA CHÁVEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

El suscrito diputado Isidro Pedraza Chávez, 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 55, fracción II del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, me permito someter a la consideración de esta honorable Cámara de Diputados la iniciativa con proyecto de decreto que reforma, adicionan los artículos 74, fracción VI, 94 segundo párrafo, de la fracción XIX, el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los artículos 10. y 81 de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal, se reforman los artículos 15 y 16 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, se adiciona el artículo 142 de la Ley Agraria en atención a la siguiente

Exposición de Motivos

La presente iniciativa se refiere a la función jurisdiccional de los tribunales agrarios y la procuración de los derechos de los ejidatarios, comuneros, pequeños propietarios, avocindados y jornaleros agrícolas.

La función jurisdiccional, no sólo es practicada por los órganos judiciales formalmente considerados en el artículo 94 de la ley fundamental, habida cuenta que es susceptible de ejercitarse por órganos que son administrativos o legislativos.

Tal es el caso de las entidades que se hallan comprendidas dentro del conjunto de órganos formalmente administrativos, cuya competencia se integra primordial y relevantemente con facultades jurisdiccionales, como son los tribunales del trabajo a que se refiere el artículo 123 constitucional; los tribunales de lo contencioso administrativo y los tribunales agrarios entre otros, sin que estas instancias jurisdiccionales formen parte estrictamente, y desde el punto de vista clásico y tradicional, del Poder Judicial.

Para citar un ejemplo, tenemos que el establecimiento del contencioso administrativo, desde la promulgación de la Constitución de 1857, fue impugnado en el país.

Se sostuvo la inconstitucionalidad de la “Ley Lares” que lo introdujo, por considerarla violatoria del principio de división de poderes, consagrado en la Carta Magna, porque la existencia de un tribunal administrativo implicaba la reunión de dos poderes en una sola persona: el Ejecutivo y el Judicial, en materia administrativa, en el presidente de la república, lo cual importaba excesivas violaciones a los particulares por el ejercicio de esa ley especial; esto le sucede de la misma manera a los tribunales agrarios.

En aquel entonces, se afirmaba, que su presencia violaba el artículo 50 de la Constitución de 1857 –que equivale al texto del 49 de la Constitución vigente– pues al juzgar en materia administrativa, la administración pública concentraba facultades que correspondían al Poder

Judicial. Se dijo que aquella reforma había olvidado otros preceptos constitucionales con los que se contradecía: el artículo 13, al crear un tribunal administrativo; el artículo 14, porque no se seguía un juicio ante los tribunales, y el artículo 17, porque la administración no podía hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar un derecho.

Finalmente, se resolvió ese conflicto y la polémica respectiva al determinar que todas las controversias de lo contencioso administrativo serían del exclusivo conocimiento del Poder Judicial, con lo que se consideró restablecido el principio de la división de los poderes. Sin embargo, en la Constitución de 1917, nuevamente se determinó la adscripción de tales tribunales al Ejecutivo.

Ciertamente, no existe uniformidad en las legislaciones comparadas respecto a los órganos que deben controlar jurisdiccionalmente la actuación administrativa, porque mientras en algunas la diferencia es mínima en el seno de la administración o el control jurisdiccional pertenece a tribunales independientes del Poder Judicial, pero desvinculados de la administración activa; en otros se encarga dicho control a los tribunales ordinarios que integran el Poder Judicial.

Quizá se pudiera pensar, que no hay o existe algún fundamento sustancial que impulse o motive la propuesta que hoy se presenta, porque se dirá, los efectos del juicio contencioso administrativo, del laboral, o agrarios están suplidos, y por mucho, con el juicio de amparo en la parte que procede para hacer efectivas las garantías individuales que consagra la Constitución, pero tal consideración estaría equivocada.

Debemos observar que el juicio de amparo, lamentablemente, es uno de los rubros jurídicos que más especialización requieren –no obstante la pretendida suplencia de la queja que, evidentemente no alcanza para cambiar la causa pretendida de tal suerte que el 83 por ciento de los amparos promovidos son sobreseídos, además de ser excesivamente caros para los interesados y porque, finalmente, aquella violación que hubiere sido consentida durante el procedimiento ordinario, ya no es susceptible de ser reparada.

Si se considera que la entidad política se encuentra más cercana al logro de sus fines, propios y auténticos, cuando su función y sus relaciones con los ciudadanos o miembros del grupo social se encuentran sometidas al derecho, se estará de acuerdo con que el propósito fundamental que se persigue en esta propuesta, es que el Poder Judicial de la Federación debe ser la instancia competente para juzgar de las controversias que se susciten por actos de la Administración Pública, las controversias obrero-patronales, los conflictos agrarios, entre otros.

Para que ésta no sea al mismo tiempo juez y parte, ya que la revisión que el órgano jurisdiccional haga de ellos no entraña un control de la administración, por virtud de que simplemente se estaría vigilando que el poder constituido –la administración– siga las reglas que el constituyente le determinó, puesto que a ellas se tiene que ajustar, resultando absurdo que no sea de esta manera y actualmente se constituya en juzgador y juzgado.

Justamente los tribunales agrarios, entre otros, deben formar parte del propio Poder Judicial, y ser sustituidos por tribunales especializados o juzgados federales como autoridades competentes para dirimir los conflictos en esas materias.

Esto nos lleva a explicar qué se entiende por tribunales de derecho.

Estos son los que, por la naturaleza de sus funciones, y pese a los criterios doctrinales que en contrario obran en el derecho mexicano, deben formar parte del Poder Judicial de la federación, para romper definitivamente con los lazos que de hecho los atan a las autoridades jurisdiccionales administrativas y que, aunque se diga que se trata de organismos autónomos frente al Poder Ejecutivo federal o local, esta circunstancia no es categórica; puesto que, debido a los diversos factores de poder que intervienen en su constitución, en general, no les es posible juzgar con plena independencia ni actuar con total autonomía al haber sido nombrados por aquél a quién están juzgando, por más que sea el Poder Legislativo quién finalmente designe o ratifique su nombramiento.

Lo anterior, sin duda es un detrimento al Poder Judicial como poder responsable de la potestad jurisdiccional y solución de las controversias. Por ello se plantea el establecimiento de la unidad judicial, en el entendido de que todo el orden jurídico se enlace en un solo poder, que no se distribuyan en diversas instituciones y que se pierdan en una complejidad administrativa, las competencias de legalidad, de anulación, o incluso de jurisdicción: Por lo que los órganos que deben controlar jurisdiccionalmente la actuación administrativa, deba ser realizada por los tribunales ordinarios que integran el Poder Judicial, ya que el hecho de que existan tribunales ajenos al Poder Judicial, y que estén ubicados directa o indirectamente en la esfera del Ejecutivo, se pervierte la función jurisdiccional, haciendo que dichos órganos sean al mismo tiempo jueces de sus propios actos. Además la reciente incorporación del Tribunal Electoral del Poder Judicial se abrió el camino para que los tribunales u órganos administrativos con funciones jurisdiccionales corran la misma suerte y se logre así la unidad jurisdiccional como factor más del fortalecimiento del Poder Judicial de la federación. ¹

Ahora bien, la naturaleza jurídica de los tribunales Agrarios, se desprende de su Ley Orgánica, la cual en su artículo 1o. establece que: “Son órganos federales dotados de plena jurisdicción y autonomía para dictar sus fallos, a los que corresponde, en los términos de la fracción XIX del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la administración de justicia agraria en todo el territorio nacional ...”. Fueron creados el 26 de febrero de 1992 en virtud de la publicación de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios y de la Ley Agraria. Asimismo en el último párrafo de la citada fracción y artículo señala que la ley establecerá el órgano encargado de la procuración de justicia agraria, creándose así la Procuraduría Agraria como organismo descentralizado de la administración pública federal.

Estos tribunales, son materialmente judiciales, pues ejercen una función jurisdiccional, están facultados para resolver, procurar y atender juicios agrarios, teniendo por objeto substanciar, dirimir y resolver controversias que se susciten con motivo de la aplicación de la Ley Agraria, la cual tiene un amplio contenido, resuelve conflictos, demandas, recursos; e incluso cabe el amparo en contra de las sentencias que emitan los tribunales Superior o Agrarios. Por lo que hace a su función formal dependen del Ejecutivo Federal por lo que su independencia no se encuentre del todo garantizada. (sic) ²

Por ello, resalta la necesidad imperante de continuar con el avance en la Justicia Agraria, apoyando el argumento de que deben ser parte del Poder Judicial Federal para garantizar una verdadera autonomía e independencia de los magistrados al momento de emitir sus resoluciones, fortaleciendo el principio de unicidad judicial.

Debemos rescatar en favor del Poder Judicial la función de impartir justicia en todas las materias en donde se requiera. No es posible que el Poder Ejecutivo controle la impartición de justicia en materias tales como la laboral, agraria, contenciosa administrativa, de menores

infractores y penitenciaria. Ese manejo ha provocado el trastocar la división de poderes al fortalecer más allá de lo que es debido al Poder Ejecutivo. Debemos dentro de la reforma política o reforma de Estado aspirar y lograr un equilibrio verdadero y en aras de la justicia velar porque el Poder Judicial asuma cabalmente su tarea de juzgar en las materias de las que fue despojado.³

Para evitar esto, se propone que el Consejo de la Judicatura Federal sea el encargado de nombrar a los integrantes de los tribunales agrarios; en estas condiciones, con el interés de que las designaciones se lleven a cabo con estricto apego a la ley y precisar que el ingreso y ascenso de los miembros de estos tribunales se otorgue en virtud de la capacidad y vocación de servicio que hubieren demostrado en el ejercicio de su actividad profesional.

La independencia del juzgador, bien ha sido señalada, debe ser preservada no sólo de la interferencia de los actores políticos de una comunidad, sino de las presiones de una sociedad que se debate entre intereses de índole económica y el anhelo de una verdadera solidaridad social. Para ello, una de las funciones primordiales del Consejo de la Judicatura Federal, será la adecuada selección, designación y permanencia de jueces y magistrados.

El verdadero estado de derecho, se consolida cuando la figura del juzgador alcanza los niveles que la sociedad reclama de su trabajo, de su compromiso ético y comunitario. Bien decían: “El juez es la figura central del derecho. Un ordenamiento jurídico se puede pensar sin leyes, pero no sin jueces”.

En este sentido, la naturaleza jurídica de los tribunales agrarios, se desprende de su Ley Orgánica, la cual establece que “son órganos federales dotados de plena jurisdicción y autonomía para dictar sus fallos, a los que corresponde, en los términos de la fracción XIX del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la administración de la justicia agraria en todo el territorio nacional”.

A este respecto la Constitución establece que “el Estado dispondrá las medidas para la expedita y honesta impartición de la justicia agraria, con objeto de garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad, y apoyará la asesoría legal de los campesinos”.

La Carta Magna resalta claramente, que “son de jurisdicción federal todas las cuestiones que por límites de terrenos ejidales y comunales, cualquiera que sea el origen de éstos, se hallen pendientes o se susciten entre dos o más núcleos de población; así como las relacionadas con la tenencia de la tierra de los ejidos y comunidades. Para estos efectos y, en general, para la administración de justicia agraria, la ley instituirá tribunales dotados de autonomía y plena jurisdicción, integrados por magistrados propuestos por el Ejecutivo federal y designados por la Cámara de Senadores o, en los recesos de ésta, por la Comisión Permanente”.

Los tribunales agrarios son por lo menos legal y doctrinalmente, órganos federales dotados de plena jurisdicción y autonomía para dictar sus fallos, como quedó antes asentado, los cuales se componen del Tribunal Superior Agrario y los tribunales unitarios agrarios; incluso el presidente del Tribunal Superior Agrario, será nombrado por el propio tribunal, por ausencia de éste será suplido por el magistrado que el propio Tribunal Superior designe.

La Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios establece claramente que lo no previsto expresamente en esta ley, se aplicará supletoriamente en lo que sea acorde con la naturaleza

de los tribunales agrarios, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Esto quiere decir que, los tribunales agrarios ejercen una función formal y materialmente judicial y, como no están adscritos al Poder Judicial, como los otros tribunales de que habla la Constitución en su artículo 94, no gozan de plena autonomía en su administración.

Son formalmente judiciales, pues ejercen una función judicial, están dotados de la facultad legal para resolver, atender juicios agrarios y procurar justicia, los que tienen por objeto sustanciar, dirimir y resolver controversias que se susciten con motivo de la aplicación de la Ley Agraria, la cual tiene un amplio contenido dado que resuelve conflictos, demandas, recursos; e incluso cabe el amparo en contra de las sentencias que emitan los tribunales superior o agrarios.

Por lo que hace a su función material, éstos emiten jurisprudencias; pero por lo que hace a su independencia, es indudable que no la tienen.

La división de poderes en México es muy clara cuando se habla de funciones formales o materiales; cada poder goza de una completa organización, jurisdicción y competencias, las cuales ordenan su forma de actuación.

El Poder Ejecutivo cuenta, de acuerdo con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal con la Secretaría de Gobernación, la misma tiene la facultad de “otorgar al Poder Judicial el auxilio que requiera para el debido ejercicio de sus funciones”, no por esta situación el Poder Judicial está subordinado al Ejecutivo o depende estructuralmente de él, pero por lo que hace a los tribunales agrarios, y en general a todos los tribunales de tipo administrativo ya mencionado, no gozan de autonomía administrativa por estar subordinados al Ejecutivo. Se debe entonces, como ya se mencionó, dar facultades al Consejo de Judicatura para que sea este quien nombre a los integrantes de los referidos tribunales.

De todo lo expuesto resulta evidente la necesidad de que para avanzar en la justicia agraria, aplicando sus normas con éxito, debemos hacer las reformas correspondientes a la Constitución federal y a las leyes correlativas, que garanticen una plena autonomía de los magistrados agrarios al emitir sus resoluciones; lo que ayudará a una mejor impartición de dicha justicia agraria, respecto de los conflictos sobre tenencia de la tierra, así como las mejores relaciones entre los diversos sujetos agrarios, permitiéndoles dedicarse a la producción agropecuaria, con miras a la suficiencia alimentaria nacional.

Los artículos constitucionales a reformar se considera que son necesarios y suficientes para poder adecuar la naturaleza jurídica de los tribunales agrarios y formen parte del Poder Judicial, protegiendo los principios de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y evitar que sea sujeta a reformas innecesarias que como se ha pretendido al reformar los artículos 97, 100, 101 y 105 para esta materia que nos ocupa, en virtud de que los artículos 27 y 94 cubren suficientemente su regulación.

En este tenor, se considera necesario asegurar la procuración de la defensa de los derechos de los ejidatarios, comuneros, sucesores de ejidatarios o comuneros, ejidos, comunidades, pequeños propietarios, avecindados y jornaleros agrícolas con el fin de otorgar mejores resultados y el procurador no se vea presionado por algún mandato desatinado del Ejecutivo federal se propone que la Cámara de Diputados nombre al Procurador Agrario y lo remueva sólo por causas graves que afecten las relaciones de los Poderes de la Unión.

Por todos los motivos anteriormente expuestos, ante ustedes, me permito poner a su consideración la siguiente iniciativa de ley, que adicionan los artículos 74 fracción VI, 94 constitucional, reforma el segundo párrafo, de la fracción XIX del artículo 27 constitucional, los artículos 1o. y 81 de la Ley Orgánica del Poder Judicial federal, se reforman los artículos 15 y 16 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, se adiciona el artículo 142 de la Ley Agraria, para quedar como sigue

Artículo Primero. Se adicionan los artículos 74 fracción VI y 94 en sus párrafos primero y quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos así como el segundo párrafo, de la fracción XIX del artículo 27 constitucional, para quedar como sigue

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

VI. Nombrar al Procurador Agrario y será removido por causas graves que afecten las relaciones con los Poderes de la Unión.

Artículo 94. Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un tribunal electoral, en los tribunales agrarios, en los tribunales colegiados y unitarios de circuito y en juzgados de distrito.

La competencia de la Suprema Corte, su funcionamiento en Pleno y salas, la competencia de los tribunales de circuito, de los juzgados de distrito, del tribunal electoral y de los tribunales agrarios, así como las responsabilidades en que incurran los servidores públicos del Poder Judicial de la federación, se regirán por lo que dispongan las leyes, de conformidad con las bases que esta Constitución establece.

Artículo 27. La propiedad de las tierras y aguas...

I. a XVIII.

XIX.

Son de jurisdicción federal todas las cuestiones que por límites de terrenos ejidales y comunales, cualquiera que sea el origen de éstos, se hallen pendientes o se susciten entre dos o más núcleos de población; así como las relacionadas con la tenencia de la tierra de los ejidos y comunidades. Para estos efectos y, en general, para la administración de la justicia agraria, la ley instituirá tribunales dotados de autonomía y plena jurisdicción, integrados por magistrados designados por el Consejo de la Judicatura Federal.

Artículo Segundo. Se adiciona una fracción al artículo 1o. recorriendo en su orden las restantes y se reforma la fracción VIII del artículo 81, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, para quedar como sigue

Artículo 1o. El Poder Judicial de la federación se ejerce por:

I. La Suprema Corte de Justicia de la Nación;

II. El Tribunal Electoral;

III. Los Tribunales Colegiados de Circuito;

IV. Los Tribunales Unitarios de Circuito;

V. Los Juzgados de Distrito;

VI. El Consejo de la Judicatura Federal;

VII. Los Tribunales Agrarios;

VIII. El Jurado Federal de Ciudadanos, y

IX. Los tribunales de los estados y del Distrito Federal, en los casos previstos por el artículo 107, fracción XII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los demás en que, por disposición de la ley deban actuar en auxilio de la Justicia Federal.

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

I.

II.

III.

IV.

V.

VI.

VII.

VIII. Hacer el nombramiento de los magistrados agrarios, de circuito y jueces de distrito, y resolver sobre su ratificación, adscripción y remoción;

IX.

XLII.

Artículo Tercero. Se deroga el artículo 16 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios y se reforman el 6o., 15 y 17, del mismo ordenamiento legal para quedar como sigue

Artículo 6o. En lo no previsto expresamente en esta ley, se aplicará supletoriamente en lo que sea acorde con la naturaleza de los tribunales agrarios y con las funciones de los magistrados que los integran, la Ley Orgánica del Poder Judicial.

Artículo 15. Los magistrados serán designados por el Consejo de la Judicatura Federal, conforme al procedimiento establecido para los magistrados de circuito y de distrito.

Artículo 17. Los magistrados durarán en su encargo seis años. Si concluido dicho término fueren ratificados serán inamovibles.

Artículo Cuarto. Se reforma el artículo 142 de la Ley Agraria para que quede como sigue

Artículo 142. El Procurador Agrario será nombrado por la Cámara de Diputados y removido por causas graves que afecten las relaciones con los Poderes de la Unión.

Transitorios

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

Segundo. Quedan derogadas las demás disposiciones que contravengan lo dispuesto.

Notas

1) Extracto de la exposición de motivos de la iniciativa del diputado Rubén Alfredo Torres Zavala, del Grupo Parlamentario del Partido de Acción Nacional, que se publicó en la Gaceta Parlamentaria, de la honorable Cámara de Diputados, en el número 1486-IV, el jueves 29 de abril de 2004.

2) Idem.

3) Ibidem.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a los 29 días del mes de abril del año 2008.

Diputado Isidro Pedraza Chávez (rúbrica)

QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA MARÍA ELENA TORRES BALTAZAR, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

La que suscribe, diputada federal María Elena Torres Baltazar, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática a la LX Legislatura, con fundamento lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a la consideración de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto, por la que se reforman y adicionan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

• **La vivienda a debate**

La influencia del neoliberalismo, como doctrina económica, en el gobierno mexicano ha tenido como una de sus consecuencias más graves que oficialmente el problema de la vivienda se reduce a buscar procedimientos y esquemas financieros para ampliar el acceso al crédito para que la población adquiera viviendas-mercancías producidas por poderosos consorcios inmobiliarios. Esto se reitera en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, por lo que se incumple con el derecho a la vivienda digna y decorosa y con el derecho de los trabajadores a habitaciones cómodas e higiénicas establecidos en los artículos 4o. y 123 de la Constitución, respectivamente.

Lo anterior es resultado de una concepción mercantil y financiera del problema de la vivienda. Estamos frente a una política que se basa en la expansión del mercado hipotecario sostenido con recursos públicos y con recursos aportados por los propios trabajadores; miles de millones de pesos son utilizados para apoyar un mercado habitacional oligopólico, sin que se atiendan las necesidades sociales de la población mayoritaria.

En todas las sociedades industrializadas del llamado “primer mundo”, el mercado se sujeta a disposiciones jurídicas en materia de regulación del suelo como insumo básico de las políticas gubernamentales, de tal manera que es claro que el interés público es la base sobre la cual se diseñan las políticas territoriales y habitacionales.

Por ello resulta de vital interés nacional superar el arcaico enfoque del libre mercado, abandonado por las democracias avanzadas hace varias décadas, para instaurar procedimientos e instrumentos de regulación efectivos, que subordinen el interés privado al interés público como lo establece el artículo 27 constitucional en el tercer párrafo; la especulación inmobiliaria y habitacional está limitando las posibilidades del ordenamiento territorial y de garantizar el derecho a la vivienda en los términos arriba señalados.

• **Pensar la política pública**

Desde hace varios años se acuñó en el lenguaje institucional mexicano el término *políticas de Estado*, con la intención de retomar el sentido integral con que la teoría del Estado define éste como conjunto institucional estrechamente vinculado con la sociedad y el territorio, por lo que la legitimidad del Estado mismo, que deriva del proceso democrático y de su sujeción al interés público.

Esto implica, en sociedades políticamente maduras, que el principio de la irrenunciabilidad de las obligaciones debe ser asumido por parte de quienes forman parte de las estructuras de los tres Poderes de la Unión para velar por el bienestar, el desarrollo, la seguridad, la democracia y la soberanía del país.

El carácter retórico del discurso político neoconservador que se refiere a la necesidad de llevar a cabo políticas de Estado en diferentes ámbitos, ha ocultado el fondo del problema, teniendo como resultado que exista omisión deliberada respecto al cumplimiento de las responsabilidades públicas en materia de los derechos sociales, incluida la vivienda.

De manera simultánea se empezó a manejar en los espacios académicos, gubernamentales y legislativos el término de *políticas públicas*, que implica una orientación explícita del quehacer del Estado en favor de los intereses sociales mayoritarios, según principios de servicio público, honestidad, eficiencia, visión de futuro y compromiso social.

Sin embargo, la insistencia en aplicar políticas de ajuste macroeconómico bajo el enfoque de libre mercado que beneficia a poderosos monopolios, genera desigualdades que ponen en riesgo la calidad y condiciones de vida de la población mayoritaria, anulando las pretensiones de las políticas de Estado o públicas respecto a los derechos sociales.

Por ello, el desarrollo urbano, el ordenamiento territorial y la vivienda no se integran en un proceso de planeación efectiva, por lo que es imperativo definir cursos de acción legislativa y de gobierno para recuperar el sentido de la vivienda como componente central del bienestar, no reductible a mercancía, asumiendo que en ésta convergen el desarrollo y el bienestar social y el fomento económico, por ello es preciso reconocer su doble importancia sin subordinar el factor social y humano al aspecto mercantil, debe garantizarse el ejercicio del derecho a la vivienda digna y decorosa en un proceso de carácter progresivo, como lo recomienda la Organización de las Naciones Unidas.

No actuar en consecuencia es un acto que atenta contra la estabilidad de la nación, al omitirse el respeto al estado de derecho que vela por las garantías sociales, al mismo tiempo que implica la imposición de políticas privadas, carentes de todo contenido público al estar orientadas a beneficiar a las oligarquías depositarias del sistema económico capitalista, que destruye las aspiraciones legítimas de la sociedad por una vida mejor y preserva la exclusión como factor de riesgo para el futuro de nuestro país.

- Límites

El mercado de vivienda carece de un funcionamiento basado en el interés público, por el contrario, prevalecen inercias derivadas de la especulación inmobiliaria, bajo un esquema oligopólico desde el cual un reducido grupo de empresas desarrolladoras, constructoras, y financieras están controlando la política habitacional, en su calidad de oferentes de mercancías de baja calidad y de productos financieros leoninos y abusivos.

Esto ha sido posible porque las autoridades competentes, no observan el estado de derecho, favoreciendo mediante reformas institucionales (Infonavit, Fonhapo, Sociedad Hipotecaria Federal y Fovissste), legislativas (en dimensiones relacionadas con aspectos financieros, de construcción, usos del suelo, etcétera) y económicas (sobre todo en el ámbito financiero y crediticio) la consolidación de grupos de presión institucionalizados, erigidos en poderosa alianza que lucra con el derecho a la vivienda digna y decorosa establecido en la ley fundamental.

No se controla el suelo, no hay oferta pública ni reservas territoriales, lo que contraviene lo estipulado en la Ley General de Asentamientos Humanos y atenta contra los principios de bienestar, desarrollo y protección ambiental e imposibilita la planeación del ordenamiento territorial.

Es evidente la incapacidad en materia de planeación y la desarticulación de políticas y programas sectoriales, dada la subordinación de las instituciones públicas a las decisiones empresariales; al operar una reingeniería definida desde enfoques gerenciales que llevan al Estado a abdicar de las responsabilidades que le confiere la sociedad. Falta coordinación y definición clara de concurrencias de los tres órdenes de gobierno, la desarticulación existente debilita al Estado mexicano.

- **Perspectivas**

La viabilidad de un proyecto basado en el interés superior de la nación implica no sólo la voluntad política de quienes ejercen el poder, también involucra el debate democrático, tanto el planteado por organizaciones sociales como el generado en el Congreso de la Unión, y que debe tener eco en la reorganización de las instituciones nacionales, en caso contrario persistirá una separación estructural que daña el sano proceso nacional en una de las vertientes del desarrollo social, como es el caso de la vivienda.

Sabemos que la viabilidad de nuestras propuestas no depende exclusivamente de su adscripción al orden neoliberal y a su subordinación a la lógica irracional de una economía que profundiza las desigualdades, favoreciendo para ello a las elites en el poder y generando una peligrosa polarización de la sociedad, la cual solamente podrá ser preservada mediante el esquema autoritario y militarizado de la gobernabilidad conservadora.

Las perspectivas tienen que ver con voluntad política, movilización social y diálogo incluyente, donde los sectores involucrados asuman su responsabilidad con el interés público.

- **Propuesta**

La vivienda no debe seguir siendo una mercancía, sobre todo tratándose de la población de menores ingresos. El suelo urbanizable no forma parte de políticas de estado o de políticas públicas; a pesar de las disposiciones jurídicas vigentes, existen contradicciones entre diversas leyes que, aunado al vaciamiento institucional en materia de planeación territorial, permiten el acaparamiento de suelo y la destrucción de recursos naturales en detrimento del derecho a la vivienda digna y decorosa.

En razón de lo anterior, planteamos diversas reformas y adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el compromiso de contribuir a un proceso de

organización y movilización social, bajo la bandera de la defensa de los derechos sociales, particularmente el derecho a la vivienda como parte de la lucha por transformar a nuestro país, ahora devastado por el neoliberalismo y el mal gobierno, en una nación para todos, atendiendo el interés público y sujetando el interés privado en una apuesta civilizatoria, dejando atrás las políticas emanadas del precario, voraz y decadente capitalismo del subdesarrollo.

El Poder Legislativo, como poder soberano emanado de la voluntad popular, debe dar respuesta con visión de Estado a los problemas del ordenamiento territorial y la vivienda.

La vivienda debe subordinarse al ordenamiento territorial y al desarrollo sustentable, no debe estar por encima de ambos ejes de política pública.

Por otra parte, la vivienda debe responder a los preceptos de carácter nacional de vivienda digna y decorosa e internacional de vivienda adecuada, por constituir un aspecto central del bienestar y el desarrollo.

Lo anterior es factible en la medida en que se aplique el precepto constitucional de sujeción de la propiedad privada al interés público, definido claramente en el artículo 27.

- Descripción general de los contenidos de la iniciativa

Queremos que la vivienda indígena sea parte de una verdadera política pública, por lo que se propone reformar el artículo 2o. de la Constitución.

Consideramos necesario que el Congreso tenga facultades para legislar en materia de ordenamiento territorial, por lo cual se plantean reformas del artículo 73, en la fracción XXIX.

Debemos consolidar la concurrencia y coordinación efectiva entre los tres órdenes de gobierno, de tal modo que haya complementariedad institucional que limite los márgenes de discrecionalidad, lesivos para el ordenamiento territorial y la vivienda digna y decorosa; por ello proponemos reformas y adiciones al los artículos 115, 116 y 122 de la ley fundamental.

Finalmente, resulta inaplazable reformular los preceptos que garanticen el derecho a la vivienda de los trabajadores, lo que implica reformas y adiciones del artículo 123, en los Apartados A y B.

Con base en lo expuesto y fundado, me permito someter a consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto

Artículo Único. Se reforman la fracción IV del artículo 2o.; el artículo 73, en la fracción XXIX, incisos C y D; el último párrafo de la fracción el artículo 115, en la fracción V; el primer párrafo de la fracción VII del artículo 116; la fracción II del artículo 121; el Apartado A del artículo 123, fracción XII, en los párrafos primero y segundo y fracción XXX; el Apartado B del artículo 123, en la fracción XI, inciso f), en sus dos párrafos, así como el segundo párrafo de la fracción XIII del mismo Apartado B; se adicionan un tercer párrafo al

inciso a) de la fracción IV del artículo 115, un tercer párrafo a la fracción VII del artículo 116; un tercer párrafo a la fracción XII del Apartado A del artículo 123, recorriendo los subsiguientes como cuarto, quinto y sexto; un tercer párrafo al inciso f) de la fracción XI del artículo 123, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como se indica a continuación:

Artículo 2o., fracción IV:

IV. Mejorar las condiciones de las comunidades indígenas y de sus espacios para la convivencia y recreación, mediante programas y acciones orientados garantizar el derechos a la vivienda digna y decorosa que faciliten el acceso al financiamiento público y los apoyos privados complementarios , para la construcción y mejoramiento de vivienda, apoyando los procesos de producción social de dichas comunidades , así como ampliar la calidad y cobertura de los servicios sociales básicos.

Artículo 73, fracción XXIX, inciso C:

XXIX-C. Para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, de los estados y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de ordenamiento territorial, asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución.

Artículo 73, fracción XXIX, inciso D:

XXIX-D. Para expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico, social y territorial, así como en materia de información estadística y geográfica de interés nacional;

Artículo 115, fracción IV, inciso a):

IV. ()

a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

Los municipios podrán celebrar convenios con el estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

Las legislaturas de los estados, con los gobiernos de las entidades federativas analizarán, evaluarán y supervisarán los proyectos inmobiliarios que deriven de lo definido en el primer párrafo de este inciso, a fin de garantizar la protección al ambiente, el derecho a la vivienda y el ordenamiento territorial.

Artículo 115, fracción V:

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

a) a i) ()

En lo conducente, los municipios deberán contar con la autorización de los Congresos estatales en los casos en que el ejercicio estas facultades implique impactos urbanos, ambientales y sociales negativos para la sociedad, y de conformidad con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y las disposiciones administrativos que fueren necesarios;

Artículo 116:

VII. La federación y los estados, en los términos de ley, deberán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario.

Los estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus municipios, a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones a las que se refiere el párrafo anterior.

La federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios definirán a través de los convenios respectivos las modalidades de política pública mediante las cuales trabajarán conjuntamente para atender lo relacionado con asentamientos humanos, medio ambiente y vivienda, conforme a los requerimientos del desarrollo económico, social y urbano.

Artículo 121. En cada estado de la federación se dará entera fe y crédito a los actos públicos, registros y procedimientos judiciales de todos los otros. El Congreso de la Unión, por medio de leyes generales, prescribirá la manera de probar dichos actos, registros y procedimientos, y el efecto de ellos, sujetándose a las bases siguientes:

I. ()

II. Los bienes muebles e inmuebles se registrarán por la ley del lugar de su ubicación, debiendo acatar las disposiciones del párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, de la Ley de Vivienda, de la Ley General de Asentamientos Humanos y de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

Artículo 123, Apartado A:

XII. Toda empresa agrícola, industrial, minera o de cualquier otra clase de trabajo, estará obligada, según lo determinen las leyes reglamentarias a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas en el marco del derecho a la vivienda digna y decorosa establecido en el artículo 4o. de esta Constitución. Esta obligación se cumplirá mediante las aportaciones que las empresas hagan a un fondo nacional de la vivienda a fin de constituir depósitos en favor de sus trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad tales habitaciones, sin afectar las condiciones de vida de los trabajadores mediante esquemas que atenten contra su derecho a la vivienda.

Se considera de interés público y utilidad social la expedición de una ley para la creación de un organismo integrado por representantes del gobierno federal, de los trabajadores y de los patrones, que administre los recursos del fondo nacional de la vivienda. Dicha ley

regulará las formas y procedimientos conforme a los cuales los trabajadores podrán adquirir en propiedad las habitaciones antes mencionadas.

La organización institucional y los programas del dicho organismo observarán los principios de equidad social y regional, justicia distributiva, solidaridad, integralidad, sustentabilidad y transparencia.

Las negociaciones a que se refiere el párrafo primero de esta fracción, situadas fuera de las poblaciones, están obligadas a establecer escuelas, enfermerías y demás servicios necesarios a la comunidad.

Además, en estos mismos centros de trabajo, cuando su población exceda de doscientos habitantes, deberá reservarse un espacio de terreno, que no será menor de cinco mil metros cuadrados, para el establecimiento de mercados públicos, instalación de edificios destinados a los servicios municipales y centros recreativos.

Queda prohibido en todo centro de trabajo el establecimiento de expendios de bebidas embriagantes y de casas de juegos de azar.

()

XXX. Asimismo serán consideradas de utilidad social, las sociedades cooperativas para la construcción de casas baratas e higiénicas, destinadas a ser adquiridas en propiedad, por los trabajadores en plazos determinados, así como las diversas modalidades de organización de los derechohabientes que adquieran viviendas, para el mejoramiento de sus condiciones de vida.

Artículo 123, Apartado B:

XI. La seguridad social se organizará conforme a las siguientes bases mínimas:

f) Se proporcionarán a los trabajadores habitaciones baratas, en arrendamiento o venta, conforme a los programas previamente aprobados, sin afectar las condiciones de vida de los trabajadores mediante esquemas que atenten contra su derecho a la vivienda. Además, el Estado mediante las aportaciones que haga, establecerá un fondo nacional de la vivienda a fin de constituir depósitos en favor de dichos trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas, en el marco del derecho a la vivienda digna y decorosa establecido en el artículo 4o. de esta Constitución , o bien para construirlas, repararlas, mejorarlas o pagar pasivos adquiridos por estos conceptos.

Las aportaciones que se hagan a dicho fondo, que se rige por el interés público, serán enteradas al organismo encargado de la seguridad social regulándose en su ley y en las que corresponda, la forma y el procedimiento conforme a los cuales se administrará el citado fondo y se otorgarán y adjudicarán los créditos respectivos.

La organización institucional y los programas de dicho fondo observarán los principios de equidad social y regional, justicia distributiva, solidaridad, integralidad, sustentabilidad y transparencia.

XIII. ()

El Estado proporcionará a los miembros en el activo del Ejército, Fuerza Aérea y Armada las prestaciones a que se refiere el inciso f) de la fracción XI de este apartado, en términos similares y a través del organismo de interés público encargado de la seguridad social de los componentes de dichas instituciones. La organización institucional y los programas de dicho fondo observarán los principios de equidad social y regional, justicia distributiva, solidaridad, integralidad, sustentabilidad y transparencia.

Diputada María Elena Torres Baltazar (rúbrica)

QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SUSCRITA POR LOS DIPUTADOS GERARDO SOSA CASTELÁN Y SAMUEL PALMA CÉSAR, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

Los suscritos, diputados federales, con fundamento por 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, presentan a consideración de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, bajo la siguiente:

Exposición de Motivos

Esta Cámara de Diputados recibió el pasado 27 de marzo, por conducto de la Comisión de Vigilancia, el informe del resultado de la Cuenta Pública de 2006 que entregó la Auditoría Superior de la Federación. Con este informe van seis que practica esa instancia, lo que ha permitido conocer los alcances y limitaciones que tiene en su marco jurídico esta entidad de la Cámara de Diputados. Cabe destacar también que en el pasado 2007 se discutieron y aprobaron diversas reformas constitucionales para ampliar y precisar las funciones de la Auditoría Superior de la Federación; no obstante lo anterior, se requiere continuar perfeccionando los instrumentos y mecanismos jurídicos con que cuenta esa entidad, para mejorar su operación y para que sea un órgano que cumpla a cabalidad su función de fiscalización con apoyo de esta Cámara, y para continuar en la tarea de cerrar los espacios de corrupción y discrecionalidad que aún se presentan en el Estado federal mexicano, así como para mejorar las normas que soportan la transparencia y rendición de cuentas en el ejercicio gubernamental. Por ello se proponen las siguientes reformas constitucionales.

Que con el objeto de que el ejercicio de las atribuciones de la Auditoría Superior no se vea limitado como ocurrió en la reciente resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la controversia constitucional 74/2005. Se requiere llevar a cabo una modificación al artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como han venido proponiendo diversos diputados de esa legislatura, lo que permitirá fiscalizar temas de gran importancia para el país, para que no queden fuera de la revisión de la Cámara de Diputados, y que sean auditados directamente por su entidad de fiscalización superior, además de que no se puede sujetar a que esta revisión sólo se realice en el ejercicio en curso, ya que la actual regulación limita la actuación de ese órgano de la Cámara de Diputados en temas de trascendencia nacional, por lo que se propone modificar el párrafo quinto de la fracción I del referido artículo 79, en los términos que a continuación se expresan en la propuesta de reforma a este artículo.

También con relación en el artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se precisa que el 19 de febrero del 2008 se emitió la declaratoria de procedencia de la reforma constitucional en materia de gasto público. En consecuencia, con

la entrada en vigor del decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos cuya declaratoria fue emitida, la Cuenta Pública debe presentarse a la Cámara de Diputados a más tardar el 30 de abril del año siguiente, y la entidad de fiscalización superior de la federación deberá presentar el informe del resultado de la revisión de la Cuenta Pública a la Cámara de Diputados a más tardar el 20 de febrero del año siguiente al de su presentación. Con esta reforma se acortan los tiempos, tanto para la presentación de la Cuenta Pública como para la presentación del informe del resultado.

Que en la exposición de motivos de la reforma constitucional, en materia de gasto público, se señala que en relación con la Cuenta Pública se adelanta la fecha de su presentación ante la Cámara de Diputados por parte del Ejecutivo federal, así como la fecha para la entrega del informe del resultado, indicando que con ello se logrará contar con mayor oportunidad con la información sobre el resultado del ejercicio fiscal, con el propósito de retroalimentar el proceso presupuestario y tomar decisiones para la asignación de los recursos públicos, tomando en consideración los resultados que se desprendan de la Cuenta Pública, entre otros elementos.

Que con el propósito de que la anticipación de los plazos, tanto para la presentación de la Cuenta Pública como la entrega del informe del resultado, realmente logren el objetivo que se pretende con la reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia del gasto público, es necesario que esas reformas se complementen con una modificación a dicha Constitución para regular la posibilidad de que la entidad de fiscalización superior de la federación inicie la revisión de los recursos presupuestales, financieros, así como de desempeño del ejercicio fiscal concluido a partir del 15 de enero de año siguiente al cierre del ejercicio respectivo, con base en un programa de auditorías, visitas e inspecciones preliminares, precisándose que en ese periodo no se podrá revisar los estados financieros de las entidades hasta que se encuentren dictaminados.

Que de esa forma, la Auditoría Superior de la Federación estará provista de las facultades necesarias para llevar a cabo una eficiente supervisión del manejo de las finanzas públicas federales, lo cual para un país democrático es de suma importancia, debido a que uno de los mecanismos que permiten el desarrollo de la democracia es precisamente la rendición de cuentas oportuna, que permita además anticipar la entrega del informe del resultado al 30 de octubre. Por estas razones se propone adicionar un párrafo a la fracción I del artículo 79, el cual quedaría como párrafo cuarto, en consecuencia los actuales cuarto y quinto pasarían a quinto, además se propone modificar el párrafo primero de la fracción II de ese mismo artículo para regular lo antes expuesto.

Por otra parte, de lo dispuesto en el artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se desprende la atribución de la Auditoría Superior de la Federación para fiscalizar los ingresos y los egresos; el manejo la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, así como el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales.

En el ejercicio de la referida atribución, la Auditoría Superior de la Federación ordenó en la revisión de la Cuenta Pública de 2006 practicar al Consejo de la Judicatura Federal la auditoría de desempeño número 227 denominada "Evaluación del Sistema de Carrera Judicial", con objeto de evaluar la eficacia, la eficiencia y la economía para operar el Sistema de Carrera Judicial. Esa circunstancia motivó que el Consejo de la Judicatura Federal presentara al pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación una consulta para definir si la Auditoría Superior de la Federación es competente para evaluar el referido sistema, y si el Consejo de la Judicatura Federal está obligado a cumplimentar el requerimiento de información, en los términos en que fue formulado para la práctica de la auditoría de desempeño en cuestión.

La referida consulta se debe principalmente a que el Consejo de la Judicatura Federal considera que a Auditoría Superior de la Federación, al pretender fiscalizar el aspecto normativo y la valoración de las decisiones sobre los procesos de selección, estaría rebasando sus atribuciones y, con ello, vulnerando la autonomía del Poder Judicial de la Federación; y, en opinión del propio consejo como de algunos ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, expresada en el pleno del citado tribunal, atribución de la Auditoría Superior de la Federación está limitada a fiscalizar sólo la gestión financiera o presupuestaria.

Lo anterior, no obstante que la atribución conferida por la Constitución a la Auditoría Superior de la Federación es clara al señalarse que la fiscalización es respecto a la gestión financiera, así como del cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales. Para la fiscalización del cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas, la entidad de fiscalización superior de la federación practica auditorías de desempeño, que consisten en el examen objetivo, sistemático, multidisciplinario, propositivo, organizado y comparativo de las actividades inherentes a los entes públicos federales, a nivel institucional, de programas, proyectos o unidades administrativas, de lo que se desprende que las auditorías de desempeño son independientes a las auditorías de la gestión financiera; y que el ejercicio de las citadas auditorías de desempeño no implica la intromisión, dependencia o subordinación de otro poder para el nombramiento, promoción o indebida remoción de los miembros del Poder Judicial de la federación.

También se destaca que a nivel mundial las auditorías de desempeño representan la diferencia que identifica a las entidades de fiscalización más avanzadas, como la GAO de Estados Unidos, a la NAO del Reino Unido y la Oficina de Auditor de Canadá, ya que eso les ha permitido alejarse de ser simplemente instituciones de glosa o revisión de caja y bancos, al emplear auditorías para verificar el desempeño con eficacia, eficiencia y economía con que deben ejecutarse los programas federales, como lo demanda la ciudadanía, no sólo un gasto público aplicado a programas federales sin corrupción, sino con eficacia, eficiencia y economía, para aspirar a un gobierno de calidad.

En razón de lo expuesto, y si bien el Poder Judicial de la Federación tiene independencia para garantizar la actuación interpretativa de la leyes aplicándolas al caso concreto, de forma libre y sin sometimientos a ninguna otra autoridad que la representada objetivamente por el respeto y acatamiento a la ley, eso no lo lobera de la práctica de auditorías de

desempeño para fiscalizar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales a su cargo, como lo dispuesto en el artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Por lo que para evitar interpretaciones innecesarias, en cuanto a las atribuciones que nuestra Carta Magna otorga a la Auditoría Superior de la Federación, se propone adicionar un último párrafo al artículo 100 de la propia Constitución, en el que se precise con claridad la obligación del Poder Judicial de la federación para atender ese tipo de auditorías.

En ese mismo sentido, la presente iniciativa propone que en la redacción del artículo 79 constitucional es conveniente tanto definir la naturaleza jurídica del ente superior de fiscalización como el reconocimiento constitucional de su vinculación por conducto de la Comisión de Vigilancia, toda vez que aunque en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos se le refiere a la Constitución hasta ahora no se menciona en su texto, corrigiendo esta importante omisión.

Por otra parte, tomando en consideración el desarrollo de los tipos de auditorías que ejercen los entes superiores de fiscalización, se propone mencionarlos expresamente a saber de desempeño, especiales y las relativas al a revisión de la Cuenta Pública, con lo que se da homogeneidad a la Constitución y a las leyes secundarias en la materia.

Por anteriores consideraciones, sometemos a la consideración de esta asamblea el siguiente proyecto de

Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único. Se reforman los párrafos primero y segundo, se adiciona un nuevo párrafo segundo y tres nuevos numerales 1), 2) y 3), pasando el actual párrafo segundo a ser párrafo sexto; se reforma el párrafo segundo, se derogan los párrafos tercero y cuarto y se adiciona un nuevo párrafo tercero de la fracción I y se reforma el párrafo primero de la fracción II del artículo 79, y se adiciona un último párrafo al artículo 100 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 79. La entidad de fiscalización superior de la federación es un órgano de la Cámara de Diputados que cuenta con autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones, así como para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que disponga la ley. A través de su Comisión de Vigilancia, la Cámara de Diputados coordina y conoce los programas y resultados que corresponden a este órgano de fiscalización.

Asimismo, desempeña sus funciones mediante la realización de tres clases de auditorías:

1. De desempeño. Efectuadas a las instituciones y programas públicos, así como a sus responsables, a efecto de verificar el cumplimiento de los principios de legalidad, eficiencia, eficacia, transparencia y oportunidad que implica el ejercicio de los

recursos públicos, pudiendo formar parte de su programa anual o ser realizadas con motivo de denuncia o de solicitud específica de la Comisión de Vigilancia.

2. Excepcionales. Sin perjuicio de los principios de anualidad y posterioridad, en las situaciones excepcionales que determine la ley, derivado de peticiones de la Comisión de Vigilancia y de denuncias, la entidad de fiscalización superior de la federación podrá, en el ejercicio en curso o anteriores, revisar directamente los conceptos denunciados, tanto de orden contable como de evaluación del desempeño, y rendir un informe específico a la Cámara de Diputados y, en su caso, fincar las responsabilidades correspondientes o promover otras ante las autoridades competentes.

3. Las relativas a la Cuenta Pública anual, en los términos señalados en este mismo artículo.

Para ello, la entidad de fiscalización superior de la federación **deberá:**

I. ...

...

Derogado

Derogado

La entidad de fiscalización superior de la federación iniciará la revisión de la Cuenta Pública 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; en este periodo no podrá revisar los estados financieros de las entidades hasta que se encuentren dictaminados. Una vez que reciba, la Cuenta Pública elaborará el programa definitivo de auditorías, visitas e inspecciones incorporando las que hubiere iniciado y las que deriven de la Cuenta Pública.

II. Entregar el informe del resultado de la revisión de la Cuenta Pública a la Cámara de Diputados a más tardar el 30 de octubre de año siguiente al cierre del ejercicio revisado, el cual se cometerá a la consideración del Pleno de dicha Cámara y tendrá carácter público. Dentro de dicho informe se incluirán las auditorías practicadas, los dictámenes de su revisión, los apartados correspondientes a la fiscalización del manejo de los recursos federales por parte de las entidades fiscalizadas que se refiere la fracción anterior y a la verificación del desempeño en el cumplimiento de los objetivos de los programas federales, así como también un apartado específico con las observaciones de la entidad de fiscalización superior de la federación que incluya las justificaciones y aclaraciones que, en su caso, las entidades fiscalizadas hayan presentado sobre éstas.

...

III. a IV.

...

Artículo 100. ...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

El Poder Judicial de la Federación estará sujeto a las revisiones que le realice la entidad de fiscalización superior de la federación, las cuales podrán ser indistintamente de gestión financiera o sobre el desempeño para revisar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales a su cargo, debiendo proporcionar la información y documentación que se requiera.

Artículos Transitorios

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

Segundo. Remítase a la honorable Cámara de Senadores para sus efectos constitucionales.

Palacio Legislativo, a 30 de abril de 2008.

Diputados: Gerardo Sosa Castelán, Samuel Palma César, Pablo Trejo Pérez (rúbricas).

QUE ADICIONA UN PÁRRAFO NOVENO AL ARTÍCULO 4o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PRESENTADA POR LA DIPUTADA RUTH ZAVALETA SALGADO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD, EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 14 DE MAYO DE 2008

La suscrita, 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 los artículos 71, fracción II, y 78, fracción III, 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 este Pleno iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona un noveno párrafo al artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

Uno de los pilares del desarrollo de todo ser humano es una adecuada alimentación, que le procure la energía necesaria para llevar a cabo las actividades que le permitan crecer e interactuar en sociedad, por lo que el Estado debe coadyuvar en la edificación de dicho pilar, ya que tiene la ineludible responsabilidad de proveer a todos los mexicanos de las condiciones necesarias para buscar su propio desarrollo.

Así es: el Estado debe asumir de manera contundente el compromiso de garantizar que toda la población tenga acceso a una alimentación adecuada, sana y nutritiva, que permita que tanto niños como jóvenes, adultos y, por supuesto, los adultos mayores puedan desarrollar una vida con plenitud.

Este derecho humano fue establecido desde que la Organización de las Naciones Unidas reconoció en sus comienzos, en los años cuarenta, el derecho a la alimentación adecuada en lo individual y, sobre todo, como una responsabilidad colectiva. También en la Declaración de los Derechos Humanos de 1948 se manifestó que "toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud, la educación, el bienestar y, en especial, la alimentación..."

Para 1996, en el Pacto Internacional de los Derechos Económicos Sociales y Culturales, estos preceptos fueron formalizados, haciendo hincapié en "el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluida la alimentación...", y detallando "el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre".

Nos encontramos ante derechos fundamentales, en los cuales el Estado tiene injerencia directa, así como la responsabilidad social de asegurar que cuando menos los mexicanos no mueran de hambre, es decir, de garantizar el derecho a la vida. En consecuencia, el Estado debe hacer todo lo posible por promover el disfrute pleno del derecho de todos a tener

alimentos adecuados en su territorio; esto es: toda persona debe tener acceso físico y económico en todo momento a los alimentos en cantidad y calidad adecuadas para desarrollar una vida saludable y activa.

Desafortunadamente, una alimentación apropiada depende de muchos y muy diversos factores, más allá del alcance de las propias familias mexicanas, factores económicos en su mayoría. Entre ellos se encuentra la reactivación de la agricultura a fin de garantizar el abasto y la soberanía alimentaria nacional.

La soberanía alimentaria es la condición que se da cuando un país tiene la capacidad instalada para producir todos los alimentos que su población requiere para su consumo, utilizando el mecanismo de la importación únicamente para los alimentos necesarios a fin de complementar el consumo interno.

La soberanía alimentaria también es definida por Sofía Monsalve Suárez, coordinadora de la Campaña por la Reforma Agraria de la Food First Information and Action Network, como un marco rector integral que recoja un conjunto de principios que protegen el espacio de autodeterminación y autonomía de personas, comunidades, pueblos y países para definir políticas agrícolas y alimentarias, modelos propios de producción y patrones de consumo de alimentos.

Durante el Movimiento Global para la Soberanía Alimentaria, realizado en Mali en febrero de 2007, la soberanía alimentaria fue enunciada como "el derecho de los pueblos a alimentos nutritivos y culturalmente adecuados, asequibles, producidos de forma sostenible y ecológica, así como su derecho a decidir su propio sistema alimentario y productivo".

En la **Cumbre Mundial sobre la Alimentación** de 1996, en Roma, Italia, dirigentes de 185 países ratificaron en la Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial "el derecho de toda persona a tener acceso a alimentos sanos y nutritivos, en consonancia con el derecho a una alimentación apropiada y con el derecho fundamental de toda persona a no padecer hambre". Además, se comprometieron a reducir a la mitad el número de personas que pasan hambre para 2015, reto que, no cabe duda, el Estado mexicano también debe asumir y enfrentar con la mayor prontitud, evitando con ello una crisis alimentaria.

La Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO, por sus siglas en inglés), a través del Sistema Mundial de Información y Alerta sobre la Agricultura y la Alimentación, realiza estudios semestrales para diagnosticar las condiciones de abasto, precios y calidad de los productos agrícolas, resultados que han arrojado en los últimos años cifras preocupantes de escasez de alimentos en ciertos países, como el nuestro.

Estudios de la FAO señalan a México como un país donde entre 5 y 15 por ciento de la población padece hambre, proporción que resulta a todas luces elevada para un país cuya economía está catalogada como una de las primeras 10 en tamaño a escala mundial. Resulta por ello de vital importancia diferenciar los factores incidentes en este problema y que cada

uno de ellos sea adecuadamente atacado; uno de ellos es el derivado de la soberanía alimentaria.

Hoy día, incluso para el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, el alza y la escasez de los alimentos ya se han incorporado a la agenda política de ambos organismos, preocupación por la cual actualmente ambos organismos diseñan estrategias para erradicar estos males, comenzando por subsanar las desigualdades sociales en países del continente africano principalmente.

Por lo expuesto, el Estado mexicano debe reconocer en la Carta Magna los derechos antes definidos, tanto el de contar con una alimentación adecuada como el de ser un país con una sólida soberanía alimentaria, a fin de que se integren a las garantías individuales de todo mexicano.

La soberanía alimentaria representa una gran responsabilidad para el gobierno mexicano, ya que implica una serie de temas como el campo, la biodiversidad, la autonomía, la salud, la distribución, las políticas alimentarias y los mercados locales. Involucra de igual forma a campesinos, gobernantes, comerciantes, consumidores y a diversos actores internacionales, como el Fondo Monetario Internacional, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación y, por supuesto, las organizaciones no gubernamentales.

Para que estos temas y estos actores cuenten en México con un escenario adecuado que incluya la reflexión legislativa para llegar a crear una conciencia acerca de la soberanía alimentaria nacional, es indispensable que el propio Poder Legislativo lo incluya como un derecho de la población y una obligación y responsabilidad del Estado en la Constitución Política.

Con ello se dará la base legal necesaria para que el gobierno federal, a través de las secretarías de Estado, así como los estatales e incluso los municipales, actúe y diseñe e instaure las políticas públicas necesarias para que México pueda ser un país con plena autosuficiencia alimentaria, autonomía de decisión en sus políticas alimentarias y, sobre todo, una población con pleno acceso a alimentos de calidad, suficientes y a precios justos.

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

Decreto por el que se adiciona un segundo párrafo al artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

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

Artículo 4o. ...

Toda persona tiene derecho a una alimentación adecuada, que satisfaga sus necesidades nutricionales y permita que se desarrolle plenamente física y

mentalmente. El Estado deberá garantizar su plena soberanía alimentaria para permitir el acceso de toda la población a alimentos de calidad y con precios justos.

Transitorio

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

Dado en el recinto de Xicoténcatl, a 14 de mayo de 2008.

Diputada Ruth Zavaleta Salgado (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Mayo 14 de 2008.)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 27 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PRESENTADA POR EL DIPUTADO DIEGO COBO TERRAZAS, EN NOMBRE PROPIO Y DE LOS DIPUTADOS JORGE EMILIO GONZÁLEZ MARTÍNEZ Y JOSÉ ANTONIO ARÉVALO GONZÁLEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PVEM, EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 14 DE MAYO DE 2008

Los diputados Jorge Emilio González Martínez, José Antonio Arévalo González y Diego Cobo Terrazas, 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 4o., párrafo cuarto; 71, fracción II; 72; 73, fracciones X, XXIX, numeral 2, y 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, someten a la consideración del 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 a la siguiente

Exposición de Motivos

El actual sistema energético comercial utiliza principalmente recursos concentrados y finitos, que están acaparados en las manos de unos pocos. La industria petrolera constituyó en el siglo XX un gran impulso para el desarrollo internacional, que favoreció especialmente a los países con mayores reservas de petróleo, como México, y les permitió alcanzar su independencia energética.

De acuerdo con algunos diagnósticos al disminuir las reservas petroleras y desarrollarse las tecnologías de procesamiento de hidrocarburos, los países como México, que cuentan con importantes reservas, pero que carecen de tecnología avanzada, perdieron su competitividad y se debilitaron en términos de su autonomía energética. Por el contrario, los países con reservas menores, que invirtieron en tecnología para extracción y procesamiento son los que actualmente tienen mayores rendimientos a partir de sus recursos petroleros.

La enseñanza de esta historia es que la inversión tecnológica es siempre necesaria para garantizar la independencia energética en un largo plazo.

El aumento en la demanda energética en todo el mundo, aunado a la disminución de las reservas mundiales de petróleo, indican que este es el momento adecuado para impulsar integralmente la transición hacia nuevas fuentes de energía. Ahora que el país está viviendo cambios legislativos importantes en materia energética, el Partido Verde busca incorporar una visión de largo plazo, por medio de una reforma integral, que no solamente esté basada en el manejo adecuado del petróleo. Necesitamos reducir la actual dependencia de los hidrocarburos, ya que de acuerdo a diversos estudios científicos, las reservas petroleras mundiales se agotarán antes de 50 años.

La tecnología en la industria petrolera se ha desarrollado y se ha vuelto más accesible a través de economías de escala, apoyadas por la protección del gobierno y la inversión en infraestructura. Por otra parte, los recursos energéticos renovables son más difusos y más uniformemente distribuidos a lo largo del planeta, y éstos están disponibles gratuitamente, pero la inversión requerida para su aprovechamiento es una barrera para las economías de escala¹.

Por lo tanto, el aprovechamiento de las energías renovables no podría estar sujeto a los mismos lineamientos que la industria petrolera, ya que su potencial no depende tanto de la cantidad disponible del recurso, sino de la capacidad tecnológica instalada para su aprovechamiento. En este sentido, los gobiernos nacionales no deben acaparar el control de la explotación de energías renovables, ya que solos no podrían desarrollar el máximo potencial de instalación y mejoramiento de tecnologías. Por otra parte, tampoco se debe permitir que los particulares tengan un libre control de las energías renovables, ya que esto favorecerá la especulación y el alza de precios para los usuarios finales.

Un esquema de mercado mixto de energías sería la mejor opción para un país como México, que busca por un lado generar mayor bienestar para una población crecientemente demandante de energía, pero al mismo tiempo empobrecida y en donde los recursos públicos son limitados.

Más aún la participación de capital privado en el mercado de las energías renovables favorecería un desarrollo económico más democrático, dadas las propias características de difusión y distribución uniforme de dichas fuentes de energía. Como ejemplo de ello es la experiencia alemana en cuyo caso se generaron en los últimos 12 años 40 mil empleos en tomo a las fuentes renovables de energía, las cuales representan el 9.9 por ciento del total de su producción energética en contra de 38 mil empleos que en el mismo lapso de tiempo generó el sector nuclear el cual produce el 30 por ciento de la energía que consume ese país.

Otro motivo para impulsar las energías renovables es el cambio climático.

México es parte de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático; ratificó el Protocolo de Kioto y otros tratados internacionales en la materia, que aunque no son vinculantes para el país dadas las características de nación en vías de desarrollo, si nos comprometen moralmente con las futuras generaciones sobre todo si consideramos que el 70 por ciento de la energía eléctrica que se produce en México proviene de la quema de combustibles fósiles, principales responsables de la generación de gases de efecto invernadero.

Los países de la Unión Europea, por ejemplo, han adquirido compromisos más grandes que México en el Protocolo de Kioto debido a su mayor nivel de industrialización y a su responsabilidad histórica en cuanto a emisiones de gases de efecto invernadero. Estos países han encontrado en las energías renovables un mecanismo muy efectivo para reducir las emisiones contaminantes de todo su sector energético.

Actualmente existen diversos tipos de apoyo que los gobiernos europeos implantan para impulsar las energías renovables²:

Tipo de Apoyo: Transferencias financieras directas.

Ejemplos: Subsidios a productores, a consumidores, préstamos preferenciales o de bajo interés a los productores.

Tipo de Apoyo: Trato preferencial en impuestos.

Ejemplos: Devolución de regalías y cuotas, exención de impuestos en general, crédito sobre los impuestos.

Tipo de Apoyo: Restricciones de comercio.

Ejemplos: Cuota energética, embargos comerciales, restricciones de acceso al mercado.

Tipo de Apoyo: Subsidio de servicios complementarios.

Ejemplos: Inversión directa en infraestructura energética, en investigación y desarrollo.

Tipo de Apoyo: Regulación del sector energético.

Ejemplos: Garantía de demanda, mandato de porcentajes de desarrollo, control de precios, planificación preferente y control de acceso a recursos.

Tipo de Apoyo: Omisión del cálculo de costos externos.

Ejemplos: Costo de factores ambientales externos, riesgos de seguridad energética, costo de volatilidad de precios.

Estos mecanismos han comprobado ser efectivos puesto que los países de la Unión Europea son los más altos generadores de energías alternativas en el mundo. Por ejemplo en el caso de la energía eólica, la más desarrollada actualmente la capacidad mundial instalada hasta el final del año 2006 fue 74 mil 223 megavoltios, MW, de los cuales Alemania produjo 20 mil 622 MW (27.8 por ciento) y España produjo 11 mil 615 MW (15.6 por ciento)³.

México tiene un largo camino por recorrer, ya que solamente produce 88 MW (0.1% de la producción mundial), a pesar de que el potencial de generación es superior a 40 mil MW, tan sólo 10 mil MW en el istmo de Tehuantepec⁴. En este sentido, ahora es el momento adecuado para invertir en energías renovables y evitar que el desarrollo tecnológico internacional nos rebase, como sucedió en la industria petrolera.

Por lo tanto, el país debe crear un esquema combinado de apoyos a las energías alternativas, acorde a las posibilidades y necesidades. Sin importar los mecanismos elegidos, los objetivos deben ser disminuir el costo de producción, aumentar las utilidades de los productores, disminuir el precio final pagado por los consumidores e internalizar los costos ambientales. El esquema de apoyos a las energías renovables que propone el Partido Verde incluye los siguientes elementos:

Ley para el aprovechamiento de las fuentes renovables de energía

Esquematiza los mecanismos de concurrencia que permitirán la participación de actores públicos y privados en la generación de energías renovables; adecua las operaciones del sistema eléctrico nacional para permitir la utilización de las fuentes renovables de energía y establece el Fideicomiso para el Aprovechamiento de las Fuentes de Energías Renovables, como aparato principal de apoyo financiero, tecnológico y para la comercialización de las energías renovables.

Bonos ambientales

Constituyen el mecanismo para compensar las emisiones contaminantes de Pemex. Los bonos serán porciones etiquetadas de la renta petrolera; un porcentaje se destinará a la investigación y desarrollo de energías renovables. El cálculo y características de los bonos deberán definirse en la Ley Federal de Derechos y otras disposiciones aplicables.

Compromiso nacional

En la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se establecerá de manera concreta la obligación de la Secretaría de Energía para impulsar las energías renovables, en concurrencia con otros órganos de la administración pública federal.

Eficiencia energética

Se promoverá una nueva ley para favorecer el uso eficiente de energía en diversas actividades productivas, ya que no basta con generar energías limpias, sino que es necesario darles un uso adecuado para que su aprovechamiento pueda considerarse sustentable.

Acceso preferencial al mercado

Se impulsará que los particulares participen en la generación, transformación, distribución y comercialización de electricidad a partir de fuentes renovables de energía.

El punto de acceso preferencial al mercado es el que concretamos en la presente iniciativa. Al otorgar un acceso preferencial a las fuentes renovables de energía, se impulsará fuertemente su producción, especialmente en zonas donde resulta difícil la electrificación por fuentes no renovables, es decir, zonas rurales, alejadas de los centros de distribución de la Comisión Federal de Electricidad, o de Luz y Fuerza del Centro.

Como se mencionó anteriormente, el impulso efectivo a las energías renovables requiere un esquema combinado de apoyos que funcionen de manera integral. El esquema que proponemos fortalecerá el sector energético nacional con nuevas tecnologías y se aprovecharán mejor los recursos naturales renovables. Como beneficios adicionales promoverá el desarrollo regional del país, permitirá la generación de nuevas fuentes de empleo, reducirá el nocivo impacto del sector energético sobre la salud y el medio

ambiente, ya que es acorde con los compromisos que México adquirió en materia de cambio climático.

Y es que a pesar de las condiciones propicias para una transición energética hacia las fuentes renovables de energía, reflejadas en los altos precios de los hidrocarburos ante su creciente escasez, las bajas tasas de interés y el mejoramiento de las tecnologías para el aprovechamiento de las energías renovables esto no ha ocurrido pues no existe el marco legal ni los programas gubernamentales que lo propicien.

Es así que la iniciativa que proponemos sienta las bases constitucionales para fomentar el aprovechamiento de las fuentes renovables de energía, propiciando para ello el establecimiento de un mercado mixto de energía en el que no solamente puedan participar los particulares o las sociedades legalmente constituidas para ello sino que se mandate al Estado para participar en dicho mercado, de tal forma que se logre el equilibrio entre el capital privado y la inversión pública y se fomente la estabilidad de precios y calidad del servicio.

Por todo lo expuesto anteriormente, los legisladores que suscriben, diputados a la LX Legislatura del honorable Congreso de la Unión, a nombre del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, con fundamento en los artículos 4o., párrafo cuarto; 71, fracción II; 72; 73, fracciones X, XXIX, numeral 2, y 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, someten a la consideración de esta asamblea, la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto que reforma el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Único. Se reforma el párrafo sexto del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue

Artículo 27. ...

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

En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicana., no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes. Las normas

legales relativas a obras o trabajos de explotación de los minerales y sustancias a que se refiere el párrafo cuarto, regularán la ejecución y comprobación de los que se efectúen o deban efectuarse a partir de su vigencia, independientemente de la fecha de otorgamiento de las concesiones, y su inobservancia dará lugar a la cancelación de éstas. El gobierno federal tiene la facultad de establecer reservas nacionales y suprimirlas. Las declaratorias correspondientes se harán por el Ejecutivo en los casos y condiciones que las leyes prevean.

Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos o de minerales radiactivos, no se otorgarán concesiones ni contratos, ni subsistirán los que en su caso se hayan otorgado y la nación llevará a cabo la explotación de esos productos, en los términos que señale la ley reglamentaria respectiva. Corresponde exclusivamente a la nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público, con excepción de la energía eléctrica que se obtenga a partir de fuentes renovables de energía, a saber, el viento; la radiación solar directa, en todas sus formas; la energía hidráulica con capacidades de generación de generación de hasta 10 MW; la energía oceánica en sus distintas formas: maremotriz, maremotérmica, de las olas, de las corrientes marinas y del gradiente de concertación de sal; y la energía geotérmica.

El Estado promoverá el aprovechamiento de las fuentes renovables de energía y participará en él. Los particulares y las sociedades legalmente constituidas para tales efectos podrán genera, transformar, distribuir y comercializar energía eléctrica que provenga de fuentes renovables de energía conforme a las bases, criterios y condiciones que establezcan las leyes.

...

...

...

I. a XX.

Notas

- 1) Dieter Holm, D.Arch. 2005. White Paper: *Un Futuro Para el Mundo en Desarrollo Basada en las Fuentes Renovables de Energía*. Internacional Solar Energy Society (ISES).
- 2) *Energy subsidies in the European Union: A brief overview. 2004*. Technical Report. European Environment Agency. www.eea.eu.int Consultada en abril de 2008.
- 3) *Global Wind 2006 Report*. Global Wind Energy Council (GWEC). www.gwec.net/uploads/media/gwec-2006_final.pdf Consultada en abril de 2008.
- 4) Torres-Roldán, F. Y E. Gómez-Morales. 2006. *Energías Renovables para el Desarrollo Sustentable de México*. Sener-GTZ. www.energia.gob.mx/webSener/res/PE_DT/pub/FolletoERenMex-SENER-GTZ_ISBN.pdf Consultada en abril de 2008.

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 14 días del mes de mayo de 2008.

Diputados: Jorge Emilio González Martínez, José Antonio Arévalo González, Diego Cobo Terrazas (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Mayo 14 de 2008.)

QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSOS ARTÍCULOS DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, CON EL PROPÓSITO DE ELEVAR A RANGO CONSTITUCIONAL LOS PRINCIPIOS DE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA, PRESENTADA POR EL DIPUTADO CUAUHTÉMOC SANDOVAL RAMÍREZ, EN NOMBRE DE LA DIPUTADA IRENE ARAGÓN CASTILLO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD, EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 14 DE MAYO DE 2008

Con fundamento en los artículos 71, fracción II, y 78 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, quien suscribe, diputada Irene Aragón, integrante del Partido de la Revolución Democrática en la Cámara de Diputados en la LX Legislatura, presenta ante esta Comisión Permanente la iniciativa que contiene proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el fin de elevar a rango constitucional los principios de democracia participativa, al tenor de la siguiente:

Exposición de Motivos

La palabra "democracia" tiene sus raíces en las voces griegas *demos*, "pueblo", y *kratos*, "poder", por lo que significa poder del pueblo.

En las sociedades actuales la democracia consiste en el régimen político donde el pueblo es gobernante y gobernado, donde la persona cuenta con garantías individuales y un mínimo de seguridad económica, se consagra el principio de la división de poderes, el de la elección popular de los gobernantes, la competencia libre entre los partidos políticos y la alternancia del poder.

Algunos teóricos señalan las siguientes características como indispensables en los Estados que se hacen llamar democráticos:

- 1) El reconocimiento claro y explícito de los derechos humanos en la Constitución.
- 2) Un sistema claro y adecuado de garantías individuales y sociales, para salvaguardar los derechos humanos.
- 3) La clara distinción constitucional entre la simple legalidad de los actos de la administración pública y la verdadera legitimidad de los órganos y procedimientos del Estado.
- 4) El establecimiento de las bases para una efectiva democracia política, con su gobierno representativo, su régimen electoral y de partidos, y sus formas y procedimientos para la correcta emisión del sufragio.

- 5) Una clara y correcta expresión constitucional del tradicional principio de la división de poderes.
- 6) Poner las bases constitucionales para que haya en el país una efectiva democracia económica.
- 7) Asegurar una eficaz democracia educativa, a fin que todos los que deseen y tengan capacidad para ello puedan tener acceso a todos los grados de cultura.
- 8) Que la Constitución reconozca y garantice la existencia de auténticos grupos de presión en la sociedad.
- 9) El reconocimiento constitucional del derecho de los ciudadanos a defenderse contra los actos arbitrarios del poder estatal.

La democracia ha ido transformándose conforme avanzan las sociedades, pasando por democracia directa, aquella en la que los ciudadanos reunidos en asamblea participaban personal y efectivamente en las decisiones públicas evolucionando a una democracia indirecta o representativa, que tiene su fundamento en la representación política; hasta llegar actualmente a la necesidad de ejecutar una democracia semidirecta, que procure crear nuevos y mejores canales que aseguren la participación del pueblo en la elaboración de las leyes o en los asuntos de carácter público.

El objetivo de este tipo de democracia es acercar a la sociedad con el Estado, al poder manifestar su opinión sobre asuntos de carácter público, que se creían exclusivos de los gobernantes.

En el México actual la confianza y certidumbre de una verdadera democracia se encuentran mermadas debido, entre otras cosas, a los resultados electorales de 2006 por todos conocidos; sólo regresarán con acciones de gobierno que cuenten con el consenso social y no estén basadas en la toma de decisiones de un pequeñísimo grupo de interés, como esta sucediendo con el intento de Reforma Privatizadora de Pemex.

Por ello creemos que el momento por el que atraviesa el país requiere urgentemente de la construcción de una "democracia participativa" que no se limite al terreno electoral, sino que profundice su sentido fortaleciendo las libertades y aspiraciones de la ciudadanía y, con ello, posibilite la existencia de un Estado donde las relaciones entre éste y la sociedad encuentren un equilibrio armónico.

Para este fin consideramos indispensable el fortalecimiento de la ciudadanía; lo anterior implica la aplicación de un marco legal claro e igualitario para todos quienes conviven en esta sociedad, tanto para el poderoso como para el débil, donde se tenga la plena certeza que el ejercicio del poder público es imposible de manipular en beneficio propio o de unos cuantos.

La concreción de este marco normativo le otorgaría a los ciudadanos mayores garantías frente a las decisiones del Estado, los partidos políticos e incluso ante los propios medios de comunicación y los grupos económicos que ante los vacíos generados por las diferencias de los actores políticos, crean su propia agenda y se convierten en grupos de presión para uno y otro lado en beneficio de sus propios intereses.

La ausencia de una democracia participativa ha permitido que el Estado se enfrente hoy a graves problemas de corrupción, ineficiencia, inseguridad, despilfarro de recursos públicos y naturales, crisis económicas, escasez de empleos, y un larga lista, que repercuten directamente en la calidad de vida de los ciudadanos y en la conculcación de sus derechos políticos, económicos, sociales y culturales.

Es claro que, ante la incapacidad de los actores políticos para dirimir en armonía sus diferencias y acordar la correcta conducción del Estado, se requiere definir mecanismos de consultas populares a fin de escuchar la opinión y el mandato de los ciudadanos en temas prioritarios para la nación.

Cada uno de los actores políticos argumenta que sus decisiones y propuestas los enarbolan en defensa del pueblo; sin embargo, se niegan sistemáticamente a consultar la opinión de los ciudadanos.

Si en este momento existiera en nuestro marco jurídico la consulta popular, el referéndum o el plebiscito, no estaríamos viviendo la crisis política por la que atraviesa el país por las diferencias en torno a la reforma energética y nos hubiéramos ahorrado los errores históricos que han significado la privatización de los bienes nacionales, la estatización de la banca o la creación del Fobaproa, y por supuesto, el insultante derroche de recursos públicos que esto ha representado.

En este ánimo resulta apremiante que en el estatus jurídico de México se considere la democracia junto con el desarrollo, el crecimiento económico y las necesidades de los ciudadanos.

Así, ante la necesidad evidente de que el ciudadano cuente con mecanismos o instrumentos sociales y políticos adecuados para encauzar sus opiniones y sus acciones cívicas, resulta perentoria la formalización de la democracia participativa en nuestra Carta Magna, por lo anterior proponemos a esta soberanía reformar el artículo 35 constitucional para que se haga explícita esta prerrogativa.

Por lo antes expuesto, sometemos a consideración de esta honorable Cámara de Diputados, la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforman diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos sobre las figuras de participación ciudadana y referéndum

Artículo Único. Se **adiciona** una fracción VI del artículo 35, y se **reforman** la fracción III del artículo 36, el artículo 40, el artículo 41, el artículo 73, el artículo 115 y el artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 35. Son prerrogativas de los ciudadanos:

I. a V. ...

VI. Participar en los procesos de plebiscito, referéndum y de participación ciudadana establecidos en esta Constitución, en los términos que señale la ley.

Artículo 36. Son obligaciones del ciudadano de la república:

I. a II. ...

III. Votar en las elecciones populares y participar en los procesos de plebiscito, referéndum y de participación ciudadana, en los términos que señale la ley;

IV. y V. ...

Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república democrática, representativa y **participativa**, y federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación establecida según los principios de la Ley Fundamental.

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, **así como por medio del plebiscito, referéndum y de participación ciudadana en términos de lo establecido por esta Constitución y la ley reglamentaria.**

...

I. a IV. ...

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

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

VI. ...

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

I. a XXIX-N. ...

XXIX-Ñ. Para legislar en materia de participación ciudadana;

XXX. ...

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

Artículo 116. ...

...

I. a III. ...

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

a) a n)...

ñ) Se establezcan los procedimientos de plebiscito, referéndum y de participación ciudadana.

V. a VII. ...

Transitorio

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

Salón de sesiones de la Comisión Permanente, a 14 de mayo de 2008.

Diputada Irene Aragón Castillo (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Mayo 14 de 2008.)

QUE REFORMA Y ADICIONA EL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO FELIPE DÍAZ GARIBAY, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN, EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 21 DE MAYO DE 2008

El que suscribe, diputado Felipe Díaz Garibay, del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional de la presente LX legislatura, con fundamento en lo dispuesto en la fracción II del artículo 71, el 72 y el 78 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por lo dispuesto en la fracción I, del artículo 26 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, y los artículos 55, fracción II; 56, 60 y 64 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someto a la consideración de este honorable Pleno, el presente proyecto de decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

Tomando en consideración que en 1917 el constituyente de Querétaro sentó las bases de la libertad municipal, en términos políticos, al establecer en nuestra Carta Magna que cada municipio sería administrado por un ayuntamiento de elección popular directa a través de comicios justos y democráticos, que no habría ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del estado. Con esta disposición la Constitución federal establecía principios generales a los que las legislaturas locales deberían apearse para desplegar los sistemas electorales municipales de sus respectivos estados. Quedaba atrás la elección indirecta de los ayuntamientos y se obligaba a las constituciones estatales a que incorporaran la elección directa de las autoridades municipales en todos los municipios del país.

Con los años el artículo 115 de la Constitución federal ha sido objeto de varias reformas, algunas de las cuales han modificado las bases de los sistemas electorales municipales, pero no han tocado el punto neurálgico de un cambio ahora necesario en cuanto a la calidad y profesionalización de los dirigentes municipales al permitir su permanencia en los cargos y los medios necesarios para que estos se acerquen aún más a los ciudadanos y cumplan eficazmente sus funciones.

Las reformas más importantes a este precepto constitucional y que directamente han alterado las características de la integración de los ayuntamientos son:

- a) La que incorporó el principio de no reelección para el periodo inmediato de los miembros del ayuntamiento (Diario Oficial, 29 de abril de 1933).
- b) El derecho a la mujer a votar y ser votadas en elecciones municipales (Diario Oficial, 12 de febrero de 1947).

c) La inclusión del principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de los municipios con 300 mil o más habitantes (Diario Oficial, 6 de diciembre de 1977). La reforma política también incluyó la reforma del artículo 41 de la Constitución en el que se estableció el derecho de los partidos políticos nacionales a participar en elecciones estatales y municipales.

d) La extensión del principio de representación proporcional en la integración de los ayuntamientos de todos los municipios del país (Diario Oficial, 3 de febrero de 1983).

Curiosamente, cuando las reformas de 1933, 1947 y 1977 fueron debatidas en el recinto parlamentario, los diputados siempre hicieron énfasis en la necesidad de una reforma integral, mucho más ambiciosa, que realmente garantizara –de manera efectiva– la libertad política y económica de los municipios, de hecho el espíritu del diputado constituyente se centró en el debate de este fundamental tema.

Las reformas del 17 de julio de 1999 al artículo 115 constitucional, por su parte, atienden también a puntos trascendentales como son el reconocimiento de diversas competencias exclusivas del municipio; el reconocimiento del municipio como ámbito o nivel de gobierno; el otorgamiento de mayor protección al municipio no solo de autoridades intermedias, sino de cualquier organismo distinto a los ayuntamientos o a los que por sí, generen; la creación de la figura de leyes estatales en materia municipal, delimitadas a un objeto cuyo contenido se enumera en cinco incisos, de lo que se destaca que la ley no va a poder ir más allá del objeto constitucional, propiciando el robustecimiento de las capacidades reglamentarias, casi legislativas o materialmente legislativas, de los ayuntamientos; en este último aspecto destacó, por ejemplo, que para la desincorporación y disposición del patrimonio inmobiliario municipal o la realización de actos que comprometan al municipio más allá del periodo del ayuntamiento de que se trate, dichas determinaciones no serán a cargo de la legislatura sino de las dos terceras partes de los miembros de un ayuntamiento.

Con esta reforma se actualizan algunos de los conceptos de la fracción III, destacando que las materias que ahí aparecen son por principio competencia exclusiva de los municipios y no concurrente con el estado, por ejemplo, que el agua potable, obra pública (calles, parques, jardines, y su equipamiento), policía preventiva, y otros más, son exclusivamente municipales, y ya no concurrentes con el estado, salvedad del mecanismo de subsidiariedad; las materias exclusivas municipales se entendieron en su doble carácter de función y servicio público en su caso, por ejemplo, en materia de agua potable o limpia, no se trata de sólo "prestar" el servicio sino de ejercer su función de autoridad, reglamentaria, de promoción y desarrollo y de la participación comunitaria; se establecieron mecanismos subsidiarios mediante los cuales cada municipio puede transferir al estado algunas funciones o servicios exclusivos, siempre que sea voluntad calificada de los ayuntamientos; se eliminó la limitante que para la asociación en la prestación de servicios o ejercicio de funciones existe, tratándose de municipios de distintos estados; se incorporó al pago de predial al sector paraestatal, así como los bienes públicos utilizados por particulares (concesión); por último se garantizó para el municipio el derecho de iniciativa en materia

tributaria, facultándolo para proponer a la legislatura para cada municipio en lo individual, todos los elementos de sus contribuciones fiscales.

Sin embargo, la última reforma al artículo 115 no incluyó modificaciones que impactaran directamente el perfil de los sistemas de representación para los gobernantes municipales, como bien hubiera sido prolongar el tiempo de la gestión de sus encargos.

El arraigo de los partidos nacionales en el ámbito municipal, así como también una fuerte competencia en las elecciones municipales y la alternancia como un hecho cotidiano en la vida política local, nos demuestra ahora que el municipio ya no puede ser considerado – como sucedió durante muchos años–, únicamente como una demarcación territorial o administrativa, una célula básica o un nivel de gobierno cercano al ciudadano; es el momento de que sea reconocido cabalmente como una entidad política que requiere de dirigentes bien preparados, que más allá de sensibilidad política, les es indispensable también esa sensibilidad social que sólo se obtiene con el trato diario y la relación estrecha, y no precisamente breve, entre gobernados y sus autoridades.

En cuanto al marco de representatividad que establece el artículo 115 constitucional para generar modelos de representación política deberíamos de preguntarnos lo siguiente: ¿Los reclamos del municipio libre se ven satisfechos con la alternancia en el ámbito municipal y la garantía del sufragio efectivo? o ¿se requiere de una reforma constitucional para eliminar los defectos actuales de los modelos de representación vigentes?

En el país, haciendo observando el régimen federal, no contamos con una ley nacional que establezca las bases de los sistemas electorales municipales, sino que cada estado puede optar por diferentes modelos de representación política en el municipio, aunque en los hechos los modelos vigentes derivados de procesos de elecciones municipales en que participan partidos políticos son muy similares entre un estado y otro. A diferencia de otros Estados federales, como Alemania o Estados Unidos, en los que no sólo encontramos diferencias entre los modelos de gobierno municipal entre una entidad federativa y otra, sino que en una entidad coexisten diferentes modelos de representación, por ejemplo gobierno por comisión, por gerente, órgano colegiado con alcalde débil o con alcalde fuerte, en México el perfil predominante de la integración de los ayuntamientos, con excepción de los que se eligen por la modalidad de usos y costumbres, tiene las siguientes características: elección por el mecanismo de la planilla bloqueada y cerrada; sólo tienen derecho a registrar planillas los partidos políticos nacionales o estatales, y una duración del periodo de gobierno de tres años. Lo que cambia es el tamaño, en cuanto a número de miembros, de los ayuntamientos, el peso de los puestos de mayoría relativa y de representación proporcional en el cabildo y las fórmulas para distribuir las regidurías de representación proporcional.

Prueba de todo lo anterior es que de 1917 a la fecha los estados han modificado el periodo de sus ayuntamientos. En los años posteriores al constituyente de 1917 el periodo del gobierno municipal variaba entre uno y dos años, con la posibilidad de reelección en algunos de los estados.

Actualmente, el periodo de gobierno de los ayuntamientos es de tres años, a pesar de que dicha disposición no aparece en la Constitución federal, sino en las Constituciones estatales, y demás leyes locales que rigen la vida orgánica municipios. Los Congresos locales tienen la facultad de decidir el periodo de sus ayuntamientos, sin que se haya pensado en una reforma al artículo 115 constitucional en cuanto al tiempo que ha de durar en su encargo el presidente municipal, hasta ahora.

El proyecto que presento, encaminado a una reforma municipal de fondo y que bien toca los temas de la democracia y la representación política en los municipios, atiende a la reflexión de una mejor y más justa visión en cuanto a la pluralidad y proporcionalidad dentro del cabildo; diversificación de los procedimientos de elección y la prolongación del tiempo de mandato de los presidentes municipales emparejándola al tiempo que goza el gobernador de cada entidad federativa para cumplir en su encargo y desde luego, al del Ejecutivo federal.

En este sentido, considero pertinente recordar que el presidente municipal es la cabeza del ayuntamiento, es un funcionario público electo por voto popular encargado de ejecutar las disposiciones y acuerdos del ayuntamiento; es el órgano administrativo básico (Ejecutivo) de gestión, que dentro del municipio realiza un núcleo importante de actividades políticas, jurídicas y sociales de tipo local, determinadas por los ordenamientos jurídicos (véanse artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las constituciones de los estados y las leyes orgánicas municipales), por la realidad social, y por el impulso de su personalidad.

Me manifiesto por la conveniencia de revisar las ventajas de ampliar el periodo constitucional de los presidentes municipales, a partir de los beneficios en relación con la elaboración, aplicación, alcance y continuidad de las políticas públicas municipales, la prolongación de la gestión de la figura del presidente municipal debería ser vista como un factor que podrá incrementar el desempeño y la eficacia de las autoridades electas por la ciudadanía.

Esta reforma rompería el círculo vicioso de alterar la representación política forzosamente cada tres años, prolongándolo al mismo tiempo que cada gobernador tiene para cumplir con su encargo constitucional. La reforma permitiría no sólo disminuir el costo del aprendizaje de los representantes populares, sino capitalizar la experiencia, no sólo en el circuito de la administración (servicio civil de carrera), sino también en la pista de la representación política, otra de las ventajas en pro de esta reforma es la disminución de los costos que cada trienio se destinan a las campañas y procesos electorales, a fin de conseguir un ahorro para la elección de presidentes municipales de hasta en un 50 por ciento en relación a la temporalidad entre cada gobierno estatal; contribuiría, también, a evitar el reclamado desgaste electoral del ciudadano producto de su asistencia prácticamente permanente a tantos comicios.

El contexto actual de México es muy diferente al que sufrimos antaño producto de la falta de verdaderos sistemas democráticos de representación proporcional: contamos con un sistema de partidos políticos competitivos y la garantía del sufragio efectivo, por tanto creo

conveniente la llegada de esta reforma, que repercutiría enormemente en el fortalecimiento del principio de representatividad en el ámbito municipal; se busca, fundamentalmente, dar mayor continuidad y permanencia a los programas de gobierno y disminuir el costo de aprendizaje de cada administración, y aprovechar la experiencia adquirida en las etapas iniciales de la administración municipal; por ello, debe revisarse a la luz de la ampliación del periodo de gobierno del presidente municipal así como la instauración del servicio civil de carrera en el ámbito municipal; el presidente municipal tiene amplias competencias que requieren de una ejecución sustentada en la eficiencia y la eficacia, atributos que, por desgracia, pocas veces se puede adquirir en tres años de servicio la suficiente experiencia.

Considero que, si se adiciona y reforma una disposición al artículo 115 constitucional en sentido de incrementar el periodo de gobierno de los presidentes municipales, se abriría la posibilidad de administraciones de seis años de mayor calidad, sin la necesidad de recurrir a la tan pretendida figura de la reelección inmediata.

En 1996, la Comisión Nacional de Asuntos Municipales se pronunció por ampliar el periodo de gobierno municipal a cuatro años, con la finalidad de ampliar las oportunidades de consolidar los programas en el ámbito municipal, sin embargo la idea de la ampliación de la duración de los gobiernos municipales de tres a cuatro años, resulta poco practica ya que en esta modificación las desventajas podrían ser mayores que los beneficios, por la cuestión de que las elecciones de presidentes municipales a la larga serán tan dispares en relación a la de los gobernadores y diputados locales que sus costos resultaran muy altos y complejos. De igual manera se ha reivindicado la ampliación del periodo constitucional de los ayuntamientos, pero sin definir a cuántos años lo cual puede permitir que, cada entidad federativa decida el total de los años que durara la gestión de los presidentes municipales, los cuales podrían ser dispares entre cada una de las entidades, cuestión que tampoco debe considerarse por las mismas cuestiones de retroceso que nos resulta de la reelección, ya que en este supuesto normativo cada estado decidiría el plazo de gestión para cada presidente municipal provocando costos innecesarios de campañas y elecciones dispares con otros procesos electorales; por tanto, lo mas útil es una prolongación en el encargo de presidente municipal empatándolo con el de los gobernadores e igualando así una temporalidad de la que cada dirigente dispondrá para realizar mejores gestiones. El período de los regidores continuaría inamovible pero, en salvaguarda del principio de representatividad, pueden ser elegidos en concurrencia con la elección de los Congresos locales.

No hay que olvidar que, actualmente en 28 estados de la república, la elección de diputados locales, ayuntamientos y gobernadores cada seis años, se realiza simultáneamente. En Guerrero, coincide la elección de ayuntamientos y diputados locales, pero no con la de gobernador cuando se realizan en el mismo año. En Hidalgo y Oaxaca las elecciones municipales se efectúan en una fecha diferente a la elección de los diputados locales y cuando es el caso, de gobernador.

El costo de crear un proceso electoral especial para llevar a cabo las elecciones municipales es muy alto, tanto en términos financieros, de logística, como humanos; esfuerzo que, por lo que resulta lógico, sólo se podría compensar con una verdadera calidad en cada gestión que sería posible mediante la extensión del periodo de gobierno por tres años más a cada

ejecutivo municipal, ya que esto implica un tiempo sustantivo para garantizar la continuidad en las políticas promovidas desde este nivel de gobierno.

Esta es la motivación que me conduce a proponer que en el orden constitucional se establezca la ampliación del periodo de encargo de los presidentes municipales para que sea igual al de los Poderes Ejecutivos de los otros dos niveles de gobierno siendo que la iniciación y conclusión de su mandato serían idénticos a los de los gobernadores de cada entidad; los regidores, por su parte, durarían en su encargo tres años al igual que los diputados locales y serían electos en los mismos comicios.

Por lo anteriormente expuesto tengo a bien presentar a este honorable Pleno la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Único. Se reforma y adiciona la fracción I, 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; durarán en su encargo seis años, con excepción de los regidores cuyo periodo será de tres y serán electos de manera concurrente con las legislaturas locales. 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.

II. a VIII. ...

Transitorios

Primero. Este decreto entrara en vigor desde la fecha de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. Atendiendo al principio de irretroactividad consagrado en el artículo décimo cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el presente decreto sólo se considerará para la siguiente elección próxima, e inmediata de cada municipio que se lleve a cabo luego de la entrada en vigor del presente decreto, por ningún motivo se podrá extender el tiempo de los alcaldes ya electos, y que se encuentren en funciones, al momento de la entrada en vigor del presente decreto.

Tercero. La entrada en vigor de este decreto no afectará a los candidatos al cargo de presidente municipal que inicien su campaña luego de su entrada en vigor, como tampoco a quienes la hayan iniciado con anticipación.

Cuarto. Cada uno de los Congresos locales, contarán con seis meses a partir de la entrada en vigor del presente decreto, para modificar su legislación en materia municipal y electoral a fin de ser consecuentes con la aplicación del presente decreto.

Dado en el salón de plenos de la Comisión Permanente, en la Cámara de Senadores, a 21 de mayo de 2008.

Diputado Felipe Díaz Garibay (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Mayo 21 de 2008.)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 3o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y DIVERSOS ARTÍCULOS DE LA LEY GENERAL DE EDUCACIÓN, PRESENTADA POR EL DIPUTADO JOSÉ LUIS ESPINOSA PIÑA, EN NOMBRE PROPIO Y DE LOS DIPUTADOS GABRIELA GONZÁLEZ MARTÍNEZ, RAMÓN IGNACIO LEMUS MUÑOZ LEDO Y ALEJANDRO LANDERO GUTIÉRREZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN, EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 28 DE MAYO DE 2008

Los suscritos, diputados federales José Luis Espinosa Piña, Gabriela González Martínez, Ramón Ignacio Lemus Muñoz Ledo y Alejandro Landero Gutiérrez, integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional de 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, someten a consideración del Pleno de la Cámara de Diputados la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el segundo párrafo del artículo 3o., la fracción II, inciso b, y la fracción V del mismo artículo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como los artículos 7o., fracción XI, 8o., fracción II, 9o., 12, fracción XII, 14, fracción IX, 33, fracciones VII y XIII, 48 y 70 de la Ley General de Educación.

Exposición de Motivos

En la mediada en que las sociedades se vuelven más complejas y tecnológicamente avanzadas, es difícil tener la impresión de que no dependen más de los ecosistemas naturales. Para los habitantes que han vivido toda su vida en las ciudades, el estado de los ríos, bosque, mares y el propio aire pueden percibirse como un asunto remoto. Al contrario de esta errónea percepción, y a pesar del ritmo vertiginoso del avance tecnológico, la humanidad sigue dependiendo, como siempre, de los servicios que presta la biosfera.

Las medidas económicas para restaurar el equilibrio ecológico, puestas en marcha en los últimos 50 años, sólo han considerado los beneficios posibles de medir y valorar en términos monetarios, dejando fuera de los cálculos los servicios de soporte de la vida y de regulación, como un clima adecuado para la vida, agua y aire puros, suelo para producir alimentos y biodiversidad para proteger a la sociedad de desastres naturales y permitir la recuperación de los ecosistemas después de cambios bruscos.

El uso de los recursos que hace la humanidad es de tal magnitud que se ha estimado que las sociedades humanas son ahora el consumidor dominante de la mayoría de los ecosistemas del mundo. De acuerdo con diferentes estimaciones, la humanidad se puede estar apropiando de hasta un 40 por ciento de la productividad primaria terrestre del planeta.¹

Si, en sentido estricto, tratáramos de establecer el origen de la educación ambiental, tendríamos que remontarnos a las sociedades antiguas en donde se preparaba a los hombres en estrecha y armónica vinculación con su medio ambiente.

Por otro lado, si partimos del momento en que empieza a ser utilizado el término educación ambiental, situaríamos su origen a fines de la década de los años sesenta y principios de los setenta, periodo en que se muestra más claramente una preocupación mundial por las graves condiciones ambientales en el mundo, empezando a ser nombrada en foros como en Estocolmo (Suecia, 1972); Belgrado (Yugoslavia, 1975); Tbilisi (URSS, 1977); Moscú (URSS, 1987); Río de Janeiro (Brasil, 1992) y Guadalajara (México, 1992) entre otros.

En dichos foros se han advertido los efectos que la acción humana puede tener en el entorno material. En este sentido, se ha recomendado la enseñanza de nuevos conocimientos teóricos y prácticos, valores y actitudes que constituirán la clave para conseguir el mejoramiento ambiental; además de considerar el medio ambiente en su totalidad, es decir, el medio natural y el producido por el hombre.

No obstante, se ha considerado entre los aspectos de la educación ambiental, el fomento a la participación social y la organización comunitaria, tendientes a las transformaciones globales que garanticen una óptima calidad de vida y una democracia plena que procure el autodesarrollo de la persona.

En términos generales, la acción ambiental pretende mejorar las relaciones ecológicas, incluyendo las del hombre con la naturaleza y las de los humanos entre sí, con el fin de replantear el concepto "desarrollo".

La educación ambiental pretende dar continuidad al desarrollo, al mismo tiempo que se protegen, preservan y conservan los sistemas de soporte vital del planeta. Esta es la idea detrás del concepto "desarrollo sostenible".²

Parecería curioso que tengamos que enseñar como desarrollar, pero hay razones para creer que algunas personas no comprenden el impacto que muchos comportamientos humanos han tenido y están teniendo sobre el ambiente.

El éxito del concepto "desarrollo sustentable" radica en su premisa básica: "que el crecimiento económico, social y ambiental y la conservación de la naturaleza no comprometan la satisfacción de las necesidades futuras". Estamos hablando de un concepto fluido que evoluciona dependiendo del tiempo, el lugar y los recursos y los valores culturales con los cuales se cuenta: "para crecer y prosperar hay que proteger la base de capital, de otra forma se corre el riesgo de caer en la pérdida total de los recursos".

Desde 1968, el Consejo para la Educación Ambiental en Inglaterra reconoce el papel clave de la educación ambiental en el fomento del cambio de actitudes, valores y comportamiento que se consideran indispensables para empezar a resolver los problemas del deterioro de los ecosistemas.³

En este sentido, debemos desarrollar una población conciente y preocupada por el medio ambiente y sus problemas, con los conocimientos, las habilidades, las actitudes, motivaciones y compromisos para trabajar individual y colectivamente hacia la resolución de problemas actuales y la prevención de nuevos.

Los problemas ambientales son frecuentemente causados por las sociedades humanas; por tanto, los individuos resultan ser las causas primarias de muchos problemas, y la solución a éstos probablemente será el individuo (actuando colectivamente).

En el capítulo 36 de la Agenda 21 (Río de Janeiro Brasil, 1992), *Fomento de la educación, la capacitación y toma de conciencia*, se expresa: "la educación es de importancia crítica para promover el desarrollo sostenible y aumentar la capacidad de las poblaciones para abordar cuestiones ambientales y de desarrollo, y debe ocuparse de la dinámica del medio físico y biológico y del medioambiente socioeconómico y el desarrollo humano (que podría incluir el desarrollo espiritual), integrarse a todas las disciplinas y utilizar métodos académicos y no académicos y medios efectivos de comunicación".⁴

En los procesos de educación pública es necesario enseñar estos objetivos a los nuestros niños. Si no comprenden la importancia de proteger el entorno para que éste los pueda proteger a ellos, no podrán enseñarles a sus futuros hijos la responsabilidad que deben asumir respecto al medio ambiente. Compañeros: los niños y los jóvenes tienen que jugar un importante rol en crear un medio ambiente mejor para el presente.

Los niños deben vivir en un medio ambiente que sea seguro para su salud y que provea un futuro adecuado para su desarrollo. Ante ello, debemos hacer cumplir los preceptos de la Constitución Política, que incluye entre los derechos fundamentales, consagrados en su Capítulo I, sobre garantías individuales, lo siguiente: "...Toda persona tiene derecho a un ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar...".

No obstante, se han colocado como el primer propósito de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA): "...garantizar el derecho de toda persona a vivir en un medio ambiente adecuado para su desarrollo, salud y bienestar" (fracción I del artículo 1o.).

Por otra parte, el artículo 15, fracción XII, de la LGEEPA se establece que "Toda persona tiene derecho a disfrutar de un ambiente adecuado para su desarrollo, salud y bienestar. Las autoridades en los términos de esta y otras leyes, tomarán las medidas para garantizar ese derecho".

Consecuentemente, la Ley Orgánica de la Administración Pública, en su artículo 32 Bis, fracción XXII, establece como atribución de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat) "...en coordinación con la Secretaría de Educación Pública, fortalecer los contenidos ambientales de planes y programas de estudios y los materiales de enseñanza de los diversos niveles y modalidades de educación;...".

No obstante lo anterior, otro de los instrumentos de política ambiental se encuentra en los artículos 39 y 41 de la LGEEPA, cuyos objetivos se resumen en la promoción e incorporación de contenidos ecológicos en los diversos niveles educativos, poniendo especial énfasis en el nivel básico así como la formación cultural de la niñez y la juventud.

El interés por la protección del medio ambiente está centrado en la salud y el bienestar del hombre, el cual es el agente causante fundamental de la continua degradación del medio y, al mismo tiempo, la víctima principal. Pero la adopción de una actitud consciente ante el medio que nos rodea, y del cual formamos parte indisoluble, depende en gran medida de la enseñanza y la educación de la niñez y la juventud. Por esta razón, corresponde a la pedagogía y a la escuela desempeñar un papel fundamental en este proceso.

En este sentido de ideas, hay que educar al niño para que ocupe plenamente el lugar que le corresponde en la naturaleza, como elemento componente de ésta. Debe comprender que es parte del sistema ecológico y que, como tal, tiene deberes que cumplir.

Los temas de la educación ambiental sólo se incluyen en los libros de texto, autorizados por la Secretaría de Educación Pública, de ciencias naturales y geografía. Sin embargo, consecuentemente este campo se ha desarrollado principalmente al margen de la educación formal, de manera precaria, inestable y con una diversidad de discursos.

Si bien se han citado la implantación de la conciencia de un aprovechamiento racional de los recursos naturales y la protección al ambiente en programas transversales para integrar los principios del desarrollo sustentable, en la mayoría de los casos sigue siendo una meta en papel.

Por lo general los cursos medioambientales se consideran como optativos, de importancia menor, separados de los cursos principales o incluidos en los de ética y valores, de tal manera que los estudiantes no logran comprender que se trata de un enfoque y una filosofía de la vida y no sólo de una materia más.

Compañeros diputados: la educación en la estructura que goza la sociedad mexicana comprende una posición privilegiada para poder impulsar una enorme transformación social, económica, política y cultural que implica adoptar en la práctica y no sólo en papel un modelo de desarrollo fundamentado en principios sustentables.

Se pretende, a través de la educación ambiental, lograr que la población tenga conciencia del medio ambiente, se interese por sus problemas conexos y cuente con los conocimientos, aptitudes, valores, actitudes, motivaciones y deseos necesarios para trabajar individual y colectivamente en la búsqueda de soluciones a los problemas actuales y para prevenir los que pudieran aparecer en lo sucesivo.

Por tanto, se concibe la educación ambiental como herramienta que contribuya a la formación de una nueva ética universal que reconozca las relaciones del hombre con el hombre y con la naturaleza.

En este sentido, el vínculo entre la sociedad y la naturaleza se establece a través de dos grandes tipos de factores: "el conjunto de las acciones humanas que inciden sobre el sistema ecológico natural y el conjunto de efectos ecológicos generados en la naturaleza y que inciden sobre el sistema social".

Cada individuo puede ser reproductor del mensaje conservacionista, dar el ejemplo no botando basura y buscando siempre el reciclaje como alternativa de ahorro y de protección al ambiente.

Nos debe quedar claro que el hombre no puede vivir de espaldas a la naturaleza, las acciones que ejerza sobre ella, en bien o en mal, tendrán repercusiones sobre él. Y es que existe una interacción naturaleza-sociedad cuya importancia vital no puede desconocerse, empezándose a cuestionar la larga tradición antropocéntrica que ha marcado nuestra historia.

Se trata, sin embargo, de una nueva forma de ver el mundo, de un nuevo paradigma de desarrollo, para lo cual se evalúan acciones propuestas de corte ecológico, social, económico y tecnocientífico.

La interacción de estos aspectos pone al descubierto lo complejo y contradictorio del devenir social, lo cual exige un enfoque interdisciplinario que no puede soslayarse en los planes y programas educativos, ya que los problemas ecológicos emanan de la interacción sociedad-naturaleza en busca del desarrollo pero, al mismo tiempo, sus efectos –así como las vías de solución– inciden en la propia sociedad y en el medio ambiente.

Con educación ambiental se puede dotar a todos los ciudadanos de conocimientos básicos de los problemas ambientales, con el objetivo de despertar la preocupación por estos y desarrollar capacidades básicas para idear y aplicar soluciones que atenúen la crisis que vive nuestro planeta.

El aprovechamiento y protección del medio ambiente y de los recursos naturales para el desarrollo sustentable, y en general la educación ambiental, deben preparar para la participación y la competencia en la solución de problemas, deben modificar las concepciones de consumo y de bienestar, y potenciar actitudes de austeridad, fortalecer la identidad y las tradiciones culturales, el valor de lo propio, de la independencia y de la soberanía, entre otros muchos valores que son necesarios enraizar para transitar hacia el desarrollo sostenible.

La educación ambiental debe lograr la formación de una conciencia ecológica; es decir, que el individuo no sólo adquiera conocimientos, ideas, representaciones de estos problemas sino que actúe en la prevención y solución de los mismos, guiados por una política que interrelacione los aspectos económicos, sociales y tecnocientíficos, para hablar así de desarrollo sostenible.

Por eso, el alcance de la sustentabilidad en el desarrollo tiene como condición necesaria la educación y la cultura; sin ello es imposible trazarse estrategias y políticas, ya que se

requieren cambios en la cultura, patrones de desarrollo, de producción y de consumo, lo cual implica transformaciones sustanciales en los sistemas de valores establecidos por compromiso, responsabilidad, creatividad y solidaridad que permitan el crecimiento económico con equidad, sustentabilidad ambiental y participación democrática en las soluciones.

Vivimos una nueva forma de expresión porque "nunca la presión de los seres humanos sobre los recursos había sido tan intensa" (cierto es, que había impactos en las relaciones de la humanidad con el medio ambiente, pero la intensidad de estos nunca había sido tan fuerte).

A nuestro alrededor vemos multiplicarse las pruebas del daño causado por el hombre en muchas regiones de la Tierra: niveles peligrosos de contaminación del agua, el aire, la tierra y los seres vivos; grandes trastornos del equilibrio ecológico de la biosfera; destrucción y agotamiento de recursos insustituibles y graves deficiencias, nocivas para la salud física, mental y social del hombre, en el medio por él creado, especialmente en aquel en que vive y trabaja.

La aceleración de esos impactos, el ritmo con el que se suceden, se ha disparado en las últimas décadas de un modo especialmente peligroso. No está de más señalar algunos ejemplos:

- Las concentraciones de bióxido de carbono (CO₂) se han incrementado, de 270 ppm (partes por millón), antes de la Revolución Industrial, a más de 380 ppm en la actualidad.⁵

Lo anterior significa que a mayor concentración de gases efecto invernadero (GEI) en la atmósfera, mayor la opacidad de ésta a la radiación infrarroja que emite la superficie terrestre y mayor el efecto invernadero, con lo que se eleva la temperatura media global y el nivel del mar, tanto por dilatación térmica como por derretimiento de los hielos terrestre en polos y glaciares.⁶

Se ha previsto que en los últimos 100 años la temperatura ha venido aumentando 0.7° C en promedio anual. El cambio climático se perfila como uno de los mayores "desafíos globales que enfrenta la humanidad"; por ello, para alcanzar el objetivo de sustentabilidad, es indispensable reconocer e incorporar permanente y obligatoriamente una educación y una sensibilización apropiadas del público.

- México ocupa el decimocuarto lugar entre los 25 mayores emisores de GEI del planeta, encontrándose en una posición cercana al promedio mundial y contribuye con alrededor del 1.5 por ciento de las emisiones mundiales de GEI por consumo de energía;⁷
- De acuerdo con el inventario nacional de emisiones de gases de efecto invernadero (INEGEI), las emisiones de los subsectores de la categoría de generación y uso de

energía alcanzaron la cifra de 385.5 millones de toneladas de CO₂, correspondiente al 61 por ciento del total nacional.⁸

- La Organización Meteorológica Mundial informa que durante el 2005 se observaron una ampliación de anomalías térmicas, sequías más prolongadas en algunas regiones, mayores lluvias e inundaciones en otras, huracanes de intensidad inusual e intensificación de derretimiento de hielos polares.⁹

- Informes emitidos por la Semarnat, muestran que en los últimos años la generación de residuos sólidos, ha ido en aumento, alcanzando 34.6 millones de toneladas al año aproximadamente. De 1997 a 2004 la generación per cápita se incrementó un promedio de 4 kilogramos al año, alcanzando la cifra de 328 kilogramos por habitante;¹⁰

- De acuerdo con el inventario nacional forestal y de suelos, el 45.2 por ciento de la superficie del país presenta degradación inducida por el hombre;¹¹

- Entre 1998 y el año 2005, las estimaciones de la tasa de deforestación han oscilado entre las 316 mil y las 800 mil hectáreas de bosques y selvas por año. México fue el único país miembro de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico que perdió una parte de su superficie forestal y en Latinoamérica fue uno de los países con mayor tasa;¹²

- La biodiversidad mexicana sigue en riesgo: hasta el 2002 México perdió 837 mil matorrales xerófilos¹³ y 95 mil hectáreas de humedales;¹⁴

- Para el 2003 la red carretera nacional se amplió en 26 mil 871 kilómetros, lo que ha contribuido a la pérdida y deterioro de los ecosistemas terrestres del país;¹⁵

- Para el 2005 la extracción ilegal de especímenes y productos de la vida silvestre mantuvo una tendencia creciente: pasó de 79 a 131 piezas por operativo de aseguramiento en este periodo;¹⁶

- Tanto el ozono como el material particulado y las emisiones de bióxido de azufre, aún representan una fuerte presión sobre la calidad del aire, ya que todas las ciudades rebasaron, al menos una vez al año, las concentraciones máximas permitidas;¹⁷

- La disponibilidad del agua se evalúa en términos del volumen de agua por habitante; para poner en contexto esta cifra, en 1910 la disponibilidad promedio era de 31 mil metros cúbicos por habitante por año, para 1970 había caído por debajo de los 10 mil metros cúbicos.

Se estima que para el 2010 de acuerdo al Consejo Nacional de Población la disponibilidad del agua por habitante se reducirá a 4 mil 271 metros cúbicos y para el 2025 se limitará a 3 mil 828 metros cúbicos por habitante, por año.

Una disponibilidad inferior a mil 700 metros cúbicos se considera como situación de estrés hídrico, donde con frecuencia puede faltar el abastecimiento de agua para las diversas actividades (sobre todo en países con propensión a sequías como el caso de México).¹⁸

- Se estima que la mitad de los arrecifes mundiales desaparecerán en los próximos 30 años y ocurrirá la muerte de un millón de especies en el mismo lapso de tiempo.

En la evaluación más exhaustiva que jamás se ha realizado del estado del planeta Tierra, "estamos gastando más de los que tenemos" (Consejo de Evaluación de los Ecosistemas, 2005), los mil 300 científicos de 95 naciones que contribuyeron al estudio concluyen que la forma en que los humanos han obtenido sus recursos –alimentos, agua, madera, fibra y energía– han causado cambios irreversibles en los ecosistemas, a tal extremo que ya no puede darse por seguro que los ecosistemas del planeta vayan a tener la capacidad de sustentar a las generaciones futuras.

Entonces, una condición fundamental para garantizar nuestra seguridad futura consiste en salvaguardar la integridad de los ecosistemas y servicios ambientales, que hacen viable el desarrollo humano, económico y social.

La vulnerabilidad ante los problemas anteriormente mencionados y, específicamente, ante el cambio climático, depende, por un lado de la forma, magnitud y velocidad con la que ocurran los cambios derivados del calentamiento global y por otro de la capacidad de los sistemas humanos y naturales para ajustarse a ellos.

Depende pues, de condiciones locales, formas de ocupación del territorio y procesos económicos y culturales que en él se desarrollan. Por ello, para ser efectivas tanto las estrategias de mitigación como las de adaptación se exigen cambios de largo alcance en los procesos de desarrollo, los patrones dominantes de uso intensivo de los recursos de la Tierra (aguas, suelos, elementos biológicos, fuentes de energía, aire, entre otros), las prácticas de producción y los hábitos de consumo.

Hemos llegado a un momento de la historia en que debemos orientar nuestros actos que atiendan con mayor solicitud a las consecuencias que pueda tener para el medio ambiente y el desarrollo sostenible.

Por ignorancia o indiferencia, podemos causar daños inmensos e irreparables al medio terráqueo del que dependen nuestra vida y nuestro bienestar. Por el contrario, con un conocimiento más profundo y una acción más prudente, podemos conseguir para nosotros y para nuestra posteridad unas condiciones de vida mejores en un medio más en consonancia con las necesidades y aspiraciones de vida del hombre.

La educación es un instrumento de la más alta importancia para el desarrollo sostenible de cualquier parte del mundo. Por los datos anteriormente expuestos, no es exagerado afirmar que la creciente formación de una conciencia ambiental en la sociedad civil y en la

sociedad política de nuestro país es un prerrequisito para una gestión ambiental verdaderamente exitosa.

La legislación mexicana debe ser más estricta, expedita y permanente. Debe, cada día, ocuparse y profundizar más en el tema medioambiental, a pesar de que las disposiciones sobre éste cuenten con un marco constitucional, en el artículo 3o. de la carta fundamental, y de la Ley General de Educación (artículo 7o., fracción XI), considerándose aún como una falta de prerrequisitos para una verdadera gestión ambiental.

Una mayor difusión sobre el cuidado ambiental y el desarrollo sostenible, contribuirá a la toma de conciencia por parte de todos los ciudadanos. A pesar de que en algunas instituciones se considera que la "educación ambiental" no es suficiente para que los niños y adolescentes tomen conciencia, ayuden a mantener limpia la ciudad y no dañe nuestro hábitat.

Por ello, será menester que ciudadanos, comunidades, empresas, instituciones y gobiernos, en todos los niveles, acepten las responsabilidades que les incumben y que todos participemos equitativamente en la labor común.

Es necesaria una nueva filosofía de desarrollo, donde el educando cumpla con una responsabilidad social y se integren claves éticas, culturales y científicas, con claves socioeconómicas y tecnológicas para buscar ese equilibrio del sistema que todos estamos necesitando, pero que es un modelo que no puede venir sólo de la racionalidad económica.

De todas las cosas del mundo, los seres humanos son lo más valioso. Ellos son quienes promueven el progreso social, crean riqueza social, desarrollan la ciencia y la tecnología y, con su duro trabajo, transforman continuamente el medio humano.

Por ello, y para dar cumplimiento a un elemento clave considerado en la agenda legislativa, se deben incorporar y desarrollar planes de carácter permanente y obligatorio en aquellos niveles donde las acciones y decisiones pueden repercutir de manera perceptible en el medio ambiente, y así que los educandos reciban en el curso de su formación los conocimientos, aptitudes, valores y actitudes necesarios para adquirir plenamente el sentido de su responsabilidad.

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

Decreto por el que se reforman el segundo párrafo del artículo 3o., las fracción II, inciso b, y V del mismo artículo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; además de los artículos 7o., fracción XI, 8o., fracción II, 9o., 12, fracción XII, 14, fracción IX, 33, fracciones VII y XIII, 48 y 70 de la Ley General de Educación, para quedar en los siguientes términos:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 3o. ...

...La educación que imparta el Estado tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la Patria, **la responsabilidad con el medio ambiente y el uso adecuado de los recursos naturales** y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia.

I. ...

II. ...

Además: ...

a)...

b) Será nacional, en cuanto –sin hostilidades ni exclusivismos– atenderá a la comprensión de nuestros problemas, **al aprovechamiento sustentable de nuestros recursos, a la protección del medio ambiente**, a la defensa de nuestra independencia política, al aseguramiento de nuestra independencia económica, a la continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura, y

c)...

III. ...

IV. ...

V. Además de impartir la educación preescolar, primaria y secundaria señaladas en el primer párrafo, el Estado promoverá y atenderá todos los tipos y modalidades educativos –incluyendo la educación inicial y a la educación superior– necesarios para el desarrollo de la nación, apoyará la investigación científica y tecnológica, alentará el fortalecimiento y difusión de nuestra cultura **y promoverá con carácter obligatorio la protección del medio ambiente y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales en los planes y programas señalados por la autoridad educativa federal.**

Ley General de Educación

Artículo 7...

I. ...

II. ...

III. ...

IV. ...

V. ...

VI. ...

VII. ...

VIII. ...

XI. ...

X. ...

XI. Hacer conciencia **fomentando actitudes que contribuyan a un aprovechamiento** racional de los recursos naturales **para el desarrollo sustentable a través de planes y programas de estudio obligatorios** sobre estas materias, y...

XII. ...

Artículo 8. ...

I. ...

II. Será nacional, en cuanto –sin hostilidades ni exclusivismos– atenderá a la comprensión de nuestros problemas, al aprovechamiento **sustentable de nuestros recursos naturales y la protección del medio ambiente**, a la defensa de nuestra independencia política, al aseguramiento de nuestra independencia económica y a la continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura, y

Artículo 9o. Además de impartir la educación preescolar, la primaria y la secundaria, el Estado promoverá y atenderá –directamente, mediante sus organismos descentralizados, a través de apoyos financieros, o bien, por cualquier otro medio– todos los tipos y modalidades educativos, incluida la educación superior, necesarios para el desarrollo de la nación, apoyará la investigación científica y tecnológica, alentará el fortalecimiento y la difusión de la cultura nacional y universal, **así como aquellas medidas, planes y programas que promuevan la protección del medio ambiente y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales.**

Artículo 12. ...

XII. Fomentar, en coordinación con las demás autoridades competentes del Ejecutivo federal, las relaciones de orden cultural con otros países, e intervenir en la formulación de programas de cooperación internacional en materia educativa, científica, tecnológica, artística, cultural, **ecológica**, de educación física y deporte, y

Artículo 14. ...

IX. Fomentar y difundir las actividades artísticas, culturales, **ecológicas** y físico-deportivas en todas sus manifestaciones;

Artículo 33. ...

VII. Realizarán campañas educativas que tiendan a elevar los niveles culturales, sociales y de bienestar de la población, tales como programas de alfabetización, educación comunitaria y **educación ambiental para el desarrollo sustentable.**

VIII. ...

IX. ...

X. ...

XI. ...

XII. ...

XIII. ...

El Estado también llevará a cabo programas asistenciales, ayudas alimenticias, campañas de salubridad, **de saneamiento y protección al medio ambiente;** y demás medidas tendientes a contrarrestar las condiciones sociales que inciden en la efectiva igualdad de oportunidades de acceso y permanencia en los servicios educativos.

Artículo 48. ...

Las autoridades educativas locales propondrán para consideración y, en su caso, autorización de la Secretaría, contenidos regionales que –sin mengua del carácter nacional de los planes y programas citados– permitan que los educandos adquieran un mejor conocimiento de la historia, la geografía, las costumbres, las tradiciones, **los ecosistemas y recursos naturales**, y demás aspectos propios de la entidad y municipios respectivos...

Artículo 70. ...

Este consejo gestionará ante el ayuntamiento y ante la autoridad educativa local el mejoramiento de los servicios educativos, la construcción y ampliación de escuelas públicas y demás proyectos de desarrollo educativo en el municipio; conocerá de los resultados de las evaluaciones que realicen las autoridades educativas; llevará a cabo labores de seguimiento de las actividades de las escuelas públicas de educación básica del propio municipio; estimulará, promoverá y apoyará actividades de intercambio, colaboración y participación interescolar en aspectos culturales, cívicos, deportivos, sociales y **ecológicos;**...

Transitorios

Primero. Las presentes modificaciones entrarán en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. Las autoridades educativas competentes se obligan a adaptar las reformas y adiciones del presente decreto en la siguiente revisión de los planes y programas educativos.

Notas

1. Informe de la situación del Medio Ambiente en México 2005 (2006). Semarnat-PNUD.
2. N.J. Smith-Sebasto (1997), publicada por University of Illinois Cooperative Extension Service.
3. Eastmond amarilla (2005). "El papel de la educación superior en México en el fomento de la cultura ambiental. En *Revista de Educación Superior*. Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES). México.
4. Vid en <http://www.medioambiente/.htm>. 21/03/07. 14:30.
5. Panel intergubernamental sobre cambio climático. Tercer reporte de evaluación. Cambio climático 2001, en <http://www.ipcc.ch/activity/tar.htm>.
6. Comisión Intersecretarial del cambio climático (2006). *Hacia una estrategia nacional de acción climática*. México.
7. Instituto de Recursos Mundiales (2006). Publicado en *Hacia una estrategia nacional de acción climática*. México.
8. Emisiones originadas por fuentes como: generación de energía (39 por ciento), transporte (30 por ciento), consumo de combustibles en la industria manufacturera y construcción (13 por ciento) y consumo de sector residencial, comercial y agrícola (8 por ciento). Comisión Intersecretarial del cambio climático (2006). *Hacia una estrategia nacional de acción climática*. México
9. Comisión Intersecretarial del cambio climático (2006). *Hacia una estrategia nacional de acción climática*. México
10. El medio ambiente en México 2005 (2006). Semarnat.
11. Ídem.
12. Ídem.
13. Se llama así a los seres vivos que viven en condiciones extremas.
14. El medio ambiente en México 2005 (2006). Semarnat.
15. Ídem.
16. Ídem.
17. Ídem.
18. Ídem.

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 28 de mayo de 2008.

Diputado José Luis Espinosa Piña (rúbrica)

(Turnada a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, y de Educación Pública y Servicios Educativos. Mayo 28 de 2008.)

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 65 Y 66 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Y 4o. DE LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SUSCRITA POR LA DIPUTADA ANA YURIXI LEYVA PIÑÓN, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD, Y RECIBIDA EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 4 DE JUNIO DE 2008

La que suscribe, diputada Ana Yurixi Leyva Piñón, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática en la LX Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, y 78, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 55, fracción II, y 56 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a consideración de esta soberanía la iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 65 y 66 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 4o. de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con la siguiente

Exposición de Motivos

México tiene un arreglo constitucional de facto que no halla correspondencia en el texto actual de la Constitución, por ello se trabaja en la reforma del Estado con la finalidad de adecuar el marco legal a la realidad política de nuestro Estado. En el tema de régimen de Estado y gobierno un aspecto fundamental es el del fortalecimiento del Poder Legislativo.

A partir de la elección intermedia de 1997 la conformación plural del Congreso de la Unión, en particular de la Cámara de Diputados, ha ocasionado una modificación en el predominio del Poder Ejecutivo federal frente a los otros Poderes de la Unión, durante los tiempos en que nuestra forma de gobierno fue esencialmente presidencial, toda vez que el adecuado funcionamiento de esta forma de gobierno implica que el presidente mantenga en el Legislativo mayoría de su mismo partido político.

Esta situación ha provocado que desde entonces la relación entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo haya tenido momentos de tirantez y desencuentro, que incluso ha requerido la intervención de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para dirimir conflictos en torno a las atribuciones presupuestales de la Cámara de Diputados, y las de expedir reglamentos por parte del presidente de la república.

En los hechos nuestro sistema político ha adquirido mayores elementos de naturaleza parlamentaria. Ahora el Congreso de la Unión es un poder en el que la negociación y la construcción de acuerdos adquieren una gran relevancia para concretar reformas, sean estas a propuesta del Ejecutivo o de integrantes del propio Legislativo, que paulatinamente han ido predominando, por lo cual se requiere del mayor tiempo posible con la finalidad de concretarlos.

En estos momentos el Congreso de la Unión sesiona ordinariamente seis meses y medio, y de manera excepcional hasta siete meses en el año de inicio de mandato del Ejecutivo federal, o más en casos de periodos extraordinarios. Se sesiona ordinariamente poco más de medio año, mientras que la Comisión Permanente lo hace cinco meses y medio. A pesar de que la normatividad establece que las comisiones legislativas habrán de sesionar de manera ordinaria al menos una vez al mes, durante los periodos de receso con frecuencia las reuniones de comisión no cuentan con quórum para desahogar los asuntos de su competencia.

En una mirada retrospectiva encontramos que en la Constitución de Cádiz, vigente en el que hoy es territorio mexicano, las Cortes sesionaban en un solo periodo de tres meses a partir del 1 de marzo, prorrogable dos meses más, para un total potencial de cinco meses.

En la Constitución federal de 1824 se establecía un solo periodo de tres meses y medio, del 1 de enero al 15 de abril, prorrogable hasta el 15 de mayo, también para un total de cinco meses.

La Constitución de 1836 mandataba sesionar en dos periodos, el primero del 1 de enero al 31 de marzo, y el segundo del 1 de julio hasta agotar los asuntos relativos al Presupuesto de Egresos y a la Cuenta Pública, dando un total de alrededor de cuatro meses. Sin embargo, el primer periodo podía prorrogarse a abril, mayo y junio, llegando de tal suerte a sesionar hasta siete meses.

Las bases orgánicas de 1843 establecían también dos periodos, el primero del 1 de enero al 31 de marzo, y el segundo del 1 de julio al 1 de octubre. En total siete meses.

La Constitución de 1857 disponía también sesionar en dos periodos un total de cinco meses, del 16 de septiembre al 15 de diciembre el primero, y del 1 de abril al 31 de mayo el segundo.

La Constitución de 1917, en su texto original, disponía que el Congreso sesionaría en un solo periodo de cuatro meses, del 1 de septiembre al 31 de diciembre. Con la reforma de 1986 se retomó el esquema de dos periodos de sesiones y una duración conjunta de cinco meses, el primero del 1 de noviembre al 31 de diciembre y el segundo del 15 de abril al 15 de julio. Otra reforma, en 1993, dispuso que el primer periodo iniciaría el 1 de septiembre y no podría prolongarse más allá del 15 de diciembre, exceptuando el año de inicio de la administración federal, en el que podría extenderse hasta el 31 de diciembre, y el segundo periodo cubriría del 15 de marzo y no más allá del 30 de abril, en total cinco meses, con la posibilidad de cinco meses y medio en año de inicio del Ejecutivo federal.

Finalmente, en 2004 se reformó la Constitución para establecer el calendario actual, en el que el segundo periodo inicia el 1 de febrero y no podrá prorrogarse más allá del 30 de abril, para el total ya mencionado.

En un contexto internacional encontramos que en países con regímenes semiparlamentarios o parlamentarios la duración de los periodos varía. El Bundestag alemán tiene un sistema

de asamblea permanente que se reúne y sesiona cuando soberanamente así lo determina el cuerpo colegiado. En el Reino Unido el Parlamento sesiona casi el año entero, con un calendario flexible y con días no laborables predeterminados. En Italia sesionan entre ocho y nueve meses en dos periodos que inician a partir del primer día hábil de febrero y del primer día hábil de octubre, respectivamente. En España las Cortes Generales sesionan también en dos periodos un total de nueve meses, el primero de septiembre a diciembre, y el segundo de febrero a junio. En Francia, con una forma de gobierno semipresidencial, el Parlamento sesiona alrededor de nueve meses, del primer día hábil de octubre al último día hábil de junio.

Las Cámaras de Diputados y de Senadores argentinas sesionan nueve meses, del 1 de marzo al 30 de noviembre. En Chile el Congreso Nacional sesiona del 21 de mayo al 18 de septiembre, casi cuatro meses. El Congreso Nacional de Brasil sesiona nueve meses en dos periodos, del 15 de febrero al 30 de junio y del 1 de agosto al 15 de diciembre. La Asamblea Legislativa de Costa Rica sesiona seis meses en dos periodos, del 1 de mayo al 31 de julio y del 1 de septiembre al 30 de noviembre.

En la presente iniciativa propongo que el Congreso de la Unión sesione ordinariamente en un solo periodo de sesiones, del 1 de septiembre al 31 de mayo de año siguiente. El calendario de sesiones y la frecuencia y regularidad de éstas serán determinados por el pleno de cada Cámara, así como por sus órganos de gobierno.

El tiempo para concretar acuerdos y plasmarlos en disposiciones legales se amplía significativamente, al pasar de seis meses y medio en la actualidad a nueve meses con esta propuesta, de suerte que el Congreso sesionaría tres cuartas partes del año. Además, conforme a las disposiciones constitucionales recién aprobadas, el receso del Congreso coincidiría con el segundo y último mes de campañas para la renovación de la Cámara de Diputados en la elección intermedia, y con el tercero y último mes de campaña en año de elecciones generales.

La misma situación sería aplicable en los casos de compactación de elecciones locales a una sola fecha en el año. Y coincidiría completamente con los meses de julio y agosto, en los que se llevan a cabo la jornada electoral y los diferentes cómputos: distritales y de circunscripción para la integración de la Cámara de Diputados, estatales y de lista nacional para la integración de la Cámara de Senadores, y de presidente de la república. También habría concluido en su mayor parte el proceso de impugnaciones al proceso electoral con las resoluciones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Es decir, el Congreso de la Unión estaría en receso en tiempos en que los acuerdos políticos serían difíciles de alcanzar por el contexto de la lucha electoral.

Se mantiene la institución de la Comisión Permanente, con antecedentes que se remontan al siglo XIII, en las Cortes Reales de Aragón, conservando íntegramente lo dispuesto en el artículo 78 de la Constitución, pero que sólo funcionará tres meses: junio, julio y agosto, cuya sede y mesa directiva la acordarán los legisladores o las Juntas de Coordinación Política.

De esa manera, el Congreso Mexicano mantiene intactos los tiempos legales respecto de la apertura del periodo, y en consecuencia también la sesión de recepción del informe que presenta el presidente de la república respecto de la situación que guarda la administración pública.

También se mantienen los tiempos establecidos para la presentación del paquete económico y la aprobación de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos de la Federación por parte de la Cámara de Diputados.

Al sesionar ordinariamente más tiempo, se fortalece el trabajo de comisiones de manera indirecta, toda vez que las posibilidades de que funcionen al cumplir el quórum aumentan. Sin embargo, el fortalecimiento del sistema de comisiones, de las atribuciones y facultades de éstas requiere aún reformas específicas relativas a esa materia en particular.

Consecuentemente, se suprimen tanto del artículo 65 como del 66 de la Constitución y del numeral 1 del artículo 4o. de la Ley Orgánica las referencias a más de un periodo de sesiones.

Del artículo 66 de la Constitución y del numeral 2 del artículo 4o. de la Ley Orgánica se suprime el enunciado que hace referencia a la prórroga en el año en que el presidente de la república inicie su encargo.

Finalmente se modifica el segundo párrafo del artículo 66 de la Constitución, y el numeral 3 del artículo 4o. de la Ley Orgánica; en ambos casos se suprime el enunciado que faculta al presidente de la república a resolver el término de las sesiones antes de la fecha indicada. Será aquí atribución exclusiva del Congreso de la Unión poner término anticipado al periodo de sesiones ordinarias.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, la suscrita legisladora del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática someto a consideración de esta asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto que reforma los artículos 65 y 66 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 4o. de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Primero. Se reforma el artículo 65 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 65. El Congreso se reunirá a partir del 1 de septiembre de cada año para celebrar el periodo de sesiones ordinarias.

En el periodo de sesiones el Congreso se ocupará del estudio, la discusión y la votación de las iniciativas de ley que se le presenten, y de la resolución de los demás asuntos que le correspondan conforme a esta Constitución.

En el periodo de sesiones ordinarias el Congreso se ocupará de manera preferente de los asuntos que señale su Ley Orgánica.

Artículo Segundo. Se reforma el artículo 66 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 66. El periodo de sesiones ordinarias durará el tiempo necesario para tratar todos los asuntos mencionados en el artículo anterior. El periodo no podrá prolongarse más allá del **31 de mayo del año siguiente.**

Las dos Cámaras deberán acordar para poner término al periodo de sesiones ordinarias antes de la fecha indicada.

Artículo Tercero. Se reforma el artículo 4o. de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 4o.

1. De conformidad con los artículos 65 y 66 de la Constitución, el Congreso se reunirá a partir del 1 de septiembre de cada año para celebrar el periodo de sesiones ordinarias.
2. El periodo de sesiones ordinarias durará el tiempo necesario para tratar los asuntos de su competencia. El periodo no podrá prolongarse más allá del **31 de mayo** del año siguiente.
3. Las dos Cámaras acordarán, en su caso, el término de las sesiones antes de la fecha indicada.
4. (...)

Transitorio

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

Dado en el salón de Sesiones de la Comisión Permanente, a 4 de junio de 2008.

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Junio 4 de 2008.)

QUE ADICIONA UN PÁRRAFO TERCERO AL ARTÍCULO 4o. Y UNO SEGUNDO A LA FRACCIÓN XX DEL ARTÍCULO 27 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PRESENTADA POR LA DIPUTADA ADRIANA DÍAZ CONTRERAS, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD, EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 11 DE JUNIO DE 2008

La suscrita, diputada del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II y 78 fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 55, fracción II, 56 y 62 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a la consideración del Pleno de la honorable Comisión Permanente del Congreso de la Unión, la presente iniciativa con proyecto de decreto que adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con base en la siguiente

Exposición de Motivos

Recientemente, al amparo de la Ley para la Reforma del Estado se presentó una iniciativa en la Cámara de Diputados, que reforma y adiciona los artículos 4 y 27 de la Carta Magna de la nación, la cual suscribimos como legisladores de distintos partidos políticos. Sin embargo, nuestra propuesta en relación al derecho a la alimentación fue considerada parcialmente.

Es en razón de esta circunstancia que ahora presento la iniciativa en los términos que se formuló originalmente, advirtiéndole que es esta la causa por la que se encontrarán elementos comunes en esta exposición de motivos; asentando, además, que los elementos no considerados son de importancia estratégica y se expresan en la necesaria vinculación entre los conceptos de soberanía y seguridad alimentaria y nutricional y su sustento a partir de la producción agropecuaria nacional.

Es preciso también señalar que, en esta iniciativa hay factores semejantes a los de otras propuestas realizadas a lo largo de más de una década, relacionadas con el derecho a la alimentación.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) expresa en su artículo 25, que corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional, garantizando que éste sea "integral y sustentable, que fortalezca la soberanía de la nación y su régimen democrático... que mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo se logre una más justa distribución del ingreso y de la riqueza...".

La CPEUM, en el artículo 26, establece que el Estado mexicano organizará un sistema de planeación democrática para conducir el desarrollo nacional, con solidez, dinamismo, permanencia y equidad del crecimiento de la economía, para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación. Asimismo, este precepto

constitucional establece que "...los fines del proyecto nacional contenidos en esta constitución determinarán los objetivos de la planeación...".

Por otra parte, la CPEUM, en el artículo 39 expresa que la soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo, donde todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste.

En efecto, en el capítulo primero de la constitución (artículos 1o. al 29, "De las garantías Individuales") teóricamente conocida como la parte dogmática, se perfila la parte sustantiva del proyecto nacional en la CPEUM, es decir, caracteriza al desarrollo nacional, para que sea "integral y sustentable, que fortalezca la soberanía de la nación y su régimen democrático y que logre una más justa distribución del ingreso y de la riqueza". Asimismo, señala que el Estado mexicano, para ejecutar este mandato constitucional en su carácter de rector, deberá hacerlo mediante un sistema de planeación; pero al hacerlo, deberá también sujetarse a la disposición relativa a soberanía nacional, en el sentido que la define el artículo 39 constitucional.

Ahora bien, teniendo en cuenta el sustento constitucional antes referido, resulta más factible analizar el artículo 4o. de la CPEUM, bajo la óptica de la satisfacción de las necesidades fundamentales de la vida humana: el derecho a la salud, a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar, el derecho para que las familias disfruten de una vivienda digna y el derecho de los niños y niñas a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral.

Como puede apreciarse, está ausente el derecho más importante inherente a la vida y al adecuado desarrollo del ser humano, el derecho a la alimentación y la nutrición.

Si bien los satisfactores esenciales para la vida están todos concatenados, existen prioridades entre ellos. En efecto, de nada sirve que se tenga la mejor vivienda, si la familia está desnutrida, debido a una insuficiente ingesta de alimentos y de los nutrientes necesarios para el desarrollo saludable.

Por lo anterior es indispensable incorporar al artículo 4o. constitucional, el derecho a la alimentación y a la nutrición, además de que el diagnóstico permanente sobre el estado de salud de los mexicanos ha reiterado que los segmentos de la población en pobreza extrema y de los estratos identificados como pobres, están mal alimentados y desnutridos, alcanzando –en las cifras más conservadoras– hasta el 60 por ciento del total la población.

Siendo la alimentación y la nutrición fundamentales para el desarrollo humano y siendo la población el factor fundamental para desarrollar al país de manera soberana, entonces la alimentación y la nutrición se identifican como elementos estratégicos para la seguridad nacional. Es indispensable no sólo otorgar el derecho a la alimentación y a la nutrición, es también necesario definir el medio por el que el Estado mexicano debe colmar este derecho.

Esta es la razón por la que también se adiciona un párrafo, a la fracción XX, del artículo 27 constitucional para que la política de desarrollo rural integral impulsada por el Estado, tenga como elemento sustantivo que la soberanía y seguridad alimentaria y nutricional se logre con base en la producción nacional de los bienes básicos y estratégicos para la dieta promedio nacional.

Por otra parte es pertinente destacar que México ha signado diversos pactos y acuerdos internacionales que otorgan el derecho a la alimentación y a la nutrición. La incorporación de este derecho a la CPEUM, adicionalmente daría congruencia entre lo dispuesto en los tratados internacionales y la propia constitución, y además sería coherente con el contenido del artículo 133 constitucional.

Teniendo en consideración el sustento expresado con anterioridad, someto a esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se adiciona un párrafo tercero al artículo 4 y segundo a la fracción XX del artículo 27, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 4. ...

...

Toda persona tiene derecho a una alimentación suficiente, asequible, inocua y de calidad, que le permita satisfacer las necesidades nutricionales que aseguren su adecuado desarrollo físico y mental.

El Estado garantizará la soberanía y seguridad alimentaria y nutricional, el abasto suficiente, oportuno y equitativo de alimentos, tomando como base la producción agropecuaria nacional y establecerá medidas para evitar la especulación y los precios excesivos en los alimentos.

...

Artículo 27.

...

Fracción XX. ...

Las políticas para el desarrollo rural integral, señaladas en el párrafo precedente, tendrán por objeto que el Estado garantice el abasto suficiente y oportuno de los alimentos básicos y estratégicos para la dieta promedio nacional y que la ley establezca; tomando como base la producción agropecuaria nacional.

Transitorios

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 Comisión Permanente del Congreso de la Unión, a los once días del mes de junio del 2008.

Diputada Adriana Díaz Contreras (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Junio 11 de 2008.)

216

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 88 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, RECIBIDA DE LA DIPUTADA YADHIRA TAMAYO HERRERA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN, EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 11 DE JUNIO DE 2008

La suscrita diputada federal de la LX Legislatura del Honorable Congreso de la Unión, integrante del Partido Acción Nacional, con fundamento en lo establecido en los artículos 71, fracción II, 135 y demás relativos y aplicables de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 55, fracción II, del reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 88 constitucional, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

La reforma del Estado que todos los mexicanos hemos ido construyendo durante los últimos años ha introducido cambios profundos en prácticamente todas las instituciones de la nación.

En este contexto, los poderes de la federación han evolucionado no sólo en cuanto a su funcionamiento interno, sino también las relaciones que existen entre ellos se han visto fortalecidas mediante la adopción de modernos mecanismos políticos de colaboración.

La búsqueda constante de nuevos instrumentos de colaboración entre los Poderes, que les permitan actuar con mayor eficiencia y oportunidad, me lleva proponer una reforma al artículo 88 constitucional, mediante la cual se modifica y simplifica el régimen del permiso que debe obtener el presidente de los Estados Unidos Mexicanos para ausentarse del territorio nacional.

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

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

Una señal de este cambio, es el uso político que algunos grupos parlamentarios han querido darle al artículo en comento, tal y como sucedió en diciembre de 1999, cuando llegó a la Cámara de Diputados, después de haber sido aprobada en la Cámara de Senadores, una solicitud del presidente para ausentarse tres días de diciembre de ese mismo año, para una visita de trabajo en los Estados Unidos de América y que por falta de acuerdo entre grupos

parlamentarios y como parte de una estrategia política de uno de los grupos parlamentarios se pospuso para el siguiente día de sesión, que era un día antes del viaje, lo que obligó al presidente a suspender su visita al país vecino.

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

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

Es conveniente apuntar que, de acuerdo con el derecho comparado, existen algunas constituciones con artículos similares a la nuestra, como la de Chile, Panamá, la de Portugal y la de Uruguay, que establecen procedimientos más ágiles para la autorización del presidente, sobre todo cuando se trata de viajes cuya duración sea menor a diez días.

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

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

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

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

Por lo anteriormente expuesto y fundado, me permito someter a consideración de esta soberanía el siguiente proyecto de

Decreto que reforma el artículo 88 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

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

Artículo 88. El presidente de la república podrá ausentarse del territorio nacional sin permiso del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente hasta por 7 días al mes, debiendo comunicar previamente al Poder Legislativo su decisión de ausentarse y los motivos para hacerlo. A su regreso enviará al Congreso de la Unión un informe detallado de las actividades oficiales realizadas, así como de los costos y la comitiva que lo acompaña.

Artículo Transitorio

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

Palacio Legislativo de San Lázaro a 5 de junio de 2008

Diputada Yadhira Yvette Tamayo Herrera (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Junio 11 de 2008.)

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 64 Y 93 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, RECIBIDA DE LA DIPUTADA ANA YURIXI LEYVA PIÑÓN, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD, EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MARTES 17 DE JUNIO DE 2008

Ana Yurixi Leyva Piñón, diputada federal a la LX Legislatura del Congreso de la Unión por el Partido de la Revolución Democrática, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, y 78, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 55, fracción II, y 56 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a consideración de esta soberanía la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 64 y 93 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conforme a la siguiente

Exposición de Motivos

En opinión de algunos especialistas, México ha transitado a una forma democrática de gobierno al presentarse una serie de características, en particular de los procesos de elección de gobernantes y representantes. Por el contrario, otros afirman que si bien hay elementos que permiten considerar que el país se encuentra en tránsito hacia la democracia aún faltan procesos al interior de las instituciones que permitan que la democracia se asiente definitivamente.

Sea de ello lo que fuere, y reconociendo los avances en materia electoral que se han podido concretar desde hace más de 30 años, es necesario avanzar en otros aspectos. La vida democrática se funda no solamente en procesos electorales periódicos, justos y equitativos en donde los contendientes tengan las mismas oportunidades de participación, y eventualmente de triunfo.

Se requiere también un sistema de partidos políticos sólido que permita que la voluntad política de los ciudadanos se exprese en las jornadas comiciales, pero también que lleven al ejercicio de la función pública la orientación ideológica-programática que proponen a los ciudadanos en sus plataformas políticas.

En este tema se necesita avanzar todavía en varios aspectos, que van desde lo que se reconoce ya como una necesidad, una ley de partidos políticos, hasta prácticas éticas y transparentes en el proceder de los partidos, tanto en el uso de los recursos públicos que se les proporcionan, de los recursos privados que se allegan, así como en el desempeño de sus procesos internos, sean los ordinarios, como la elección de sus órganos de dirección en los diferentes niveles en que actúen, como los que se generan por su participación en los procesos electorales federales y locales.

Pero es imprescindible fortalecer también a los órganos del Estado que se constituyen como resultado de las elecciones, y de entre ellos al órgano democrático por excelencia: el parlamento.

Es evidente para todos que en la última década el Congreso mexicano ha fortalecido significativamente su influencia en la vida política del país, desde conceder permisos al titular del Ejecutivo para salir del país, la ratificación de agentes diplomáticos, procuradores y oficiales superiores de Hacienda y de las Fuerzas Armadas, por parte del Senado de la República; como la aprobación y las modificaciones al presupuesto, el análisis de las Cuentas Públicas, elección de los consejeros del Instituto Federal Electoral, entre otros, por la Cámara de Diputados. Sin embargo, es muy importante fortalecer el carácter colegiado de las Cámaras del Congreso, pero no sólo de sus plenos, sino muy particularmente de las comisiones, tanto ordinarias como de investigación, especiales y bicamarales.

Las comisiones son las instancias legislativas en donde los procesos deliberativos se llevan a cabo, en las ordinarias se determina la pertinencia o no de los instrumentos legislativos que se someten a consideración del Poder Legislativo. Pero son también los espacios en los que se fiscaliza el proceder de las instancias ejecutoras de las políticas y del gasto del Estado.

La inercia de la costumbre hace creer a los ciudadanos, y también a los legisladores, que la función sustantiva de los diputados y de los senadores es la de gestores de las necesidades y requerimientos de los representados, pero es impostergable dar un giro conceptual a esta situación y lograr transmitir que la función primigenia y sustantiva de los legisladores es deliberar, por lo cual su participación en los trabajos de comisiones es fundamental.

También es importante la participación cada vez más amplia y consciente de los ciudadanos en los asuntos que nos son comunes, los públicos; asimismo, es necesario que cada vez más legisladores participen en las deliberaciones de las comisiones y, en general, de la vida y las actividades sustantivas de las Cámaras.

En razón de lo anterior, la presente iniciativa forma parte de una serie de propuestas que buscan el fortalecimiento del Poder Legislativo en varios aspectos. Propongo modificaciones al artículo 64 de la Constitución, en la que se introduce el elemento coercitivo del descuento del día de dieta para los legisladores que injustificadamente no se presenten a las sesiones, no sólo del pleno, como ya se consigna en la norma, sino también a las sesiones de comisión, nombradas así de manera genérica, pero que adquirirán especificidad en la Ley Orgánica en otra iniciativa de esta serie, toda vez que hacerlo en la Constitución sería un exceso. Pero debe quedar claro que la pretensión de esta propuesta implica no sólo a las comisiones ordinarias, sino las de investigación, las especiales y las bicamarales, todas ámbitos de trabajo de los legisladores federales.

Por lo que respecta a las modificaciones al artículo 93 constitucional, se propone fortalecer las facultades de investigación de las comisiones del Congreso de la Unión, en primer lugar facultando a las comisiones de investigación para ampliar su acción, no exclusivamente a

las dependencias, entidades o empresas que dependen del Ejecutivo federal, sino también a los órganos constitucionalmente autónomos.

Por otro lado, al ser la constitución de las comisiones de investigación un derecho concedido a las minorías, propongo reducir el número de legisladores requeridos para dar forma a estas comisiones, de suerte que se propone, para el caso de la Cámara de Diputados, 20 por ciento del total de los legisladores, que de acuerdo con la conformación actual de este órgano requeriría de 100 diputados.

En el caso del Senado, el estado de las cosas es que se requiere de la mitad de los senadores, que nos pone en una situación en que la conformación de las comisiones de investigación deja de ser un derecho de la minoría. La propuesta de la presente iniciativa va en el sentido de requerir de una cuarta parte de los integrantes del Senado para este fin, es decir 32 senadores.

Por último, en el caso de este último tipo de comisiones, a diferencia de los que establece actualmente el artículo 93, los resultados de las investigaciones que se lleven a cabo se harán del conocimiento no sólo del titular del Ejecutivo federal, sino que primeramente se hará del pleno de la Cámara respectiva, y en caso de que el resultado arroje que haya lugar a medidas punibles, será la Cámara respectiva la que lo haga del conocimiento de la autoridad administrativa o penal que corresponda.

Por lo expuesto, someto a su consideración la presente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforman los artículos 64 y 93 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Primero. Se reforma el artículo 64 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 64. Los diputados y senadores que no concurran a una sesión **del pleno o de comisión**, sin causa justificada o sin permiso de la Cámara respectiva, no tendrán derecho a la dieta correspondiente al día en que falten.

Artículo Segundo. Se reforma el artículo 93 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 93. ...

Cualquiera de las Cámaras podrá citar a los secretarios de Estado, al procurador general de la República, así como a los directores y administradores de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria, **así como a los titulares de los organismos públicos autónomos** para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades.

Las Cámaras, a pedido de una **quinta** parte de sus miembros, tratándose de los diputados, y de **una cuarta parte**, si se trata de los senadores, tienen la facultad de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de dichos organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, **y organismos públicos autónomos**. Los resultados de las investigaciones se harán del conocimiento **del Pleno de la Cámara respectiva**, del Ejecutivo federal, **y de la autoridad competente, cuando haya lugar a ello, para proceder de conformidad con las leyes aplicables y las disposiciones del título cuarto de esta Constitución.**

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 Comisión Permanente del Congreso de la Unión, 17 de junio de 2008.

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Junio 17 de 2009.)

QUE REFORMA LAS FRACCIONES II, III Y IV DEL APARTADO C DEL ARTÍCULO 37 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SUSCRITA POR EL DIPUTADO JESÚS RAMÍREZ STABROS Y POR EL SENADOR FRANCISCO ARROYO VIEYRA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI, Y RECIBIDA EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MARTES 17 DE JUNIO DE 2008

El que suscribe, diputado Jesús Ramírez Stabros, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional de la LX Legislatura, en ejercicio de la facultad que le otorga la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y con fundamento en lo dispuesto en los artículos 56, 62 y 63 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a consideración de esta soberanía iniciativa con proyecto de decreto que reforma las fracciones II, III y IV del Apartado C del artículo 37 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

El artículo 37 constitucional establece cuáles son las causas de la pérdida de la nacionalidad por naturalización (Apartado B) y las que originan la pérdida de la ciudadanía (Apartado C). Este artículo integra el grupo de las obligaciones impuestas a los mexicanos, mencionadas en el artículo 31 y las concernientes a los ciudadanos mexicanos establecidas en el artículo 36 de la Constitución Política federal.

El Apartado C del artículo 37 establece los supuestos bajo los cuales se pierde la ciudadanía mexicana. La primera fracción señala que la aceptación o uso de títulos nobiliarios como una de esas causas.

Las fracciones II, III y IV del mismo precepto establecen supuestos de pérdida de la ciudadanía, en donde se sanciona a los mexicanos que no solicitan permiso del Congreso federal o de la Comisión Permanente para realizar ciertas acciones.

En este sentido, la prestación voluntaria de servicios oficiales a gobiernos extranjeros, el uso o aceptación de condecoraciones extranjeras y la admisión de títulos o funciones de otro gobierno no son actividades que *per se* ameriten ser sancionadas, pero el legislador consideró que, dada la vinculación que podría establecerse entre ciudadanos mexicanos e intereses contrarios al bien común de la sociedad mexicana, era conveniente exigir la autorización del Poder Legislativo para su realización.

La fracción III establece:

III. Por aceptar o usar condecoraciones extranjeras sin permiso del Congreso Federal o de su Comisión Permanente;

Al respecto se considera que ésta se encuentra desfasada de las actuales circunstancias históricas que vive nuestra nación. El hecho de que a mexicanos distinguidos, en nombre propio o en representación de una colectividad, llámese familia, comunidad, el país, o cualquier otra, se les reconozca su labor en el extranjero mediante el otorgamiento de condecoraciones por parte de otras naciones con las cuales se tiene relaciones diplomáticas; de personas físicas o morales u organismos internacionales que el Estado mexicano reconoce, tiene relaciones formales y con los cuales comparte y acepta sus labores, fines, objetivos y demás, no implica de ninguna manera sumisión o compromisos de ninguna especie hacia el otorgante.

Por ello, el hecho de que se tenga que pedir permiso al Congreso federal o a su Comisión Permanente para recibir y usar condecoraciones, y que el Pleno tenga que pronunciarse mediante dictamen y votación de éste resulta un requisito prácticamente obsoleto, que muy pocos países instauran y que está fuera de nuestro actual contexto histórico.

Más aún, que un ciudadano mexicano, representante popular o funcionario público reciba un reconocimiento a su labor constituye finalmente un reconocimiento a la nación.

La fracción III del apartado y artículo en comento debe tener el mismo principio que se aplica para la fracción IV, que indica que la recepción de títulos literarios, científicos o humanitarios no requiere de permiso alguno de parte del Congreso, toda vez que el único resultado de que un ciudadano mexicano reciba tales distinciones es el enaltecimiento de México.

El jurista Ignacio Galindo Garfias dice que la naturaleza de las sanciones establecidas en el artículo 37 presentan una característica peculiar: son, por esencia, de carácter político (pérdida de las prerrogativas y derechos inherentes a la nacionalidad y en su caso a la ciudadanía) y a través de esas sanciones quedan manifiestas las consecuencias jurídicas que se producen si los destinatarios de la norma incurren en la conducta tácitamente prohibida.

La privación del goce de las prerrogativas establecidas en los artículos 32 y 35 de la Constitución de la república consiste en la pérdida de los derechos y consecuentemente de la ciudadanía: quedar excluido enteramente de la comunidad política. Es decir, del goce de los derechos y del cumplimiento de los deberes que corresponden a quien ostenta el estado político de mexicano y la categoría de ciudadano de la república.

Sin embargo, no se debe olvidar que una Constitución es el resultado del desarrollo social de un pueblo, de los fenómenos que a través de largos periodos, han venido conformando la idiosincrasia y el espíritu de ese pueblo. En nuestro caso, durante la época de la Colonia y aun años después de la Independencia, la existencia de las castas y particularmente de la nobleza española directora de los destinos de la metrópoli y de sus colonias era una realidad en la Nueva España.

Por esa razón, entre otras, en los planes y programas del movimiento de insurgencia en nuestro país aparece como una constante el propósito de establecer la igualdad y en su consecuencia, la decisión de erradicar el uso de los títulos de nobleza y posteriormente el

uso y aceptación de condecoraciones extranjeras sin la previa aceptación del Congreso federal.

Para el caso del Apartado C del artículo 37 no se manifiesta que la razón de la prohibición contenida en este artículo sea otorgar al Congreso de la Unión la facultad de juzgar si la aceptación y uso de condecoraciones extranjeras compromete la seguridad de la nación, la tranquilidad y el interés público del Estado mexicano. Se argumenta que se trata de una medida de protección al interés general de la nación.

En México están prohibidos los títulos de nobleza, prerrogativas y honores hereditarios conforme al artículo 12 de la Constitución. Es parte de la historia patria que justificó la Independencia en 1810; esta prohibición constitucional ha tenido como finalidad garantizar una sociedad igualitaria, sin clases ni castas, basada en la voluntad popular para elegir a sus gobernantes a través de elecciones libres, auténticas y periódicas, sin que el poder se otorgue por medio del estirpe de los nobles, lo cual ha sido considerado como una razón suficiente para justificar la pérdida de la ciudadanía, tal como establece la fracción I del Apartado C del artículo 37 constitucional, por aceptar o usar títulos nobiliarios de gobiernos extranjeros, dado que el sujeto que actualice el supuesto hipotético de la norma estará yendo en contra de un valor constitucionalizado como la igualdad política.

Sin embargo, así como constan casos de restricción de ciudadanía justificados, existen otros que no, como el previsto en la fracción II del Apartado C del artículo 37 de la Constitución, pues no resulta razonable perder la ciudadanía mexicana por el hecho de que alguien preste servicios oficiales a un gobierno extranjero sin tener permiso del Congreso General.

En efecto, conforme al artículo 5o. constitucional a nadie se le puede prohibir dedicarse a un trabajo lícito. Para un mexicano, atendiendo a las circunstancias actuales de la globalización, de libre circulación y del trabajo sin fronteras, pudiera parecer absurdo el despojarle de su ciudadanía porque no solicitó permiso; o bien, pidiéndolo no se le concedió, en tanto que es desproporcionado que el derecho del trabajo de un mexicano en el extranjero quede a la voluntad del Congreso.

Igualmente, resulta extremo perder la ciudadanía por recibir una condecoración o título de un gobierno del extranjero sin permiso del Congreso, pues, por regla general, los títulos o condecoraciones que un gobierno extranjero otorga a mexicanos es un reconocimiento a sus antecedentes y méritos que forman parte del esfuerzo personal, por lo que es claro que un mexicano que obtuviere un distintivo de tal naturaleza, lo podría aceptar y usar en los términos que marquen las leyes.

De todos es conocido que el trámite legislativo es en su origen un tanto complicado, ya que ver materializada en decreto alguna propuesta, aún con el acuerdo de la mayoría de los legisladores, es una labor que a veces ocupa años para concretarse.

En ese sentido, los miembros del Congreso deben buscar formas para hacer más eficiente el trabajo por realizar, con el fin de que las reformas sean aprobadas oportunamente y se conviertan en herramientas de solución de los problemas que aquejan a la ciudadanía.

En virtud de lo anterior, resulta obsoleto que en la actualidad se dediquen largas horas al análisis y aprobación según lo dispuesto en el artículo 37, Apartado C, fracciones II, III y IV de nuestra Constitución Política, en tanto que el establecimiento de un mecanismo más sencillo y acorde a la época contemporánea para tales efectos ahorrará tiempo y esfuerzo de ambas Cámaras.

Por ello, se propone que en todo caso el ciudadano mexicano que pretenda prestar servicios oficiales en el extranjero, aceptar o usar una condecoración y, en su caso, admitir títulos o funciones de un gobierno foráneo, se someta a un moderno y sencillo proceso de registro ante el Senado de la República y, de no existir objeción, se informe de ello a la Secretaría de Relaciones Exteriores, únicamente para que el Estado mexicano se dé por enterado bajo el esquema de la afirmativa ficta, pues si publicada la solicitud en la Gaceta del Senado o, en su caso, en la Gaceta de la Comisión Permanente, hubiera objeción de algún legislador en el sentido de que el nombramiento pudiere hacer peligrar la soberanía nacional, se tendrá que emitir una resolución por escrito en un plazo no mayor a diez días naturales, pero salvaguardando en todo momento la libertad de oficio conforme al artículo 5o. de la Constitución, a fin de que no quede sujeto a voluntad política alguna; al igual que en el caso de condecoraciones y títulos de un gobierno extranjero. El procedimiento se regulará en estos términos en la ley reglamentaria correspondiente.

En este sentido, se pone a consideración de esta soberanía una reforma a las fracciones II, III y IV del Apartado C del artículo 37 constitucional, donde se establezca que el permiso necesario para prestar servicios oficiales en el extranjero, aceptar y usar una condecoración y admitir títulos o funciones deba darse no necesariamente por parte del Congreso General o su Comisión Permanente, sino a través simplemente de un registro ante el Senado de la República, conforme al procedimiento que la ley contemple.

Por lo antes fundado y expuesto, me permito someter a la elevada consideración de esta honorable soberanía, el siguiente proyecto de

Decreto

Único. Se reforman las fracciones II, III y IV del Apartado C del artículo 37 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 37. ...

A) ...

B) ...

I. ...

II. ...

C) La ciudadanía mexicana se pierde:

I. ...

II. Por prestar voluntariamente servicios oficiales a un gobierno extranjero, **sin dar aviso al Senado de la República en los términos de ley.**

III. Por aceptar o usar condecoraciones extranjeras, **sin dar aviso al Senado de la República en los términos de ley.**

IV. Por admitir del gobierno de otro país títulos o funciones, **sin dar aviso al Senado de la República en los términos de ley**, exceptuando los títulos literarios, científicos o humanitarios que pueden aceptarse libremente.

V. ...

VI. ...

Transitorio

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

Diputado Jesús Ramírez Stabros (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Junio 17 de 2008.)

QUE REFORMA Y ADICIONA EL ARTÍCULO 79 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SUSCRITA POR DIPUTADOS DE DIVERSOS GRUPOS PARLAMENTARIOS Y RECIBIDA EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 25 DE JUNIO DE 2008

Los que suscriben, Carlos Augusto Bracho González (PAN), Eduardo Sergio de la Torre Jaramillo (PAN), Carlos Alberto García González (PAN), Mariano González Zarur (PRI), José Luis Gutiérrez Calzadilla (PRD), Rubí Laura López Silva (PAN), Eduardo Ortiz Hernández (PAN), Ernesto Ruiz Velasco de Lira (PAN), Eduardo Sánchez Hernández (PRI), José Luis Varela Lagunas (Convergencia) y Verónica Velasco Rodríguez (PVEM), diputados de la LX Legislatura del Honorable Congreso de la Unión e integrantes del Comité de Competitividad, 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, sometemos a consideración del Pleno de la honorable Comisión Permanente la presente iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona el artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con arreglo en la siguiente

Exposición de Motivos

En nuestro país las actividades de la fiscalización superior están estrechamente vinculadas a la historia del México independiente. Desde la promulgación de la Constitución en 1824 se crea la Contaduría Mayor de Hacienda, la cual es el antecedente institucional de la actual Auditoría Superior de la Federación, y cuyas principales funciones quedaron delineadas desde entonces: realizar el examen y la glosa de la contabilidad de los ramos de Hacienda y Crédito Público del presupuesto federal.¹

Los cambios que se presentaron a lo largo del siglo XX hicieron necesario que la fiscalización ocupara un papel fundamental en el desarrollo de la vida nacional. La modernización del país y las reformas estructurales que permitieron el avance de las comunicaciones, el desarrollo del sistema financiero y político, el crecimiento de la economía y la evolución de la sociedad marcaron el camino para la transformación de la legislación nacional.

El desarrollo de la democracia en México trajo consigo un conjunto de transformaciones que derivaron en una nueva conformación del sistema político lo que dio paso a la pluralidad y el consenso dando así la pauta para la toma de decisiones sobre el futuro de la Nación en beneficio de la sociedad en su conjunto.

A finales del siglo pasado, el tema de la fiscalización superior en México tomó una importancia destacada, durante la LVII Legislatura se realizaron reformas constitucionales a los artículos 73, 74, 78 y 79 y se creó la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

Las reformas tuvieron como premisa fundamental buscar instrumentos más efectivos de fiscalización para vigilar que se diera un uso honesto y eficiente de los recursos federales, creando, para tal efecto, una entidad de fiscalización superior que, como órgano adscrito a la Cámara de Diputados, contara con atribuciones específicas en materia de control gubernamental.

Recientemente, la LX Legislatura realizó nuevas reformas con objeto incrementar la calidad del gasto, prever erogaciones plurianuales en inversión para infraestructura, y fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas, dichas reformas fueron publicadas el 7 de mayo de 2008 en el Diario Oficial de la Federación.

Con las adecuaciones a las Constitución se fortalecen las facultades de la Auditoría Superior de la Federación con base en los principios de anualidad, legalidad, definitividad de imparcialidad en la fiscalización, haciéndola extensiva a los recursos federales que reciban, administren o ejerzan los estados, los municipios y el Distrito Federal, los particulares y cualquier fondo o fideicomiso que administre o ejerza recursos públicos.

Asimismo, se adelantan los plazos para la presentación de la cuenta pública y su revisión, con el objeto de que la rendición de cuentas se realice con mayor oportunidad y sus resultados sean aprovechados de mejor manera para retroalimentar el proceso presupuestario.

Sin embargo, pese a que el marco normativo en materia de fiscalización ha evolucionado a favor de una mayor transparencia en el ejercicio del gasto público, resulta necesario dotar a la Auditoría Superior de la Federación de mayores atribuciones que le permitan llevar a cabo sus actividades en un entorno más favorable.

Descripción de la iniciativa

Ampliación del periodo del auditor superior sin derecho a reelección

Se propone modificar el periodo del titular de la Auditoría para lograr que su desempeño se amplíe por un año adicional para evitar que en lo futuro coincida con la renovación del Poder Ejecutivo.

El periodo del auditor superior de la federación sería de nueve años, sin derecho a reelección, lo que permitiría a la próxima Legislatura de la Cámara de Diputados contar con un año para analizar el perfil del nuevo titular y preparar los procedimientos de convocatoria pública, análisis de los candidatos y elección, con los tiempos suficientes.

Se considera que establecer un término de nueve años, sin reelección, para el ejercicio del cargo de auditor superior de la federación es suficiente para planear y llevar a la práctica las auditorías para revisar al Estado federal mexicano y los recursos que se trasladan al nivel local, lo que permitiría revisar los seis años de una administración pública federal y tres años de otra administración, lo cual parece más que eficiente.

Informe de resultados de la Cuenta Pública

Con la publicación del decreto del 7 de mayo de 2008, la Cuenta Pública debe presentarse a la Cámara de Diputados a más tardar el 30 de abril del año siguiente, y la entidad de fiscalización superior de la federación deberá presentar el informe del resultado de la revisión de la Cuenta Pública a la Cámara de Diputados a más tardar el 20 de febrero del año siguiente al de su presentación, con esta reforma se acortan los tiempos tanto para la presentación de la Cuenta Pública como del informe del resultado.

No obstante, y con el propósito de que la anticipación de los plazos tanto para la presentación de la Cuenta Pública como para la entrega del informe del resultado realmente logren el objetivo que se pretende con las recientes reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia del gasto público, es necesario que esas reformas se complementen con una modificación a dicha Constitución, para regular la posibilidad de que la entidad de fiscalización superior de la federación inicie la revisión de los recursos presupuestales, financieros así como de desempeño del ejercicio fiscal concluido a partir del 15 de enero del año siguiente al cierre del ejercicio respectivo, con base en un programa de auditorías, visitas e inspecciones preliminar.

De esta forma, la Auditoría Superior de la Federación estará provista de las facultades necesarias para llevar a cabo una eficiente supervisión del manejo de las finanzas públicas federales, lo cual para un país democrático es de suma importancia, debido a que uno de los mecanismos que permiten el desarrollo de la democracia es precisamente la rendición de cuentas oportuna, que permita además anticipar la entrega del informe del resultado al día 30 de octubre.

Ampliación de las facultades de fiscalización de la Auditoría

La fiscalización en nuestro país aún enfrenta grandes obstáculos, entre ellos las actitudes de oposición y cuestionamiento por parte del Poder Ejecutivo y del Poder Judicial, lo que representa un obstáculo en el desarrollo de la revisión de la Cuenta Pública.

Lo señalado con anterioridad se ejemplifica en dos casos: en el primero de ellos el Consejo de la Judicatura Federal interpuso una controversia cuestionando el papel de la Auditoría Superior de la Federación, al mencionar que dicha entidad no contaba con las atribuciones legales suficientes que le permitieran revisar sus cuentas, en particular la relacionada con el presupuesto destinado al programa del Servicio Profesional de Carrera e instituciones dependientes de Presidencia, organismos autónomos como el IFE y la propia Suprema Corte.

El otro caso de inconformidad se presenta por parte del Ejecutivo federal quien emitió la Controversia Constitucional 74/2005, donde impugnó nuevamente actos emitidos por la Auditoría Superior de la Federación en exceso de sus facultades constitucionales. La resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del 14 de enero de 2008, señala que es procedente y fundada la controversia constitucional y se declara la invalidez del

oficio asf/1565/05 impugnado emitido por la Auditoría Superior de la Federación el doce de octubre del año de dos mil cinco, así como de sus efectos y consecuencias.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró procedente la acción del Ejecutivo respecto a la solicitud de situación excepcional que le requirió la Auditoría Superior de la Federación a la Comisión Reguladora de Energía, al considerar que las situaciones excepcionales no pueden darse fuera del ejercicio revisado, ya que las mismas hubieran sido revisadas como procesos concluidos o como elementos de la revisión de la cuenta pública anual, y en ningún supuesto se faculta a la Auditoría para la apertura de cuentas anteriores a las del año de que se trate, ni aun en los casos en que los conceptos o procesos se desarrollen de manera sucesiva en diversos ejercicios.

Con objeto de que el ejercicio de las atribuciones de la Auditoría Superior no se vea limitado como ocurrió con la reciente resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, resulta necesario llevar a cabo una reforma al artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para señalar que, sin perjuicio del principio de anualidad y en los supuestos de situaciones excepcionales, la Auditoría Superior de la Federación podrá revisar directamente los conceptos denunciados con independencia a qué cuenta pública correspondan, lo que permitirá que los actos denunciados no queden al arbitrio de la aplicación de los procedimientos administrativos que pudieran iniciarse con motivo de alguna queja o denuncia que llegara a realizar cualquier persona, como fue expresado por ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la discusión que se presentó para la emisión de la referida resolución.

Esta propuesta para otorgar a la Auditoría Superior de la Federación atribuciones para que pueda revisar directamente los concepto denunciados en el caso de las situaciones excepcionales determinadas por la ley, representa un mecanismo para evitar actos de corrupción o ilegalidad que dañan seriamente a la sociedad, los cuales conllevan a la impunidad gubernamental, por ello es necesario dotar a la entidad de fiscalización superior de la federación, de todos los instrumentos constitucionales y legales.

Por lo anteriormente expuesto, y en virtud de que las propuestas planteadas en la presente iniciativa permitirán que la fiscalización en México se realice con objetividad, imparcialidad, con arreglo a la ley, de manera pronta y oportuna, sometemos a consideración de la H. Comisión Permanente del Congreso de la Unión, la presente iniciativa con proyecto de

Decreto que reforma y adiciona el artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único. Se adiciona un cuarto párrafo a la fracción I del párrafo tercero; y se reforman el último párrafo de la fracción I, el primer párrafo de la fracción II, ambas del párrafo tercero y el cuarto párrafo, todos del artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 79. ...

...

...

I. ...

...

...

La entidad de fiscalización superior de la federación iniciará la revisión de la Cuenta Pública 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 deriven de la Cuenta Pública.

...

Sin perjuicio de los informes a que se refiere el primer párrafo de esta fracción y al principio de anualidad, en las situaciones excepcionales que determine la ley, derivado de denuncias, la entidad de fiscalización superior de la Federación podrá, en el ejercicio en curso o anteriores, revisar directamente los conceptos denunciados y rendir un informe específico a la Cámara de Diputados y, en su caso, fincar las responsabilidades correspondientes o promover otras 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 30 de octubre del año siguiente al cierre del ejercicio revisado, el cual se someterá a la consideración del pleno de dicha Cámara y tendrá carácter público. Dentro de dicho informe se incluirán las auditorías practicadas, los dictámenes de su revisión, los apartados correspondientes a la fiscalización del manejo de los recursos federales por parte de las entidades fiscalizadas a que se refiere la fracción anterior y a la verificación del desempeño en el cumplimiento de los objetivos de los programas federales, así como también un apartado específico con las observaciones de la entidad de fiscalización superior de la federación que incluya las justificaciones y aclaraciones que, en su caso, las entidades fiscalizadas hayan presentado sobre las mismas.

...

...

...

...

...

...

III. ...

IV. ...

...

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 **nueve años sin reelección**. 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.

...

...

...

Transitorios

Primero.- El presente decreto entrara en vigor a partir de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. El actual titular de la Auditoría Superior de la Federación permanecerá en su cargo un año más, a efecto de realizar el ajuste conducente de 9 años propuesto en el presente decreto.

Nota

1. Auditoría Superior de la Federación <http://www.asf.gob.mx>

Diputados: Mariano González Zarur, Ernesto Ruiz Velasco de Lira, José Luis Gutiérrez Calzadilla, Carlos Augusto Bracho González, Eduardo Sergio de la Torre Jaramillo, Carlos Alberto García González, Rubí Laura López Silva, Eduardo Ortiz Hernández, Eduardo Sánchez Hernández, José Luis Varela Lagunas, Verónica Velasco Rodríguez (rúbricas)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Junio 25 de 2008.)

QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSOS ARTÍCULOS DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, RECIBIDA DE LA DIPUTADA CLAUDIA LILIA CRUZ SANTIAGO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD, EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 2 DE JULIO DE 2008

Con fundamento en los artículos 71, fracción II, 72 y 78, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 55, fracción II, 56, 60, 172, 174, 176 y 179 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, la que suscribe, diputada Claudia Lilia Cruz Santiago, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática en la LX Legislatura, en el marco de la reforma del Estado, presenta a esta soberanía iniciativa que contiene proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de elevar a rango constitucional los principios de democracia participativa, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

Consideraciones generales

En México no existe un cabal Estado democrático. Los significativos avances que la república ha logrado para garantizar elecciones libres y equitativas contrastan con las contradicciones del sistema de partidos; la ausencia de propuestas de solución a los graves problemas que enfrenta el país, el alejamiento de los ciudadanos, la desconfianza que éstos tienen y expresan, entre otras formas, con la abstención en los procesos electorales.

Resultan insatisfactorios también el alto costo que la operación de los partidos y los procesos electorales tiene para los contribuyentes, así como el manejo poco transparente de los recursos. En tal sentido, las reformas aprobadas al Código Federal Electoral resultan aún insuficientes y perfectibles.

La república está definida constitucionalmente como una democracia representativa, pero existen diversas limitaciones, como la ausencia de mecanismos de rendición de cuentas de los legisladores y de administradores públicos, de exigibilidad de los derechos y de evaluación ciudadana de las políticas.

En este contexto, los ciudadanos padecen fuertes restricciones para el ejercicio de sus derechos humanos, sociales y políticos, además de carecer de instancias y procesos adecuados para participar en las decisiones fundamentales que los afectan.

México dista mucho de ser una república federal como establece la Constitución. Persiste la preeminencia del Ejecutivo federal, la carencia de mecanismos de participación de los estados y municipios en la definición las políticas federales, la inequidad del desarrollo entre regiones, el centralismo fiscal y presupuestal y la debilidad de los municipios.

En las últimas décadas, los gobiernos propiciaron que algunas de las áreas de la administración pública fueran penetradas por la corrupción y prácticas, cuyo fin es el enriquecimiento ilícito de quienes detentan los principales cargos; mantuvieron en lo fundamental una relación con los gobernados, caracterizada por prácticas burocráticas, autoritarias, patrimonialistas y clientelares, cuyo costo es muy elevado en relación con los resultados y su ínfimo grado de eficiencia.

Los gobiernos conforman los mandos superiores con criterios personalistas y partidistas, más no de aptitud ni capacidad. Y, por su parte, los funcionarios medios carecen de estabilidad, seguridad y posibilidades de calificación y mejoramiento laboral.

El Poder Legislativo, cuyo mayor avance es la formación política plural que le permite servir de contrapeso al Ejecutivo, no cuenta con la confianza plena de los ciudadanos, debido a la débil relación entre electores y elegidos y a la ausencia de rendición de cuentas, el limitado tiempo de trabajo anual de los órganos legislativos, su falta de iniciativa para legislar autónomamente sobre los problemas nacionales fundamentales, además de una inexistencia de capacidad popular para impulsar iniciativas legislativas.

Debemos lograr una democracia representativa plena y transitar hacia una democracia participativa, en la cual los ciudadanos participen activa y libremente, en forma institucionalizada o autónoma, en las decisiones fundamentales que les conciernen, tengan el derecho y el deber de evaluar el desempeño de sus gobernantes, legisladores y representantes políticos y en su caso, revocar su mandato, así como la posibilidad legal de impulsar iniciativas desde la sociedad.

Construir esta democracia supone una profunda transformación del viejo régimen político, por lo que en el marco de la reforma del Estado es necesario revisar y modificar la actual Constitución Política con la participación y aprobación directa de los ciudadanos.

Se requiere reformar la legislación electoral y el sistema de partidos políticos para garantizar la equidad en la competencia, eliminar restricciones a las alianzas y coaliciones, incorporando las candidaturas ciudadanas a la legislación electoral; regular las precampañas, suprimir la cláusula de gobernabilidad en la formación de los órganos legislativos, reducir el costo de la operación de los partidos y de la realización de los procesos electorales, prohibir la venta libre de tiempos para propaganda política en los medios electrónicos de comunicación, y conferir al Estado la facultad de asignar y verificar en forma real, tiempos equitativos para todos los partidos y candidatos contendientes, además de reglamentar el uso de materiales no biodegradables como el plástico en la publicidad electoral, para mejora del ambiente.

Es necesario consolidar un sistema plural de partidos políticos; facilitar el registro de partidos políticos nacionales, estatales y municipales, estableciendo en la ley los requisitos para que tengan acceso al financiamiento público, el cual no debe concederse por el simple hecho de obtener un registro, sino cuando el nuevo partido obtenga el porcentaje que marque la ley para conservar el registro; cuidar que la legislación no propicie la intromisión del Estado en la vida y en las decisiones internas de los partidos; garantizar el pleno ejercicio de los derechos políticos y erradicar las prácticas electorales fraudulentas.

Se necesita alcanzar una verdadera autonomía municipal y una efectiva soberanía estatal, en el marco de un federalismo equitativo; realizar una reforma hacendaría que garantice más equidad en la distribución de los recursos entre federación, estados y municipios; establecer criterios redistributivos de las funciones y responsabilidades, así como del gasto público entre las regiones, renegociar la deuda interna y externa de los estados, programar y promover el desarrollo regional equitativo, planear el desarrollo con la participación de todos los ámbitos de gobierno y coordinar las acciones concurrentes entre estados y federación.

Se debe impulsar una profunda reforma de las instituciones del Estado, condición imperativa para tornarlo democrático, eficiente y transparente. Un criterio rector de esta reforma debe ser garantizar por todos los medios, la separación real y plena de los tres poderes del Estado: el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial.

Esta reforma debe considerar la democratización del Poder Ejecutivo y del ejercicio mismo del poder, para lo cual se reitera, el establecimiento de un régimen de gobierno de gabinete o semipresidencial, en el que un jefe de gabinete propuesto por el presidente y aprobado por el Congreso coordine las actividades del gabinete, lleve la relación del Ejecutivo con el Legislativo y sea, al igual que los secretarios de Estado, responsable ante el Congreso.

Debemos combatir la corrupción en las instituciones públicas y privadas de arriba hacia abajo, al exigir y reglamentar la rendición de cuentas, la transparencia de la información y las contralorías y auditorías ciudadanas; someter a los funcionarios, desde el presidente, a la ley, creando mecanismos judiciales y políticos que lo garanticen; asegurar la autonomía e independencia del Ministerio Público con relación al Poder Ejecutivo, partiendo de la elección directa de sus titulares –procurador general de la República y procuradores estatales de Justicia– por los ciudadanos, lo que sería un paso hacia la despolitización de la persecución del delito.

Es necesario erradicar el patrimonialismo y el clientelismo en el funcionamiento de los poderes del Estado; lograr que este actúe al servicio de los ciudadanos y no de sí mismo; y procurar que toda la administración pública sea eficiente y transparente, rinda cuentas periódicamente a la sociedad y sea vigilada por ella. Con estas premisas, podremos consolidar el servicio civil de carrera para construir una estructura administrativa estable, despartidizada y profesional.

Los órganos legislativos federales y estatales deberán reformarse para ampliar sus periodos de sesiones; recuperar la capacidad de iniciativa legal propia e incorporar a la ley la iniciativa ciudadana; ampliar la participación de los ciudadanos en los procesos legislativos federales y locales; conseguir que los legisladores consulten y rindan cuentas periódicamente a sus electores; acotar el fuero de los legisladores a su espíritu de salvaguarda de la libertad de opinión y acción política, y normar su actividad para evitar el influyentismo y los conflictos de interés, con el propósito de lograr que se dediquen exclusivamente a la función legislativa.

La modificación de la Constitución y de las leyes debe garantizar que el amparo tenga efecto general y reconocimiento a la defensa colectiva; que la Suprema Corte de Justicia se

integre como un tribunal constitucional; que los jueces rindan cuentas a los ciudadanos; que haya mecanismos de resolución de controversias y arbitraje, a fin de combatir eficazmente la corrupción de jueces y policías.

La reforma del Estado debe orientarse a la superación de marginaciones sociales y rezagos regionales; a la incorporación de los avances científicos y tecnológicos a los aparatos productivos; a la creación de un orden mundial justo y equitativo; a una inserción y participación del país en los procesos de globalización en condiciones de equidad; a la ampliación y el fortalecimiento de un régimen de respeto a las garantías y libertades individuales; a garantizar un orden de equilibrios entre los poderes federales, estatales y municipales; al reconocimiento de nuevos derechos, tanto individuales y colectivos; a dar transparencia y garantizar rectitud a las decisiones y acciones de los poderes públicos.

Consideraciones específicas

La reforma del Estado debe replantear la relación entre los poderes públicos y la sociedad, toda vez que la conformación de la actual representación política, no permite una participación ciudadana más activa y significativa en las cuestiones públicas que afectan de modo inmediato a la ciudadanía, que en ciertos casos esas determinaciones carecen de la aceptación general de la población; provocan la falsa legitimación de intereses contrarios al bienestar de la comunidad y que por lo tanto, muchas decisiones se tomen con un completo desconocimiento de la materia.

Así, la participación ciudadana ha sido restringida a la simple elección de sus representantes, encasillando al electorado a una participación mínima, pues éste, se limita al derecho de sufragio tanto pasivo como activo.

Es necesario incluir el principio de "democracia participativa" dentro de aquellas disposiciones constitucionales con carácter de decisión política fundamental, insertar este principio en el artículo 40, como forma de ejercicio de la soberanía que reside en el pueblo para que la forma de gobierno de México sea no sólo representativa, sino también participativa.

La participación ciudadana y la representación política no pueden concebirse como conceptos extremos, sino como conceptos complementarios. La participación ciudadana no puede concebirse alejada de las instancias de representación política ni de las decisiones que en ellas se tomen.

En México no existe una tradición democrática de participación ciudadana, salvo para la elección de sus representantes en los Poderes Legislativo y Ejecutivo.

La reforma electoral de 1977 y los debates sobre diversas iniciativas de partidos políticos que constan en las Cámaras del Congreso intentaron establecerla en el ámbito federal, pero no logró consolidarse, pues en 1987 se derogó el único mecanismo constitucional de democracia directa que existía hasta entonces.

Los mecanismos que la democracia directa prevé, como el referéndum, el plebiscito y la iniciativa popular, hacen posible que la ciudadanía se involucre en la realización de políticas nacionales que le afectaran o servirán a futuro; el referéndum pone a consideración de los ciudadanos una reforma constitucional o una ley; se distingue del plebiscito en que su objeto son decisiones políticas o administrativas que afectan el interés general de la comunidad.

Consideraciones sobre artículos específicos

Los procedimientos de democracia directa o semidirecta o participativa no están consagrados en el marco jurídico federal de nuestro país, por ello, nuestro grupo parlamentario postula que es imprescindible rescatar a nuestra incipiente democracia del marasmo en el que se encuentra.

Ha llegado el momento de complementarla con la democracia participativa, que permitirá dotar a los individuos de un poder ciudadano, sin precedentes en la historia de nuestro país.

De lo anterior se desprenden las siguientes propuestas:

- 1) Reformar el artículo 35 de la Constitución con el fin de que se considere la democracia participativa como una prerrogativa adicional para la ciudadanía. La propuesta pretende que la ciudadanía participe en los procesos de consulta del plebiscito y del referéndum, y que se reconozca de manera explícita el derecho de los ciudadanos para presentar leyes a nivel federal, ante el Congreso de la Unión.
- 2) Modificar el artículo 36, que enmarca las obligaciones de los ciudadanos de la república, para que se reconozca el derecho a votar tanto en los plebiscitos como en los referendos, y que de esta forma quede integrado tanto el derecho a participar en las decisiones públicas como la obligación de votar en las consultas que para tal motivo se convoquen.
- 3) Reconocer en el artículo 39 el derecho que le asiste al pueblo de revocar el mandato de los titulares electos de los órganos del poder público, en particular del presidente de la república y de los legisladores, cuando su actuación omisa, negligente o negativa, redunde en perjuicio de la institución que representan y del conjunto de la nación.
- 4) Plasmar en el artículo 40, el reconocimiento a la democracia como uno de los principios fundamentales de nuestra República, tanto representativa como participativa. De esta forma enriquecemos dicho principio y evitamos que se impongan los rasgos de una democracia censataria en la que el ciudadano queda marginado de todas las decisiones y sólo exista la facultad de aprobar todos los temas a través de la asamblea del pueblo.

5) Consagrar en el artículo 71 la facultad de los ciudadanos para presentar iniciativas de ley ante el Congreso de la Unión, bajo los principios de democracia participativa.

6) Adicionar en el artículo 73 una fracción XXIX-N, con el fin de otorgar al Congreso la facultad de legislar en materia de democracia participativa. Se debe partir de que este concepto es más amplio y de mayores alcances que el referéndum y el plebiscito, por lo que es necesario darle un soporte parlamentario a una república democrática, representativa y participativa.

7) Reconocer en el artículo 115 el que esta república se funde en los principios de la democracia representativa y participativa. Con el fin de que los estados cuenten con un marco constitucional acorde a la realidad política actual.

El referéndum constitucional se realizará de manera obligatoria, pero sólo cuando se convoque a referéndum de iniciativas que tengan por objeto reformar nuestras garantías individuales, especialmente los derechos políticos y cuando se afecte la soberanía nacional, el dominio de la nación sobre los recursos naturales, el patrimonio cultural, la división de poderes o la forma de gobierno.

Por lo anterior se propone a esta soberanía el siguiente proyecto de

Decreto

Artículo Único. Se **reforman** la fracción I del artículo 35, la fracción III del artículo 36, el artículo 39, el artículo 40, el segundo párrafo del artículo 71, el artículo 115 y el artículo 135. Se **adicionan** el artículo 35, con una fracción VI; el artículo 41, con una fracción V, el artículo 71, con una fracción IV; el artículo 73, con una fracción XXIX-N, y el artículo 135, con dos párrafos, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar sigue:

Artículo 35. Son prerrogativas **de la ciudadanía:**

I. Votar en las elecciones populares **y en los procesos de plebiscito y referéndum;**

II. a V. ...

VI. Iniciar leyes ante el Congreso de la Unión

Artículo 36. Son obligaciones **de la ciudadanía:**

I. y II. ...

III. ... Votar en las elecciones populares **y en los procesos de plebiscito y referéndum,** en los términos que señale la ley.

IV. y V. ...

Artículo 39. La soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su Gobierno, **así como de revocar el mandato de los titulares electos de los órganos del poder público.**

Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república **democrática, representativa y participativa**, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

Artículo 41. ...

...

I. a IV. ...

V. El derecho de solicitud de referéndum y plebiscito corresponderá:

a) **A la ciudadanía, cuando lo solicite al menos el 1 por ciento de los inscritos en el padrón electoral vigente y pertenezcan al menos a una tercera parte de estados de la Federación, incluido el Distrito Federal;**

b) **Una tercera parte de los integrantes de cualquiera de las Cámaras del honorable Congreso de la Unión; y**

c) **El presidente de la república.**

Se someterán a plebiscito, en los términos que disponga la ley, propuestas de decisiones o actos del presidente de la república, considerados trascendentales para el orden público o el interés de la nación.

Artículo 71. ...

I. a III. ...

IV. A la ciudadanía

Las iniciativas presentadas por el presidente de la república, por las Legislaturas de los Estados, por las diputaciones de los mismos, pasarán desde luego a la comisión. **Las que presente la ciudadanía seguirán los requisitos que marque la ley correspondiente.** Las que presentarán los diputados o los senadores, se sujetarán a los trámites que designe el Reglamento de Debates.

Artículo 73. El Congreso tiene la facultad:

I. a XXIX-J. ...

XXIX-N. Para legislar en materia de democracia participativa.

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

Artículo 135. La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los estados.

Se realizará el referéndum constitucional de manera obligatoria, cuando se trate de iniciativas que tengan por objeto la derogación, adición o reforma a esta Constitución, que versen sobre las garantías individuales; los derechos políticos, la soberanía nacional; el dominio de la nación sobre los recursos naturales, el patrimonio cultural, la división de poderes y la forma de gobierno.

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 a las reformas.

Transitorio

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

Comisión Permanente del honorable Congreso de la Unión, a 2 de julio de 2008.

Diputada Claudia Lilia Cruz Santiago (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Julio 2 de 2008.)

QUE ADICIONA Y MODIFICA LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y LA LEY DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, PRESENTADA POR EL DIPUTADO ALEJANDRO CHANONA BURGUETE, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE CONVERGENCIA, EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 2 DE JULIO DE 2008

El que suscribe, diputado federal Alejandro Chanona Burguete, coordinador del Grupo Parlamentario de Convergencia de la LX Legislatura del Honorable Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a consideración del Pleno de la Cámara de Diputados la siguiente iniciativa de ley que adiciona y modifica la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

La Convención Americana sobre Derechos Humanos, suscrita en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos de San José de Costa Rica, en 1969, prescribe en su artículo 1o.: "Los Estados parte en esta convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social".

En el numeral 2 la mencionada convención señala: "Si el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el artículo 1o. no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados parte se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades".

En sus capítulos II y III la convención, mejor conocida como "Pacto de San José", reconoce como derechos civiles y políticos el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica, el derecho a la vida, el derecho a la integridad personal, la prohibición de la esclavitud y servidumbre, el derecho a la libertad personal, las garantías judiciales, el respeto al principio de legalidad y de retroactividad, el derecho a indemnización, la protección de la honra y de la dignidad, la libertad de conciencia y de religión, la libertad de pensamiento y de expresión, el derecho de rectificación o respuesta, el derecho de reunión, la libertad de asociación, la protección a la familia, el derecho al nombre, el derechos del niño, el derecho a la nacionalidad, el derecho a la propiedad privada, el derecho de circulación y de

residencia, los derechos políticos, la igualdad ante la ley y la protección judicial, entre otros.

El estatuto de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, aprobado mediante la Resolución número 448 adoptada por la Asamblea General de la OEA en su noveno periodo de sesiones, celebrado en La Paz, Bolivia, en octubre de 1979, indica que la Corte Interamericana de Derechos Humanos es una institución judicial autónoma cuyo objetivo es la aplicación e interpretación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Corte ejerce función **jurisdiccional** y consultiva su función jurisdiccional se rige por las disposiciones de los artículos 61, 62 y 63, y su función consultiva se rige por las disposiciones del artículo 64, ambos de la convención.

En nuestro país la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) es un organismo que cuenta con autonomía de gestión y presupuestaria con personalidad jurídica y patrimonio propios, **sin carácter jurisdiccional** y tiene por objeto esencial la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano. Los procedimientos que se sigan ante la comisión deberán ser breves y sencillos, y estarán sujetos sólo a las formalidades esenciales. Se seguirán además, de acuerdo con los principios de inmediatez, concentración y rapidez.

En octubre de 1991 el Centro de Derechos Humanos de Naciones Unidas celebró en París la primera reunión técnica internacional sobre las instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos, cuyos seminarios versaron, entre otros asuntos, acerca de las modalidades de cooperación entre las instituciones nacionales y las organizaciones internacionales, y las formas de mejorar la eficacia de las instituciones nacionales. A la reunión asistieron representantes de instituciones nacionales, Estados, organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales.

Además de intercambiar puntos de vista sobre las disposiciones vigentes, los participantes formularon un amplio conjunto de recomendaciones sobre la función y la composición, así como sobre el estatuto y las funciones de las instituciones nacionales de derechos humanos, los cuales se conocen como los "Principios de París", los cuales contienen cuatro ejes rectores:

a. Competencia y atribuciones.

b. Composición y garantías de independencia y pluralismo.

c. Modalidades de funcionamiento.

d. Principios complementarios relativos al estatuto de las comisiones dotadas de competencia cuasi jurisdiccional.

En ellos se consagra que la institución nacional de derechos humanos en el país deberá promover y asegurar que la legislación, los reglamentos y las prácticas nacionales se

armonicen con los instrumentos internacionales de derechos humanos en los que el Estado sea parte, y que su aplicación sea efectiva.

1. Entre los principales temas contenidos en los Principios de París se encuentran el de las competencias y atribuciones para las instituciones nacionales de derechos humanos y en ellos se estableció que la institución nacional dispondrá del mandato más amplio posible, claramente enunciado en un texto constitucional o legislativo, que establezca su composición y su ámbito de competencia.

Actualmente en México el mandato de la CNDH no es el más amplio posible toda vez que el artículo 102 constitucional, apartado B, señala que 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 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. De ahí que se excluye el carácter jurisdiccional de la CNDH.

Además el artículo prescribe que **estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales.** Excluyéndose la materia laboral de forma expresa.

En primer lugar, es necesario establecer que actualmente las quejas presentadas ante la CNDH, así como las resoluciones y las recomendaciones formuladas por ese organismo, no afectan el ejercicio de otros derechos y medios de defensa que puedan corresponder a los interesados conforme a lo dispuesto en las leyes. En este sentido, no se suspenden ni se interrumpen los plazos y términos establecidos en los distintos procedimientos legales para hacer valer un derecho.

Ahora bien, de conformidad con lo establecido en el artículo 46 de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos, el valor de una recomendación de la comisión no es suficiente como para desvirtuar la validez jurídica de las pruebas que se aportaron en alguna causa penal federal y que se valoraron en las instancias correspondientes.

Estas recomendaciones únicamente determinan la veracidad de su contenido y solamente se da pauta a que las instituciones a quienes se encuentran dirigidas procedan a su conocimiento, lo que difiere desde luego de la actualización por prueba plena de los hechos denunciados por el recurrente, con el fin de anular, modificar o dejar sin efecto las resoluciones o actos contra los cuales se hubiese presentado la queja o denuncia.

Por lo anterior, en el Grupo Parlamentario de Convergencia consideramos importante ampliar la competencia de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos al ámbito jurisdiccional, a fin de que conozca de violaciones de los derechos humanos que pudieran ocurrir a lo largo de la secuela procedimental judicial en materia federal, además de los asuntos del trabajo y administrativos, a fin de que impacte en las resoluciones que pongan fin al juicio o procedimiento e incidan en la valoración del acervo probatorio. Lo anterior a fin de respetar puntualmente el principio de *cosa juzgada*.

2. Otro tema incluido en los Principios de París es la **composición y garantías de independencia y pluralismo**, al consagrar que **la composición de la institución nacional y el nombramiento de sus miembros, por vía de elección o de otro modo, deberán ajustarse a un procedimiento que ofrezca todas las garantías necesarias para asegurar la representación pluralista de las fuerzas sociales (de la sociedad civil) interesadas en la promoción y protección de los derechos humanos.**

El apartado B del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prescribe que 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 substituidos los dos consejeros de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen propuestos y ratificados para un segundo periodo.

Por su parte, el artículo 17 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos indica que el consejo estará integrado por diez personas que gocen de **reconocido prestigio en la sociedad**, sin que con ello garantice **el pluralismo**, en su composición. Y continúa señalando que deben ser mexicanos en pleno ejercicio de sus derechos ciudadanos, y cuando menos siete de entre ellos no deben desempeñar ningún cargo o comisión como servidor público.

Las reformas que se proponen consisten en garantizar el pluralismo en la composición del consejo consultivo, y de esa forma sentar las bases para avanzar hacia la efectiva independencia de este organismo, al prever un verdadero mecanismo de participación ciudadana, a fin de que la CNDH se conciba a sí misma, por la propia naturaleza de sus funciones, más como un aliado de la sociedad que como una autoridad estatal. En la medida en que se garantice la efectiva participación de la sociedad civil, su identificación con la sociedad y su legitimidad social quedarán también garantizadas.

3. El último punto por tratar se refiere a las **modalidades de funcionamiento** y se prescribe que **en el marco de sus actividades, la institución nacional deberá establecer relaciones con organizaciones no gubernamentales que se ocupen de la promoción y protección de los derechos humanos.**

La ley de la materia indica que la Comisión Nacional tendrá entre otras las siguientes atribuciones: recibir quejas, investigar sobre las mismas, formular recomendaciones, atender inconformidades, conciliar, promover cambios y modificaciones legislativas y reglamentarias, promover el estudio, la enseñanza y divulgación de los derechos humanos en el ámbito nacional e internacional, expedir su reglamento interno, elaborar y ejecutar programas preventivos en la materia, supervisar respeto a los derechos humanos en el sistema penitenciario y de readaptación social, dar seguimiento, evaluación y monitoreo en materia de igualdad entre mujeres y hombres, entre otros. Por ello debe señalarse de forma expresa en la misma, que deberán establecerse relaciones con organizaciones no gubernamentales que se ocupen de la promoción y protección de los derechos humanos, no obstante, ocurra en la práctica.

Por lo expuesto, y con base en la facultad que me concede el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y el 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someto por su conducto, a la consideración de esa soberanía, para su discusión y aprobación en su caso, la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se modifica la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos

Primero. Se modifica el apartado B del artículo 102 constitucional, para quedar como sigue:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 102

A. ...

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 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 las resoluciones o sentencias definitivas** del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos.

...

Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales.

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 substituidos los dos consejeros de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen propuestos y ratificados para un segundo periodo.

...

...

...

Segundo. Se modifica el artículo 6o. de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

II.

a) Recibir quejas por actos u omisiones de autoridades jurisdiccionales de carácter federal **cometidos durante el procedimiento, incluidos asuntos del trabajo y administrativos.**

b) ...

III a XIV

XV. Establecer relaciones con organizaciones no gubernamentales para ampliar la acción de las instituciones nacionales.

XVI. Las demás que le otorguen la presente ley y otros ordenamientos legales.

Se deroga la fracción III del artículo 7o., y se adiciona el artículo 17 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, al tenor de lo siguiente:

Artículo 7o.

La comisión nacional no podrá conocer de los asuntos relativos a:

I. Actos y resoluciones de organismos y autoridades electorales;

II. Resoluciones de carácter jurisdiccional;

III. Derogado

IV. Consultas formuladas por autoridades, particulares u otras entidades, sobre la interpretación de las disposiciones constitucionales y legales.

Artículo 17. El consejo a que se refiere el artículo 5o. de esta ley estará integrado por diez personas que gocen de reconocido prestigio en la sociedad, mexicanos en pleno ejercicio de sus derechos ciudadanos, y cuando menos siete de entre ellos no deben desempeñar ningún cargo o comisión como servidor público.

A fin de garantizar el pluralismo en los procedimientos por seguir para la presentación de las propuestas por la Cámara de Senadores en la composición del consejo consultivo, al efectuar el nombramiento de sus miembros, deberán ofrecerse todas las garantías necesarias para asegurar la representación pluralista de las fuerzas sociales (sindicatos, organizaciones de profesionales, periodistas, corrientes de pensamiento religioso y el Congreso de la Unión) interesadas en la promoción y protección de los derechos humanos, en particular mediante facultades que permitan lograr la cooperación eficaz o la participación de los siguientes representantes:

- a) **Las organizaciones no gubernamentales competentes en la esfera de los derechos humanos y la lucha contra la discriminación racial, los sindicatos, las organizaciones de profesionales interesadas, en particular juristas, médicos, periodistas y personalidades científicas;**
- b) **Las corrientes de pensamiento filosófico y religioso;**
- c) **Los universitarios y especialistas calificados; y**
- d) **El Congreso de la Unión.**

El presidente de la comisión nacional lo será también del consejo consultivo. Los cargos de los demás miembros del consejo serán honorarios. A excepción de su presidente, anualmente, durante octubre, serán sustituidos los dos consejeros de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen propuestos y ratificados para un segundo periodo. Para el caso de que existan más de dos consejeros con la misma antigüedad, será el propio consejo el que proponga el orden cronológico que deba seguirse.

Transitorio

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

Diputado Alejandro Chanona Burguete (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Julio 2 de 2008.)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 21 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, MEDIANTE LA ADICIÓN DE UN INCISO F), RECIBIDA DEL DIPUTADO VÍCTOR LEOPOLDO VALENCIA DE LOS SANTOS, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI, EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 2 DE JULIO DE 2008

El suscrito, diputado Víctor Valencia de los Santos, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en la Cámara de Diputados de la LX Legislatura del Congreso de la Unión, 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, se permite someter a la consideración de esta soberanía la presente iniciativa, que contiene proyecto de decreto para reformar el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, adicionando un inciso f, con el objeto de que el Sistema Nacional de Seguridad Pública contemple entre sus bases mínimas la obligación de que el Instituto Federal Electoral proporcione a las instituciones de seguridad pública el banco de datos o información que resguarde de las huellas dactilares de las personas que conforman el padrón electoral, a efecto de que el Sistema Nacional de Seguridad Pública opere un subsistema de tecnología o red de inteligencia cibernética nacional por medio del cual todas las autoridades responsables de la seguridad pública en el país consultaran si algún ciudadano tiene antecedentes penales.

Para los efectos a que se hace mención el párrafo anterior, sera obligatorio para todas las instituciones gubernamentales el que soliciten a los ciudadanos se identifiquen con su credencial de elector en cualquier trámite, y deberán recurrir al subsistema o red de inteligencia cibernética nacional que contendrá el banco de datos de huellas dactilares. Con base en la siguiente

Exposición de Motivos

Considerando que desde el Programa Nacional de Seguridad Pública 1995-2000 se establecía la necesidad y conveniencia de utilizar un instrumento tecnológico de notoria importancia que produjera la información sobre la seguridad pública para el conocimiento inteligente de los fenómenos de la delincuencia, cuya aportación podría resultar invaluable para la planeación, ejecución y la propia evaluación; mediante la presente iniciativa se pretende implantar adecuando el marco jurídico que regula la materia de seguridad pública, un sistema o programa en el que participen de manera coordinada todas las policías preventivas del país maximizando el uso de la tecnología, tomando como base el aprovechamiento del banco de datos o información de las huellas dactilares de las personas que conforman el padrón electoral que resguarda el Instituto Federal Electoral, esto con el ánimo de hacer efectiva la procuración de justicia.

En efecto, lo que se pretende es optimizar el registro que salvaguarda el IFE de las huellas dactilares, mediante la utilización del mismo para identificar en donde se encuentran tanto

prófugos de la justicia, presuntos responsables de la comisión de alguna conducta punitiva o simplemente para conocer si algún delincuente es reincidente.

Indudablemente el uso del registro de las huellas dactilares que posee el Instituto Federal Electoral puede ser un instrumento o herramienta muy valiosa para combatir la delincuencia, tanto en el ámbito federal como en el fuero común. Para cumplir con tal cometido es elemental que todo ciudadano se identifique con su credencial de elector para la realización de cualquier trámite o acto jurídico, resultando así obligatorio para el servidor público de toda dependencia, trátase de cualquiera de los niveles de gobierno, así como para las personas jurídico colectivas y ciudadanía en general, el que se recurra a consultar mediante la base de datos de las huellas dactilares a través del sistema que para ello se cree, si algún sujeto tiene antecedentes penales, para que en el caso de que resulte esta situación en ese sentido, informe inmediatamente a la policía preventiva de la circunscripción que corresponda, se lleve a cabo la detención.

Antes de exponer las consideraciones y fundamentos normativos que permiten demostrar que los argumentos vertidos son apropiados; se justificará a continuación conforme a la explicación científica, la importancia y conveniencia del porque utilizar la información que se deriva del análisis de las huellas dactilares:

Por más de un siglo, las huellas dactilares han sido uno de los métodos más usados para el reconocimiento humano; los sistemas biométricos automatizados han estado disponibles solamente en estos últimos años. La determinación y compromiso de la industria, las evaluaciones y las necesidades del gobierno, y los cuerpos organizados de los estándares han conducido a la siguiente generación en reconocimiento de huellas dactilares, que promete dispositivos más rápidos y de más alta calidad de adquisición para producir una exactitud más alta y mayor confiabilidad. Porque las huellas dactilares tienen una aceptación generalmente amplia entre el público en general, el orden público, y la comunidad de ciencia forense, continuarán siendo utilizadas por los sistemas legados de muchos gobiernos y serán utilizadas en los nuevos sistemas para los usos y aplicaciones que requieren una biometría confiable.

En sí, la disciplina auxiliar de la criminalística encargada de individualizar a las personas vivas o muertas de forma segura, por medio del estudio de las crestas papilares existentes en las yemas de los dedos de las manos se denomina dactiloscopia. Su objetivo es determinar de manera indubitable la identidad de las personas vivas o muertas, a través del estudio de los tipos fundamentales, puntos característicos y demás elementos que conforman los dactilogramas.

- Rastros dactiloscópicos en casa habitación, negocios, vehículos y objetos
- Confrontas eliminatorias con documentos

La identificación por huellas dactilares es popular por su inherente comodidad de adquisición, las numerosas fuentes disponibles para recolección (diez dedos), y su establecido uso y recolección por parte del orden público e inmigración.

El uso práctico de huellas dactilares como método de identificación de individuos ha sido utilizado desde finales del siglo 19 cuando sir Francis Galton definió algunos de los puntos

o características desde las cuales las huellas dactilares podían ser identificadas. Estos "puntos Galton" son la base para la ciencia de identificación por huella dactilar, la cual se ha expandido y efectuado una transición en el siglo pasado. La identificación por huella digital comienza su transición a la automatización a finales de los años 60 junto con la aparición de las tecnologías de computación. Con la llegada de las computadoras, un subconjunto de los puntos Galton, de aquí en más minucias (rasgos específicos), ha sido utilizado para desarrollar la tecnología de reconocimiento automatizado de huellas dactilares. En 1969, hubo un empuje mayor por parte del Buró Federal de Investigaciones (FBI, por sus siglas en inglés) para desarrollar un sistema para automatizar sus procesos de identificación por huellas dactilares, el cual rápidamente se había vuelto abrumador y requería de muchas horas hombre para el proceso manual. El FBI contrato al Buró Nacional de Estándares (NBS, por sus siglas en inglés), ahora Instituto Nacional de Estándares y Tecnología (NIST, por sus siglas en inglés), para estudiar el proceso automatización de la clasificación, búsqueda y concordancia de las huellas dactilares. El NIST identifico dos cambios clave:

1. Escanear las tarjetas con huellas dactilares y extraer las minucias de cada huella, y
2. Buscar, comparar y combinar las listas de minucias contra grandes repositorios de huellas dactilares.

En 1975, el FBI fundó el desarrollo de escáneres de huella dactilar para clasificadores automatizados y tecnología de extracción de minucias, lo cual condujo al desarrollo de un lector prototipo. Este primer lector usaba técnicas capacitivas para recoger las minucias. En ese momento sólo los datos biográficos de los individuos, la clasificación de los datos de huellas dactilares y las minucias eran almacenados a causa de que el costo de almacenamiento de las imágenes digitales de las huellas dactilares era prohibitivo.

Durante las pocas próximas décadas, el NIST se enfocó y condujo a desarrollos en los métodos automáticos para digitalizar las huellas dactilares en tinta y los efectos de compresión de imagen en la calidad de la imagen, la clasificación, extracción de minucias, y concordancia. EL trabajo del NIST Condujo el desarrollo del algoritmo M40, el primer algoritmo operacional utilizado en el FBI para estrechar la búsqueda de humanos. Los resultados producidos por el algoritmo M40 fueron provistos a técnicos humanos entrenados y especializados quienes evaluaron el significativamente más pequeño grupo de imágenes candidatas.

La tecnología de huellas dactilares disponible continuó mejorando y para el año 1981, cinco sistemas automatizados de identificación por huellas dactilares fueron desplegados. Varios sistemas estatales en los Estados Unidos de América y otros países habían implantado sus propios sistemas autónomos, desarrollados por un número de diferentes proveedores. Durante esta evolución, la comunicación y el intercambio de información entre sistemas fueron pasados por alto, significando que una huella digital recogida con un sistema no podía ser buscado en otro sistema. Estos descuidos llevaron a la necesidad y al desarrollo de estándares para huellas digitales.

Conforme a la necesidad de un sistema de identificación integrado en la comunidad de la justicia criminal de los Estados Unidos se volvió rápidamente evidente, la próxima fase en la automatización de huellas dactilares ocurrió al finalizar la competencia de sistemas automatizados de identificación de huellas dactilares (automated fingerprint identification system, IAFIS). La competencia identificó e investigó tres desafíos principales: 1) adquisición de huellas dactilares digitales, 2) extracción de características de crestas locales, y 3) concordancia de patrones de características de crestas. Los sistemas modelo demostrados fueron evaluados con base en requerimientos de rendimiento específicos. Lockheed Martin fue seleccionado para construir el segmento AFIS del proyecto IAFIS del FBI y los componentes principales de IAFIS estuvieron listos para funcionar desde 1999. También en este plazo, los productos comerciales de verificación de huellas dactilares comenzaron a aparecer para varios controles de acceso y para beneficio de las funciones de verificación.

Es indispensable señalar que desde un punto de vista científico, una huella dactilar usualmente aparece como una serie de líneas oscuras que representan los relieves, la porción saliente de las crestas de fricción, mientras los valles entre estas crestas aparecen como espacio en blanco y están en bajo relieve, la porción subyacente de las crestas de fricción. La identificación por huella dactilar está basada principalmente en las *minucias*, o la ubicación y dirección de los finales y bifurcaciones (separaciones) de las crestas a lo largo su trayectoria.

Los tipos de información que pueden tomarse de la impresión de la cresta de fricción de una huella incluyen el flujo de crestas de fricción (nivel 1 de detalle), la presencia o ausencia de características a lo largo de cada trayecto individual de crestas de fricción y sus secuencias (nivel 2 de detalle), y el detalle intrincado de una sola cresta (nivel 3 de detalle). El reconocimiento está usualmente basado en los primeros 2 niveles de detalle o sólo en el último.

La tecnología AFIS explota algunas de estas características de huellas dactilares. Las crestas de fricción no siempre fluyen continuamente a través de un patrón y a menudo resultan en características específicas como finales de crestas, crestas divisorias y puntos, u otra información.

Un AFIS está diseñado para interpretar el flujo de las crestas sobresalientes para asignar una clasificación de huellas dactilares y luego extraer los detalles de minucias un subconjunto de la suma total de información disponible, suficiente aun para buscar efectivamente en un repositorio de huellas dactilares grande.

Se identifica que el IFE, para realizar el registro de los ciudadanos en el padrón de electores, cuenta con un *hardware* adecuado para tomar información de imágenes digitales de la superficie de una huella dactilar. Los hardware se conforman por una variedad de tipos de sensores-ópticos *capacitivos*, *ultrasónicos* y *térmicos*. Los sensores ópticos toman una imagen de la huella, y son el tipo de sensor más utilizado actualmente. Los capacitivos determinan el calor de cada píxel basados en la capacitividad medida, hecho posible a causa de que un área de aire (valle) tiene significativamente menos capacitancia que el área de un dedo (cresta de fricción de la piel). Otros sensores de huellas capturan imágenes utilizando

ultrasonido de alta frecuencia o unidades ópticas que usen prismas para detectar cambios en la reflectancia de la luz relacionada a la huella dactilar. Los escáner termales requieren el contacto de un dedo a través de una superficie para medir la diferencia de temperatura en un tiempo dado para crear una imagen digital.

Ahora bien, por lo que respecta a la normatividad en materia de seguridad pública, se observa que durante la última década se han realizado adecuaciones a ésta, se reconoce que nos encontrábamos en una lamentable realidad: la información se producía naturalmente, se manejaba por las diversas instancias y niveles, pero parcialmente; en sí se trabajaba en forma dispersa y no existían canales suficientes de comunicación e intercambio. Ante tal situación resulta fundamental que las instituciones de seguridad pública del país generen, sistematicen y utilicen información sobre las materias de seguridad pública; desde luego, deben llevar registro de su personal, armamento y equipo, datos estadísticos de la delincuencia y de otras materias de seguridad pública en lo correspondiente a sus jurisdicciones y competencias. Aunque se considera que los temas que dan contenido a la información requerida para el ejercicio de la función de seguridad pública son varios, junto a los antes expuestos se suman: saber el comportamiento y modos de operación de la delincuencia y datos sobre los delincuentes –sujetos a averiguación previa, indiciados, procesados, sentenciados, reclusos y menores infractores–; análisis estadístico y de normatividad y organismos integrados al Sistema Nacional de Seguridad.

Se afirma que la carrera policial y la información sobre la seguridad pública son las columnas principales en que descansa la edificación del Sistema Nacional de Seguridad Pública para lograr sus objetivos esenciales y perfeccionar las instituciones, optimizar los recursos y hacer más eficientes los esfuerzos para prevenir el delito y abatir la delincuencia.

En todos los foros se ha insistido en la urgente necesidad de contar con una base de datos dentro del sistema de información de seguridad pública que se constituya como el instrumento de mayor utilidad para planear, programar y ejecutar con eficiencia la prevención de la delincuencia, ello facilitará las acciones que corresponden a las instituciones de seguridad pública. Al actual instrumento se le denomina "Subsistema de Información Nacional de Seguridad Pública", para diferenciarlo y subordinarlo al Sistema Nacional de Seguridad Pública, se pretende perfeccionarlo mediante la presente iniciativa.

En el marco de la obligación general –de la federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios– de establecer un sistema nacional de coordinación en materia de seguridad pública, conforme a lo dispuesto en el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en sus últimos dos párrafos, la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública establece fórmulas concretas de coordinación en relación a la información; así ésta en su artículo 25 prevé que todos los niveles de gobierno suministrarán, intercambiarán y sistematizarán la información sobre seguridad pública, mediante los instrumentos tecnológicos modernos que permitan el fácil y rápido acceso a los usuarios a que se refiere la propia ley.

La ley en comento clasifica, por secciones, las materias objeto de inscripción de los distintos registros e incorporación y sistematización a las bases de datos, de la manera siguiente:

Sección Primera. El Registro Nacional de Personal de Seguridad Pública.

Sección Segunda. El Registro Nacional de Armamento y Equipo.

Sección Tercera. La Estadística de Seguridad Pública, y

Sección Cuarta. La Información de Apoyo a la Procuración de Justicia.

Sección Quinta. Base de Datos sobre Normatividad y Sistemas Integrados de Información.

Esta última sección es la que nos ocupa para esta iniciativa; en la cual resalta el artículo 43, este prevé la posibilidad de incorporar otros servicios o instrumentos que tiendan a integrar la información sobre seguridad pública y los mecanismos modernos que den agilidad y rapidez a su acceso.

Con ese fundamento, el Consejo Nacional de Seguridad Pública conoció, en reunión de 7 de marzo de 1996, el proyecto que diseña y establece las bases para el desarrollo del Subsistema de Información Nacional sobre Seguridad Pública, en el que se adiciona una sección de información del subsistema.

Ahora bien, es pertinente destacar que el intercambio de información es la única obligación específica relacionada con el Sistema Nacional de Seguridad Pública en la que la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública incluye a las autoridades judiciales. Cabe recordar que en los términos del artículo 21 constitucional, la federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios tienen la obligación general de coordinarse para establecer el Sistema Nacional de Seguridad Pública y que el concepto ampliado de función estatal de seguridad pública incluye la administración de justicia; pero, la ley es categórica al señalar que dicha función se realizará en los diversos ámbitos de competencia de las diversas autoridades en la materia, incluidos los tribunales... (artículo 3o.) y que la coordinación y aplicación de la ley se hará con respeto absoluto de las atribuciones constitucionales que tengan las instituciones y autoridades que intervienen en el sistema nacional (artículo 5o.).

Congruente con este principio de respeto absoluto y con las normas constitucionales que consagran la división de poderes, las autoridades judiciales no integran los Consejos de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, ni tienen obligación específica con el sistema, distinta a la de suministrarse e intercambiar información.

Dicha obligación se explicita y particulariza en relación a la información relativa a la estadística de seguridad pública –que incluye datos y cifras relevantes sobre administración de justicia, entre otros– y la integración de la base nacional de datos sobre personas responsables de delitos, indiciados, procesados o sentenciados, que se conformará con la información que aporten las instituciones de administración de justicia, entre otras.

El principio del respeto absoluto de la autonomía e independencia del Poder Judicial –de la federación y de las entidades federativas– se confirma por la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública al disponer que las disposiciones previstas en las secciones de los registros correspondientes al personal de

seguridad pública y al armamento y equipo, no serán aplicables a los servidores públicos del Poder Judicial de la federación, los estados y el Distrito Federal.

De esa manera, las obligaciones de suministrar información al Subsistema de Información Nacional de Seguridad Pública, por parte del Poder Judicial, se constriñen a datos y cifras relevantes para la estadística y para integrar la base de datos de la incidencia delictiva, cuestión que de ninguna manera puede considerarse como una limitación o contravención a sus atribuciones constitucionales.

Cuestión diferente serán los convenios de coordinación que se celebren entre el Sistema Nacional de Seguridad Pública y los Poderes Judiciales para el intercambio de servicios e información, pues en éste caso la fuente de obligaciones no es la ley, sino el consenso entre pares y la consecución de objetivos y la satisfacción de intereses comunes. A cambio de eso, las autoridades tendrán acceso al Subsistema Nacional para la Información, en los niveles de consulta que corresponden precisamente al tipo de información que le suministran.

Para los efectos anteriores, resulta útil clasificar la información que las instituciones de seguridad pública del país deben proporcionar al registro nacional, en dos categorías: la primera, se refiere a los datos de identificación y demás características de los elementos humanos (registro de personal) y materiales (registro de armamento y equipo) de las instituciones y la segunda se refiere a datos puramente numéricos y estadísticos sobre la incidencia criminal y la administración de justicia.

En la primera categoría se trata de elementos que integran o que son utilizados por las instituciones para la realización de su función y, por ello, seguramente, se estimó que el sujetar al Poder Judicial a la obligación de registrar estos elementos ante la autoridad administrativa, podría considerarse como intromisión de un poder con otro.

En cambio, el suministro de información despersonalizada o puramente numérica sobre los delincuentes –procesados y sentenciados– o la que da contenido a la estadística general, de ninguna manera puede considerarse como obligación que limite o inhíba al ejercicio de la función del Poder Judicial y ésta es la única información que este poder está obligado a proporcionar al registro nacional.

Por otra parte, el principio de respeto a la soberanía de los estados, queda salvaguardado en los términos del Convenio General de Colaboración en materia de Seguridad Pública, suscrito desde el 4 de noviembre de 1996, por los 31 gobernadores y el jefe del Gobierno del Distrito Federal y en el que, entre otros, se convino lo siguiente: aportar la información y estadística que permita el adecuado funcionamiento del Subsistema de Información Nacional en materia de Seguridad Pública. Consecuentemente, los gobernadores de los estados y el jefe del Gobierno del Distrito Federal se comprometieron a cooperar en la instalación de los instrumentos para captar, capturar, procesar, intercambiar, actualizar, construir y sistematizar las bases de los datos del Registro Nacional del Personal de Seguridad Pública, de Armamento y Equipo, de Estadística, de Información de Apoyo a la Procuración de Justicia, de Normatividad y Servicios Integrados.

Concretamente se estableció el compromiso de instalar las unidades de información necesarias, designar a sus responsables y precisar la forma y plazos para incorporar y consultar la información.

Se contempla expresamente la instalación y operación de una red nacional en cuya instalación material y técnica se comprometen a cooperar todas las partes suscriptoras del convenio.

La red nacional mediante la que debe operar el Subsistema de Información Nacional de Seguridad Pública implica la realización de acciones que inciden en los ámbitos de competencia de los diversos niveles de gobierno (en los términos del artículo 4o. de la ley de la materia) y, por ello, se requirió de la celebración del Convenio General de Colaboración el 4 de noviembre de 1996.

Por lo que ocupa al Subsistema de Información Nacional sobre Seguridad Pública, y que es el punto de partida de la presente iniciativa, podemos señalar que consiste en una red de telecomunicaciones e informática que enlace a las 32 entidades federativas, a los municipios y a todas las instituciones de seguridad pública del país, sean estas federales, estatales o municipales.

Se contempla que a nivel central, el Subsistema de Información Nacional operará mediante una red nacional de comunicación y cómputo que reciba, procese y sistematice la información de los proveedores del sistema, para ponerla a disposición de los usuarios, por ende, la red nacional deberá contar con unidades de información distribuidas en todo el territorio de la república y que constituirán los centros de acceso al subsistema nacional.

Congruente con la intención de que el sistema nacional sea una entidad prácticamente inorgánica, se atribuye al secretario ejecutivo del propio sistema la función de administrar el Subsistema de Información Nacional de Seguridad Pública, tomando en cuenta que este funcionario tiene la atribución general de ejecutar los acuerdos y resoluciones del Consejo Nacional y de ser el factor de comunicación con los propios integrantes del consejo, y con las instituciones de seguridad pública en general. Con su particular posición y atribuciones es, sin duda el elemento que mayores posibilidades tiene de captar, sistematizar y mantener disponible la información sobre materia a nivel nacional.

Es obvio que para operar el Subsistema de Información Nacional, el secretario ejecutivo deberá contar con una estructura administrativa y técnica que encabece probablemente un director general o de área del subsistema. Este director será el responsable operativo del subsistema a nivel central y el coordinador de las unidades de información distribuidas en el territorio nacional.

A su vez, como hemos visto con anterioridad, las unidades de información las hemos clasificado en territoriales e institucionales. Las territoriales se identifican por la demarcación a la que corresponden, y serán: 32 unidades locales, una por cada entidad federativa, 16 delegacionales en el Distrito Federal y las municipales que lleguen a considerarse convenientes.

Las unidades de información institucionales corresponden a cada una de las instituciones de seguridad pública del país y, por lo tanto, pueden clasificarse en federales, locales y municipales. Cada unidad de información deberá tener su propia estructura administrativa y técnica y su titular responsable de la operación de la unidad. Todos los responsables de estas unidades de información deberán coordinarse y vincularse con la red nacional y tendrán la doble función de proveedores y usuarios de información, en el nivel que les corresponda.

Por todo lo manifestado se entiende que los registros y bases de datos que integran el Subsistema de Información Nacional sobre Seguridad Pública deben ser manejados sobre los principios de confidencialidad y reserva, por lo tanto no se proporcionará a la población la información que ponga en riesgo la seguridad pública o atente contra el honor de las personas; se debe ser cuidadoso al respecto, especialmente se debe ser estricto sobre este particular disponiéndose que el incumplimiento de dicha obligación se equipará al delito de revelación de secretos, sin perjuicio de responsabilidad de otra naturaleza.

El subsistema nacional de información al concebirse como un instrumento al servicio de las instituciones de seguridad pública del país no prestará servicio al público, mucho menos la información que lo integra estará disponible para la población en general.

A través de normas reglamentarias y dispositivos técnicos (claves confidenciales para inscribir y para acceder a la información) deberá resolverse la confidencialidad y la reserva de la información; los niveles y áreas para la clasificación de la información y las claves de acceso también por niveles y áreas, al respecto se deberá apegar a lo que dispone el artículo 44 de la ley que ya se citó con antelación.

De igual manera, el acuerdo 65/99 del Consejo Nacional de Seguridad Pública, establece que se exhorta a las entidades federativas, en términos de los artículos 27 y 41 de la Ley General de Bases, para contribuir a la integración del Registro Nacional de Huellas Dactilares, con la información correspondiente de los Registros Nacionales de Seguridad Pública, seguridad privada, de procesados y sentenciados, así como para la integración de fichas signaléticas, mediante la utilización del Sistema Automatizado de Identificación de Huellas Dactilares (AFIS); este permite acreditar que es viable lo que propone esta iniciativa.

El autor está consciente de que aproximadamente hace poco más de dos lustros se inició un proceso hacia la constitución de un sistema nacional de identificación a través de la clave única de registro de población (CURP); en este proyecto estaba implícita la posibilidad de la posibilidad a mediano o largo plazo de que ésta clave absorbiera o subordinara al registro nacional de electores, que sería un subsistema de aquella.

La CURP ha tenido limitaciones técnicas, tal es el caso de que carece de fotografía y huella dactilar, sellos distintivos que *sine qua non* permiten identificar a una persona.

La realidad que se presenta actualmente es que la credencial de elector se ha consolidado fuertemente, con seguridad y certeza jurídicas, en la confianza ciudadana y que se utiliza en terrenos mucho más amplios y variados que los meramente electorales.

De esta manera, el autor de esta iniciativa ha llegado a la convicción de que se deben invertir los papeles y aprovechar la fuerza e inercia de la credibilidad y confianza, así como de eficiencia técnica y eficacia en la práctica, que tiene la credencial de elector, donde todas esas ventajas se presten a la atención y avance a la solución de un problema tan sensible para los mexicanos como lo es la seguridad pública.

De conformidad con lo anteriormente expuesto, fundado y motivado, me permito presentar ante esta soberanía el siguiente proyecto de

Decreto

Artículo Único. Se reforma el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 21. ...

...

...

a) a la e) ...

f) El Instituto Federal Electoral proporcionará a las instituciones de seguridad pública el banco de datos o información que resguarde de las huellas dactilares de las personas que conforman el padrón electoral, a efecto de que el Sistema Nacional de Seguridad Pública operé un subsistema de tecnología o red de inteligencia cibernética nacional por medio del cual todas las autoridades responsables de la seguridad pública en el país consultarán si algún ciudadano tiene antecedentes penales.

Para los efectos a que se hace mención en el párrafo anterior, sera obligatorio para todas las instituciones gubernamentales el que soliciten a los ciudadanos se identifiquen con su credencial de elector en cualquier trámite, y deberán recurrir al subsistema o red de inteligencia cibernética nacional que contendrá el banco de datos de huellas dactilares.

Transitorios

Primero. El presente decreto entrará en vigor noventa días después al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. El Congreso de la Unión dispondrá lo necesario para adaptar el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y la normatividad secundaria en materia de seguridad pública a los preceptos relativos de la Constitución.

Salón de sesiones de la Comisión Permanente, a 2 de julio de 2008.

Diputado Víctor Leopoldo Valencia de los Santos
(rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Julio 2 de 2008.)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 21 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, MEDIANTE LA ADICIÓN DE UN PÁRRAFO SEGUNDO AL INCISO E), RECIBIDA DEL DIPUTADO VÍCTOR LEOPOLDO VALENCIA DE LOS SANTOS, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI, EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 2 DE JUNIO DE 2008

El suscrito diputado federal Víctor Leopoldo Valencia de los Santos, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en esta Cámara de Diputados a la LX Legislatura del Congreso de la Unión, 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, se permite someter a la consideración de esta soberanía la presente iniciativa, que contiene proyecto de decreto para reformar el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mediante la adición de un párrafo segundo al inciso e), con la finalidad de que las armas que decomise al narcotráfico y delincuencia organizada la Procuraduría General de la República, las Secretarías de Seguridad Pública Federal, de la Defensa Nacional, de Marina y, las diversas corporaciones policíacas del país, serán donadas a las entidades federativas y municipios para combatir a la delincuencia conforme al marco legal aplicable, en consideración de la siguiente

Exposición de Motivos

Informes nacionales y de organismos internacionales coinciden en señalar que el tráfico de armas en México sigue dándose mediante pequeños cargamentos u "operaciones hormiga". En un informe que hizo llegar la Procuraduría General de la República (PGR) al Senado de la República se precisa que el año pasado las autoridades federales decomisaron al narcotráfico 8 mil 500 armas, entre ellas "lanza cohetes tierra-tierra", diseñados para destruir vehículos blindados ligeros.

El documento en comento fue elaborado por la Unidad Especializada en Investigación de Terrorismo, Acopio y Tráfico de Armas de la PGR, detalla que entre las armas incautadas a miembros de la delincuencia organizada figuran también ametralladoras Barret calibre 50 milímetros, con capacidad para atravesar blindajes convencionales y unidades ligeras, así como ametralladoras Thompson, de origen estadounidense; Galil y Uzi, provenientes de Israel; HMPK, de manufactura alemana, y las hay también francesas y belgas.

Igualmente, se detalla que del total de armas incautadas a narcotraficantes en 2007, 4 mil 333 son largas, y otras 4 mil 205, cortas, además de que se decomisaron también 518 granadas.

El informe señala que las células del narcotráfico se dedican a "la adquisición de armas de fuego para facilitar el tráfico de estupefacientes y otras actividades delictivas", y para ello utilizan el corredor integrado por Tijuana, Baja California; Nogales, Sonora, y Nuevo Laredo, Tamaulipas".

Sonora y Baja California son puntos de inicio del tráfico de armas, que pasan por el Distrito Federal al sur del territorio nacional; ello hace evidente que si antes los grupos criminales luchaban por rutas de tráfico hacia Estados Unidos y habían llegado a cierto equilibrio, ahora luchan calle por calle por los mercados locales de distribución y consumo, y cada vez de manera más descentralizada y, por lo tanto, difícil de controlar.

Expertos en temas de delincuencia organizada de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), señalan que México es uno de los seis países con mayor delincuencia organizada y niveles de errores judiciales en el impulso y procesamiento de causas penales, solamente superado por Irak, Afganistán, Pakistán, Nigeria y Guinea Ecuatorial.

Consideran que México está ubicado en un nivel de casi 87 por ciento de errores en los expedientes que ya son investigaciones, impulsos o procesamientos de causas penales, lo anteriormente expuesto lo apuntan tras considerar que una de las causas del incremento de la delincuencia organizada es que en el ámbito municipal nuestro país sufre un proceso de "feudalización", mediante el cual llegan al poder los "actores criminales".

En materia de seguridad, las perspectivas para el 2008 continúan siendo poco alentadoras para nuestro país: la incidencia de delitos violentos como consecuencia del combate del gobierno federal contra el crimen organizado, especialmente el narcotráfico, es probable que continúe ocupando los primeros lugares de atención nacional, implicando una creciente tensión social.

Sin embargo, debe aceptarse al menos que –de manera gradual– las autoridades han empezado a comprender la magnitud del fenómeno delictivo y están buscando e impulsando soluciones ante un problema que tardará varios años en controlarse.

Al margen de las llamadas cifras oficiales, que difícilmente reflejan la realidad observada por los mexicanos, distintos especialistas de asociaciones dedicadas al tema de la seguridad en sus diversas modalidades (Cisen, Inacipe, ICESI, Insyde, ASIS, CNSP, Fepasep, México Unido contra la Delincuencia), así como analistas, comentaristas de medios, académicos y estudiosos de la materia coinciden en que no disminuirá la inseguridad en 2008 para las personas ni para empresas e instituciones.

El gobierno mexicano, al verse rebasado en al menos los últimos 7 años en materia de seguridad, optó por recurrir a las Fuerzas Armadas para intentar poner orden en las calles, carreteras y espacios públicos. Situación excepcional, que no es típica sólo de México, pues en América Latina ha sido recurrente utilizar a las fuerzas del Estado para este propósito, como lo ejemplifican Brasil, Chile, Colombia o El Salvador.

Desafortunadamente, una mayor presencia de las fuerzas armadas en tareas de combate al narcotráfico y crimen organizado en nuestro país, puede desembocar en mayores riesgos de fricción social, debido a los operativos instrumentados y la capacidad de respuesta de los grupos delictivos.

Aunado a lo anterior, debe tenerse presente otra grave amenaza derivada de la deserción de más de 123 mil elementos del Ejército entre los años 2000 a 2006. Si tan sólo un 20 por ciento hubiera sido captado por el crimen organizado, éste tendría a su disposición cerca de 25 mil elementos entrenados, armados y con información sobre el funcionamiento del gobierno.

Muchos desertores del Ejército se convierten en sicarios del narcotráfico, como el caso de los denominados Zetas, quienes también suelen delinquir por cuenta propia en muchas regiones del territorio nacional.

La seguridad es un fenómeno de percepción, y la percepción es realidad. Ante el incremento de delitos violentos y no violentos en buena parte del territorio nacional, es imperativo mantener este tema como una de las prioridades en la agenda gubernamental y del empresariado que opera en México, revisar nuevamente las condiciones de seguridad que prevalecen en las organizaciones, disminuir vulnerabilidades y diseñar mecanismos e instrumentos prácticos de inteligencia, detección, prevención y respuesta para mitigar el impacto de posibles riesgos a materializarse.

En el comienzo del año, por recomendación del Centro de Investigación y Seguridad Nacional y del Ejército Mexicano, la Presidencia de la República anunció como parte de su estrategia para combatir la delincuencia organizada un incremento del 30 por ciento en el gasto de vigilancia para la protección de sus inmuebles y la logística de eventos presidenciales, equivalente a 7.3 millones de pesos en gastos de personal, más 23 millones de pesos en recursos materiales.

Cabe hacer notar que, si la propia oficina del Presidente instrumenta nuevos mecanismos de seguridad ante riesgos potenciales, lo procedente para el sector empresarial, especialmente del sistema financiero y bancario mexicano, es adoptar medidas en consonancia con la siniestralidad derivada de la escalada de delitos violentos y no violentos, registrados a lo largo del territorio nacional.

La inseguridad en México, al igual que el desempleo y la pobreza siguen siendo en este momento las principales preocupaciones de los mexicanos. En el primer punto, el gobierno calderonista decidió iniciar su mandato con una cruzada contra el crimen organizado cuya respuesta, en extremo violenta en algunos estados del país y en el Distrito Federal, se ha disparado afectando lastimosamente a la población y dejando mayor sensación de inseguridad.

Además de la pobreza endémica y la mala remuneración en una gran cantidad y diversidad de empleos, algunos factores abonados al incremento de la criminalidad común y organizada en México son impunidad, comercio ilícito, penetración del crimen organizado en instituciones de seguridad pública y, en forma significativa, la corrupción del gobierno.

En efecto, estamos ante una triste realidad, mientras el crimen organizado avanza, las corporaciones policiales se detienen. Así, tenemos que hay corporaciones policíacas municipales en las que sus elementos lamentablemente pasan semanas sin portar un arma,

también carecen de cargadores, chalecos, esposas, lámparas y hasta radios. Resulta incongruente pretender dar seguridad con elementos policiacos, cuando dichos agentes comprometidos con la sociedad, no pueden patrullar con seguridad por la ciudad, por carecer de armas que les den un mínimo de garantía para poder hacer frente a la delincuencia.

Salvo contados casos, las policías carecen de herramientas elementales para combatir la inseguridad, por ende se contempla que es un hecho que la policía en México, está rebasada por el crimen organizado.

En muchos de los casos, los municipales se ven forzados a realizar su trabajo sin la protección de un arma de fuego, en algunos otros, una sola pistola es compartida por varios agentes en diferentes horarios, lo cual representa un riesgo para los policías mismos.

Es necesario hacer mención que el problema no es sólo la falta de armas en las corporaciones municipales, sino que las existentes, tienen ya muchos años siendo utilizadas. Existe una cantidad considerable de revólveres que cuentan con más de 30 años de antigüedad, y pese a un buen mantenimiento, no se garantiza que funcionen de manera adecuada cuando sean utilizadas en una emergencia por la policía.

Se identifica que el mayor problema en materia de seguridad pública radica en la falta de infraestructura (patrullas, chalecos efectivos, pistolas, radios, motocicletas) de las corporaciones policíacas y, en segundo término, el aumento en cantidad y calidad de los agentes, aquí es menester reconocer que el problema de la inseguridad se agrava en razón de que los agentes de las policías carecen de los conocimientos suficientes como para abatir la delincuencia.

El escueto entrenamiento que se les brinda a los futuros agentes comprometidos con salvaguardar la seguridad de la sociedad, por lo regular se da en un periodo de 3 meses donde, aparte de materias como criminología, principio de legalidad y derechos humanos, aprenden en específico el tipo de armas que utiliza la corporación a la que está destinada. Ni más ni menos, en el mejor de los casos. En sí, éste es un curso básico para todas las corporaciones; para poderse desempeñar los miembros de las policías municipales, es común encontrarse que van aprendiendo en la calle cómo van a desarrollar las destrezas.

Combatir la inseguridad pública es un reiterado reclamo social, la delincuencia afecta la convivencia de la sociedad e inhibe el desarrollo de las actividades productivas, Por ello, atenderla es el principal compromiso y el deber más importante que tenemos los representantes sociales.

La sociedad está inconforme y exige acciones concretas e inmediatas tales como el que se disminuyan los índices de criminalidad; se evite la violación de los derechos humanos; se erradique la corrupción e impunidad; se garantice la estricta aplicación de la ley y se propicie el respeto y la convivencia armónica de todos los sectores sociales.

Para recuperar la tranquilidad y confianza en leyes, instituciones y servidores públicos responsables de la seguridad, es indispensable la participación activa de la sociedad y sus organizaciones cívicas, gremiales y profesionales.

Al gobierno, en sus tres niveles, le corresponde coordinar las acciones para que la seguridad pública cumpla con los objetivos de garantizar la tranquilidad de la ciudadanía, brindar protección a su patrimonio, y garantizar la paz en nuestras ciudades y comunidades, en carreteras y caminos, en escuelas y centros de trabajo.

Necesitamos unir esfuerzos para combatir la presencia del narcotráfico y sus ominosas consecuencias sociales y para abatir los altos índices delictivos.

El compromiso debe estar encaminado a fortalecer los cuerpos policiales preventivos, reforzar el sistema de procuración de justicia y avanzar en la readaptación social. Se debe de responder de manera enérgica y decidida, al reclamo de la ciudadanía de vivir en un entorno de seguridad, tranquilidad y apego a la ley.

Para alcanzar ese propósito es necesario adoptar medidas radicales, acciones integrales y esfuerzos que involucren a toda la sociedad; demanda también una estrecha colaboración de los tres poderes del estado.

Por ello ante los grandes retos en materia de seguridad pública, es necesario plantear nuevos enfoques y reorientar la política de combate a la delincuencia hacia un concepto que comprenda de manera integral la prevención, persecución, sanción de los delitos e infracciones y la readaptación social.

Asimismo la concurrencia de acciones por parte de los gobiernos federal, estatal y municipal, con su esfuerzo en los respectivos ámbitos de competencia, será un componente fundamental en la lucha contra la delincuencia.

En este ánimo de articular acciones que permitan erradicar los índices de la delincuencia en todo el país, la Conferencia Nacional de Gobernadores, en su vigésima tercera reunión ordinaria, celebrada en Zacatecas, Zacatecas, el 16 de marzo de 2005, entre los acuerdos sostenidos de las reuniones plenarias de gobernadores relativos a la Comisión de Seguridad Pública se aprobó que ésta solicite a las autoridades federales competentes, que el armamento decomisado al crimen organizado y al narcotráfico, sea donado a las entidades federativas, de conformidad al marco legal aplicable.

A través de la presente iniciativa, y en mi carácter de secretario de la Comisión de Seguridad Pública, pretendo respaldar este último planteamiento, en virtud de esta plenamente convencido que adoptando esta estrategia, a través de la figura de la donación o de la extensión de dominio, se podrá hacer frente a la delincuencia; ya que como se ha expuesto, nuestros cuerpos policíacos no cuentan con el armamento necesario para cumplir con el cometido que es suprimir uno de los flagelos que laceran a la sociedad, la delincuencia.

De conformidad con lo anteriormente expuesto, fundado y motivado, me permito presentar ante esta soberanía el siguiente proyecto de

Decreto

Artículo Único. Se reforma el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mediante la adición de un segundo párrafo al inciso e), para quedar como sigue:

Artículo 21. ...

...

...

...

...

...

...

...

a) a d) ...

e) ...

Las armas que decomisen al narcotráfico y delincuencia organizada, la Procuraduría General de la República, las Secretarías de Seguridad Pública federal, de la Defensa Nacional, y de Marina, y las diversas corporaciones policíacas del país, serán donadas a las entidades federativas y municipios para combatir a la delincuencia conforme al marco legal aplicable.

Transitorios

Primero. El presente decreto entrará en vigor noventa días después de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. El Congreso de la Unión dispondrá lo necesario para adaptar la normatividad secundaria en materia de seguridad pública a los preceptos relativos de esta Constitución.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 2 de julio de 2008.

Diputado Víctor Leopoldo Valencia de los Santos (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Julio 2 de 2008.)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 80 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PRESENTADA POR LA DIPUTADA SUSANA MONREAL ÁVILA, EN NOMBRE DE LA DIPUTADA ANA YURIXI LEYVA PIÑÓN, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD, EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 16 DE JULIO DE 2008

La que suscribe, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática en la LX Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71 fracción II y 78, fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 55 fracción II y 56 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a consideración de esta soberanía la iniciativa con proyecto de decreto por la que se reforma el artículo 80 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conforme a la siguiente

Exposición de Motivos

La presente iniciativa aborda la necesidad de darle una dimensión al equilibrio de poderes al nivel de las palabras. El Poder Ejecutivo, con toda la importancia histórica que revistió y que ha acompañado a México como forma de gobierno sustantiva, de naturaleza monárquica (en el sentido estricto del significado de gobierno de uno sólo) a través de centurias, llega al siglo XXI en declive y hemos venido atestiguando su erosión, al tiempo que los otros dos poderes han ido asumiendo en los hechos las atribuciones, que si bien se consignan en la norma, no se habían ejercido cabalmente por la omnipresencia del Ejecutivo.

En este proceso identificado como de transición democrática, por la emergencia de grupos de la sociedad organizados en partidos y otro tipo de agrupaciones, se ha logrado que la institución presidencial de México haya ido abdicando a varias de sus potestades meta-constitucionales de manera parcial o total, y el ejercicio de las funciones del Estado han ido recayendo en nuevos actores políticos.

En esta transición, el presidente de la república ha dejado de ser el gran elector, y es en este aspecto en el que mayores cambios se han gestado en los últimos treinta años, desde la reforma política de 1977, pasando por la de 1989, 1996 y la más reciente de fines de 2007, y que nos ha llevado a un esquema de un órgano autónomo del Estado encabezado por el Instituto Federal Electoral, que integra su Consejo General con la participación exclusiva de la Cámara de Diputados, lo que sustrajo del ámbito de la Presidencia de la República el control y organización de los procesos electorales, y por consiguiente de la integración de los órganos legislativos, de los gobiernos estatales, e incluso municipales. De esta manera se han abierto a la competencia de los partidos políticos las propuestas y la integración de estos espacios de deliberación y decisión políticas.

Consecuentemente, la integración de las Cámaras del Congreso de la Unión tienen una composición plural y mayoritariamente independiente del presidente de la república, por lo

que también ha variado el papel del presidente como supremo legislador del país, y ahora los propios diputados y senadores son quienes proponen la mayor parte de las nuevas normas y las modificaciones a la legislación existente, y aunque el presidente mantiene la facultad de iniciar leyes, y que la mayoría de sus iniciativas resultan aprobadas, han sido rechazadas algunas propuestas presidenciales consideradas en su momento reformas estructurales.

También con la reforma de 1994 en que se modifica el mecanismo de nombramiento de los ministros de la Suprema Corte de Justicia, al establecer que el presidente propondrá una terna a consideración del Senado, para designar al ministro que deba cubrir una vacante, retira al presidente la posibilidad de designar a los ministros y magistrados con el apoyo incondicional del Senado integrado en su totalidad por senadores del partido oficial, toda vez que la reforma presentada por Plutarco Elías Calles durante la XXXII Legislatura estableció un sistema para que el presidente de la república nombrara a los ministros y magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y que los nombramientos fueran sometidos a la aprobación del Senado.

Es claro así que la enorme presencia del presidente de la república por encima de los otros dos poderes de la Unión se ha visto seriamente acotada conforme los grupos leales al presidente compiten con verdaderos partidos políticos opositores, y que los candidatos de estos últimos pasan a conformar los órganos legislativos federales y los poderes estatales y municipales, que responden a las plataformas de sus partidos y no ya al interés del presidente. De suerte que tenemos de facto un arreglo constitucional en el que existen equilibrios reales entre los Poderes de la Unión, y en donde la participación de la Suprema Corte, como tribunal constitucional, dirime las competencias entre los poderes. El Poder Legislativo modifica las propuestas del Ejecutivo, e incluso le ha negado permisos para salir del país.

Decía al inicio que la presente iniciativa se inscribe en el ámbito de la significación de las palabras. El Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española define supremo como: sumo, altísimo, que no tiene superior. Y si por las consideraciones anteriores es claro que en México actualmente la división y el equilibrio de los Poderes es una realidad, y que ningún Poder de la Unión es superior a los otros dos es conveniente retirar del artículo 80 de la Constitución el adjetivo *supremo* que antecede al Poder Ejecutivo, para dejarlo exclusivamente en Poder Ejecutivo.

Por los argumentos anteriores, someto a su consideración la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforma el artículo 80 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único. Se reforma el artículo 80 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 80. Se deposita el ejercicio del Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos."

Transitorio

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

Dado en el salón de sesiones de la Comisión Permanente, a 16 de julio de 2008.

Diputada Ana Yurixi Leyva Piñón (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Julio 16 de 2008.)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 59 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PRESENTADA POR EL DIPUTADO EMILIO FLORES DOMÍNGUEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN, EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 16 DE JULIO DE 2008

El suscrito, diputado Emilio Flores Domínguez, 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 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, somete a consideración del honorable Congreso de la Unión, la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 59 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ésta se sustenta en la siguiente

Exposición de Motivos

En México cada tres años se debe de reiniciar el proceso de buscar y lograr consensos para aprobar alguna reforma de envergadura, ya que la Constitución prohíbe la reelección legislativa. Así el Ejecutivo, el sector privado y las organizaciones se ven en la necesidad de volver a empezar su labor de convencimiento sobre algún tema de interés nacional, y no solamente para convencer a los nuevos diputados con sus argumentos, también para abordar los principales aspectos técnicos de cada tema.

En promedio, cuando un nuevo diputado llega al Congreso, tarda aproximadamente casi dos meses en lograr su primera iniciativa.

México y Costa Rica son los únicos países que proscriben la reelección. Su admisión permitiría al menos tres cambios relevantes en nuestro sistema político. Primero: que los legisladores que si satisfacen a los electores, desarrollen una carrera profesional, ellos servirían de guías para los nuevos diputados que se integran. Segundo: que los diputados estuvieran más al pendiente de los electores de su distrito. Tercero: que la carrera del legislador no dependa tanto de su partido y de los intereses electorales de corto plazo.

En Estados Unidos, el diseño institucional hace un extraordinario hincapié en el control entre autoridades y frente a los ciudadanos: división de poderes y sistema de contrapesos, tiempos de mandatos breves (presidente y gobernadores cuatro años, cámaras bajas federal y locales dos años, senados federal y locales seis años), sistema de elección de mayoría relativa en distritos uninominales, y los candidatos a todos los niveles están en general sujetos a elecciones primarias, lo cual privilegia la confianza de los electores hacia el legislador.

Por otra parte y derivado de lo anterior, los legisladores tienen numerosos mecanismos y recursos para especializarse en sus funciones, como es el equipo parlamentario, por

ejemplo, en 1989 había 17 mil 306 asesores técnicos trabajando para congresistas individuales y comisiones parlamentarias, así como miles de oficiales proporcionando apoyo por medio de instituciones como la Oficina Presupuestal del Congreso y el Servicio de Investigación del Congreso.

Otro factor que contribuye al personalismo de los parlamentarios es la posición privilegiada en las comisiones y sus respectivas subcomisiones en el proceso político. Estas instancias poseen un alto grado de autonomía y esto se debe sobre todo a al "sistema de antigüedad" en la selección de sus liderazgos. De acuerdo con este criterio, los legisladores con mayor permanencia dentro de las comisiones como de las subcomisiones accederán a las presidencias respectivas.

En síntesis, en Estados Unidos de América los índices de reelección son elevados (incluso de acuerdo a estadísticas de 1986, el 98 por ciento de los legisladores federales repitió, y en el Senado el índice es de 86 por ciento). La duración promedio de las carreras legislativas es de diez años para los diputados y de once para los senadores.

En México el reto de reinstalar la reelección ilimitada de legisladores será alcanzar un equilibrio entre la lealtad al partido y, por otro, la especialización de los representantes y sus relaciones con el electorado.

Una cuestión primordial que ha sido planteada es la referente a que si la reelección debe ser limitada o ilimitada, las experiencias de los Estados Unidos y Filipinas al limitar el número de reelecciones no han sido positivas. En el primer caso, los legisladores ven su estancia limitada y tienden a actuar de manera más personalizada, sus vínculos con intereses externos son más estrechos, los liderazgos parlamentarios casi se vuelven insignificantes y los representantes tienden a actuar de manera contraria a los intereses de sus electores en su último periodo, cuando pretender obtener un nuevo puesto.

Otro factor a considerar, a favor de la reelección indefinida de los diputados y senadores, sería que al deberle el cargo a un electorado, intentará especializarse en cargos donde pudiese favorecer los intereses de su distrito, asimismo los diputados y senadores plurinominales serían los que le darían una congruencia ideológica y programática a su grupo parlamentario.

La restauración de la carrera parlamentaria definitivamente modificaría las relaciones de los legisladores tanto con su partido como con la ciudadanía. Sin embargo, el debate acerca de la reelección legislativa se ha centrado sólo en los posibles beneficios y riesgos sin pensar en diseñar instituciones que coadyuven a arribar a un equilibrio entre conductas personalistas y conductas cohesivas en las bancadas parlamentarias.

El gran reto de la reelección legislativa será la forma en que esta contribuya a la plena institucionalización de los partidos políticos, si bien las elecciones son regulares y respetadas, todavía falta por hacer en términos del contacto de estas instituciones con la ciudadanía. Es necesario que existan reglas claras de promoción política para los miembros

de los partidos que tengan ambiciones, de lo contrario, estos procedimientos generaran conflictos.

Si se logra que los partidos se conviertan en los administradores de la carrera política, se podrían maximizar los beneficios que podría traer consigo la reelección legislativa. Así se presentaría un camino hacia el contacto directo con la sociedad del candidato desde el nivel local hasta el Congreso, además los incentivos que estas instituciones repartirían se encontrarían definidos desde los distritos hasta las dirigencias de grupo. Se debe ver al restablecimiento de la carrera parlamentaria como una de las herramientas para terminar de consolidar a nuestras instituciones políticas.

Con esta perspectiva, la profesionalización se hallaría en función de la seguridad del parlamentario en su encargo y sus preferencias personales, sin embargo, la institucionalización del Congreso se consolidaría, es por ello que en nuestro caso se proponen hasta dos periodos consecutivos para los senadores y hasta cuatro para los diputados.

Así la reelección de los legisladores debería ser ilimitada, de este modo los legisladores de representación proporcional le darían congruencia a su grupo parlamentario frente a los de mayoría relativa, quienes podrían en algunos temas relajar la disciplina. Además, se esperaría que los diputados y senadores provenientes de distritos uninominales se especialicen en comisiones que tuviesen incidencia en los intereses de sus distritos, mientras que los plurinominales lo harían en asuntos de liderazgo parlamentario. De restaurarse la reelección legislativa, la relación entre los legisladores y los partidos se hará más compleja. La tensión natural, hay que vivirla, no temerla.

Para finalizar, no debemos olvidar que las instituciones no modifican la naturaleza humana; sólo procuran canalizarla hacia los resultados deseados por quienes las diseñaron, por eso debemos aspirar a tener en verdad un Poder Legislativo y una democracia sostenidos en su legitimidad por la gente. Lo que realmente caracteriza a la democracia es un Poder Legislativo efectivo.

Un Poder Legislativo fuerte, que ve hacia los sueños, hacia las esperanzas de las personas, es la única garantía que tenemos de democracia.

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 la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto que reforma el artículo 59 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con la finalidad de que se permita la reelección de legisladores

Artículo Único. Se reforma el artículo 59 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 59. Los senadores y los diputados podrán ser reelectos, los primeros hasta en dos periodos y los segundos hasta en cuatro.

Los legisladores electos, ya sea por el principio de mayoría o de representación proporcional, no podrán, de ninguna forma, ser reelectos por el de representación proporcional.

Los senadores y diputados suplentes podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de propietarios siempre que no hubieren estado en ejercicio por más de dos periodos consecutivos los primeros y por más de tres periodos consecutivos los segundos.

Los senadores y diputados propietarios que no puedan ser reelectos para el periodo consecutivo conforme a lo dispuesto en el párrafo primero de este artículo, tampoco podrán ser electos con el carácter de suplentes.

Transitorio

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

Salón de sesiones de la Comisión Permanente, a 16 de julio de 2008.

Diputado Emilio Flores Domínguez (rúbrica).

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales, Julio 16 de 2008.)

QUE REFORMA Y ADICIONA LOS ARTÍCULOS 4o. Y 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PRESENTADA POR LA DIPUTADA MARÍA ORALIA VEGA ORTIZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI, EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 23 DE JULIO DE 2008

La que suscribe, diputada federal María Oralia Vega Ortiz, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en la LX Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, 72 y 78 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 esta honorable asamblea la presente iniciativa con proyecto de decreto, por el que se reforman y adicionan los artículos 4o., párrafo tercero, y 73, fracción XVI, numeral 2a., de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conforme a la siguiente

Exposición de Motivos

1. Del municipio

El Congreso de la Unión, en el fortalecimiento del federalismo, establece que es un objetivo contribuir a la definición de los principios constitucionales que fijen nuevas bases institucionales para el municipio en México.¹

Diferentes constitucionalistas y académicos reconocen sobre el municipio la necesidad de modernización desde un enfoque integral y multidisciplinario.

Se identifica también en el municipio una institución esencial para el desarrollo y la consolidación de la democracia, así como un ámbito de gobierno destinado a acrecentar su peso relativo en la estructura del Estado mexicano.

Con ese criterio, el gobierno municipal es considerado por la Constitución federal la base de la organización política y administrativa del Estado mexicano (artículo 115). En la Constitución se describe como "libre", en el sentido de que es concebido como una esfera de gobierno autónoma.

Es necesario entonces realizar adecuaciones que permitan consolidar el municipio como parte de esa estructura y que, adicionalmente, definan nuevos parámetros, para modernizar el marco constitucional y leyes de los estados, en congruencia con la historia y las necesidades contemporáneas de la libertad municipal,² en el marco de una visión de futuro, respecto al país que queremos construir.

La evolución política, gubernamental y administrativa de los municipios conlleva a establecer una participación de "cooperación" entre la federación, el estado y los

municipios para orientar el sistema federal mexicano. En ese orden de cooperación, la protección de la salud concierne a estos tres órdenes de gobierno con la participación de la sociedad, con base en el marco normativo aplicable.

Sin embargo, es necesario dotar al municipio de herramientas constitucionales que le permitan actuar de manera preventiva y, en su caso, brindar respuesta inmediata ante eventos ambientales, de productos y servicios, actividades y establecimientos, entre otros, que se constituyan en un riesgo para la salud y que sean un ámbito de salubridad general.

Debemos reconocer la heterogeneidad social y regional del país, así como la pluriculturalidad de la sociedad nacional, la diferencia existente en el desarrollo económico de cada municipio y su infraestructura de salud. En materia de salud, los indicadores de mortalidad y morbilidad son diferentes entre cada estado y región, pero son en algunos casos diametralmente opuestos en cada municipio.

Reconocer estos factores nos lleva a promover la participación del municipio en acciones de salubridad general, en el marco de la corresponsabilidad sanitaria, y que a la vez pueda recibir recursos federales para atender las necesidades más urgentes en la detección, la prevención y el seguimiento de los riesgos sanitarios que inciden en la salud de su población, así como para apoyar las acciones emprendidas en beneficio de la salud, tanto por el estado como por la federación.

No todos los municipios tienen capacidad para participar en esa cooperación sanitaria, ni cuentan con un marco constitucional que les permita actuar en materia de salubridad general, con base en el marco normativo estatal y municipal. Sin embargo, en el terreno de la autonomía municipal, ante un evidente riesgo de la salud de la población, deberá tomar de inmediato medidas precautorias, pues la protección de la salud concierne a los tres órdenes de gobierno, como un derecho constitucional que protege a toda persona.

En el concepto de *protección de la salud* como un derecho constitucional para proteger a todos los mexicanos me sustentó para formular la propuesta de reformar el artículo 4o., párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para otorgar al municipio participación en acciones en materia de salubridad general.

El Congreso de la Unión tiene las facultades para dotar al municipio del instrumento constitucional que le permita actuar en materia de salubridad general, en un marco de reparto de competencias que dé a los poderes públicos la posibilidad de ejercerlas para el cumplimiento de sus fines, en un ámbito de legalidad, legitimidad y gobernabilidad democrática.

Una reforma constitucional en esta materia conlleva un nuevo diseño formal e institucional. Sin embargo, al contar con una ley reglamentaria, como la Ley General de Salud, se hace necesario dar participación al municipio en la concurrencia que establece la ley mencionada, dotándolo de los principios de solidaridad, subsidiaridad municipal y descentralización como ideas básicas de la reforma propuesta.

Esta propuesta de reforma no pretende dar atribuciones al municipio como una forma de pragmatismo oportunista difícil de cumplir sino, por el contrario, es rescatar la esencia del municipio de que se constituya como un ente que gestione de manera efectiva los intereses de la comunidad en materia de salud.

La figura del municipio como un primer contacto en atender las demandas sentidas de la población en materia de salud se fortalecerá. El municipio debe responder a la realidad nacional; en muchos casos, hay municipios que deben responder también a la internacional, y a la influencia de la globalización.

Las demandas de los ciudadanos crecen y también debe incrementarse la capacidad de respuesta de los gobiernos locales, por ello deben quedar perfectamente definidos los acuerdos de coordinación, así como la distribución de competencias en materia de salubridad general para que participen los municipios y precisar los mecanismos de corresponsabilidad.

La diversidad municipal es un hecho que ya no puede pasar inadvertido. Por ello, la materia de salubridad general debe ser atendida por el municipio, de acuerdo con su capacidad administrativa y financiera, y con arreglo a la distribución de competencias que se plasmen en la ley reglamentaria correspondiente, para promover la equidad en el acceso a los servicios de salud, responder en lo inmediato a la variabilidad local del origen de problemas que rebasan la capacidad de respuesta de la federación y potenciar las acciones y los recursos de salud para lograr mayor calidad de vida de todos los mexicanos.

Con esta reforma se pretende dotar al municipio de atribuciones, estructuras y medios, conforme a las características y particularidades de cada uno, para incidir en la detección, la prevención y el seguimiento de los riesgos sanitarios, materia de salubridad general, y participar como un apoyo real en la prestación de los servicios de salud con un enfoque epidemiológico municipal, para hacer eficientes los recursos de salud, y vigilar que se presten con oportunidad, calidad y calidez.

El legislador debe reconocer que una instancia federal por sí sola no puede atender la protección de la salud de toda la población en México, y que se hace necesario generar un pacto social con el municipio para que participe en las políticas de salud, a fin de alcanzar de manera integral un plan municipal de salud, con base en el marco del Plan Nacional de Desarrollo y del Programa Nacional de Salud, siguiendo los lineamientos estatales para alcanzar los objetivos enunciados en estos documentos básicos.

Baste señalar que el Congreso de la Unión ha entendido que los municipios tienen, entre otros propósitos, reconocer la diversidad económica, cultural y social de las poblaciones, y atender el desarrollo sustentable para conservar su ambiente y el daño ecológico. Asimismo, participa en el desarrollo social de su gente y apoya los proyectos de los pueblos indígenas y de los campesinos más marginados. Por esta pluralidad social, el Congreso de la Unión, en la Ley General de Desarrollo Social, confiere responsabilidades al municipio, así como en su aplicación, y establece lo siguiente:

Artículo 4. La aplicación de la presente ley corresponde al Ejecutivo federal, por conducto de sus dependencias y organismos, a los Poderes Ejecutivos de las entidades federativas y a los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, así como las que competen, de acuerdo con sus atribuciones, al Poder Legislativo.³

De igual manera, se señala la obligación de presupuestar recursos para atender las políticas sociales a través de cuantificar las metas por alcanzar:

Artículo 9. Los municipios, los gobiernos de las entidades federativas y el Poder Ejecutivo federal, en sus respectivos ámbitos, formularán y aplicarán políticas compensatorias y asistenciales, así como oportunidades de desarrollo productivo e ingreso en beneficio de las personas, las familias y los grupos sociales en situación de vulnerabilidad, destinando los recursos presupuestales necesarios y estableciendo metas cuantificables.

Con base en estos principios, el municipio puede recibir recursos federales para participar en el Programa Nacional de Desarrollo Social, a través de programas municipales de desarrollo social.

Artículo 13. La planeación del desarrollo social incluirá los programas municipales; los planes y programas estatales; los programas institucionales, regionales y especiales; el Programa Nacional de Desarrollo Social; y el Plan Nacional de Desarrollo.

Sirvan estos enunciados para hacer ver al legislador la viabilidad política de asignar funciones específicas al municipio en materia de salubridad general, y poder asignarle recursos federales en el gasto federal descentralizado para atender su programa municipal de salud, en la variable de salubridad general, previo acuerdo de coordinación y cumplimiento de metas, tanto con el estado como con la federación.

De esa manera, se propone la siguiente reforma:

Texto actual

Artículo 4o. ...

...

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 y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución.

...

...

...

...

...

Texto propuesto

Artículo 4o. ...

...

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 **los tres ordenes de gobierno, federal, estatal y municipal**, en materia de salubridad general y **de la protección contra riesgos sanitarios**, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución.

...

...

...

...

...

La reforma que aquí se propone se correlaciona con la constitucional municipal de 1999, pues en el artículo 115 de la Carta Magna se reconoce el municipio como sujeto gubernamental y se define como la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado.⁴

De igual manera define el ayuntamiento como sujeto, al situarlo en la categoría de gobierno.⁵

Si el municipio ya es reconocido como un orden de gobierno y cuenta con un instrumento que garantiza su ámbito de competencia, debe tener representación ante los poderes federales y los estatales, así en las instancias de negociación intergubernamental para el acuerdo de políticas públicas, entre ellas mencionaré las siguientes:

- Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.
- Sistema Nacional de Planeación Democrática.
- Sistema Nacional de Protección Civil.
- Sistema Nacional de Salud.

El reto de la democracia participativa municipal, entre otros, es dar cabida a la representación de la sociedad con una ciudadanía activa, participativa y organizada.

En suma, el municipio no es sólo un agregado solidario para la ejecución de planes y programas del estado o la federación sino una instancia legitimada de origen, por tener un órgano de gobierno surgido del sufragio universal.

Es gobierno en cuanto lo reconocen sus ciudadanos como instancia para la atención de las demandas públicas y, más ahora, es gobierno en cuanto que busca el incremento y mejoramiento de sus capacidades de gestión de aquellas demandas.

La materia de salubridad general es factible de descentralizar a los municipios, conforme a la ley reglamentaria correspondiente y los acuerdos de coordinación específicos que lleve a cabo con el estado y la federación.

2. Del Consejo de Salubridad General

El artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos confiere facultades al Congreso para, entre otros asuntos, dictar leyes sobre salubridad general de la república.

Establece que el Consejo de Salubridad General (CSG) dependerá directamente del presidente de la república, sin intervención de ninguna secretaría de Estado, y sus disposiciones generales serán obligatorias en el país.

En caso de epidemias de carácter grave o peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país, la Secretaría de Salud tendrá obligación de dictar inmediatamente las medidas preventivas indispensables, a reserva de ser después sancionadas por el presidente de la república.

El CSG, con base en lo expuesto, es un órgano del Estado mexicano, presidido por el secretario de Salud, que tiene como mandato la emisión de disposiciones obligatorias en materia de salubridad general. El consejo representa la segunda autoridad sanitaria del país, precedido únicamente por el presidente de la república.

El ámbito de acción del consejo abarca todas las organizaciones, públicas y privadas, que constituyen el sistema nacional de salud, y todas las relacionadas con éste, incluidas las autoridades administrativas federales, estatales y municipales.⁶

El resultado de este ámbito de acción del CSG lo dota de amplias facultades para ejercer acciones normativas y ejecutivas en el campo de la salubridad pública nacional, en estrecha colaboración con todas las instituciones encargadas de promover y mantener la salud de la población mexicana.

La misión del consejo es emitir disposiciones de carácter obligatorio en materia de salubridad general en el país mediante la definición de prioridades, la expedición de acuerdos y la formulación de opiniones del Poder Ejecutivo federal, para fortalecer la rectoría y la articulación del sistema nacional de salud hacia el cabal cumplimiento del **artículo 4o.** de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El consejo, como autoridad sanitaria, tiene la facultad de dictar disposiciones de carácter obligatorio y de inmediata ejecución en materia de salud, con acciones de diagnóstico,

prevención y tratamiento cuando la población esté expuesta a un riesgo sanitario de alcance nacional, regional o local.

Hoy, el mundo está expuesto a un riesgo de salud pública internacional, y México no es la excepción, debido a las condiciones que impone la globalización de los mercados y a la amenaza latente de gente considerada bioterroristas, que utiliza productos biológicos de gran peligrosidad para causar enfermedades o muerte de humanos, animales o plantas, que pondrían en grave riesgo un país (ántrax, botulismo, peste, tularemia y viruela), máxime que sería un hecho inesperado. En ese supuesto, tendrían que tomarse medidas de inmediata aplicación en materia de salud pública.⁷

Aunque se tienen evidencias de que en México las posibilidades de actos bioterroristas son muy remotas, debe implantarse un plan para proteger la salud de la población ante la amenaza de un ataque de esa naturaleza.

Pero un escenario adicional al señalado es el que se presenta por la migración de aves que puedan transportar algún microorganismo patógeno, o la contaminación de aguas marinas que pongan en riesgo los productos de la pesca o de algunos productos perecederos contaminados de origen con microorganismos patógenos o productos químicos de gran riesgo sanitario. Esos factores de riesgo han alertado a la Organización Mundial de la Salud, que emitió un llamado a todos los países miembros para implantar acciones de inmediata ejecución para detener en principio la epidemia localizada, a fin de que no se llegue a convertir en una pandemia de graves consecuencias para la salud pública internacional.⁸

En estos escenarios y otros latentes a escala mundial en materia de salud pública, se hace necesario fortalecer el CSG para que tome acciones de inmediata ejecución ante el peligro latente de una pandemia que pueda llegar a México y sea la autoridad sanitaria encargada de coordinar el sistema nacional de salud, las organizaciones públicas y las privadas, las autoridades administrativas federales, estatales y municipales, y todas las instancias administrativas públicas o privadas afines al sistema mencionado, y en casos graves convocar a la seguridad nacional.

Llamo la atención de todos los legisladores para prevenirlos de estos hechos reales, que tienen en alerta a las Organizaciones de las Naciones Unidas, Mundial de la Salud, y Panamericana de la Salud, y que hoy día están en alerta roja en un escenario de gran riesgo: la pandemia de influenza aviar.

Si México no toma medidas urgentes sobre esta pandemia, sin duda podrá estar en riesgo de una grave catástrofe de salud pública.

Por todo lo expuesto, es necesario dar participación al municipio en materia de salubridad general a través de la ley reglamentaria correspondiente y otorgar atribuciones al CSG para dictar disposiciones sanitarias de urgente aplicación ante la posible amenaza de alguna pandemia o de una contingencia de salud pública internacional.

Por lo anterior se pone a consideración de esta honorable asamblea la siguiente iniciativa con

Proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan el párrafo tercero del artículo 4o. y el artículo 73, fracción XVI, numeral 2a., de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Único. Se adicionan el párrafo tercero del artículo 4o. y el numeral 2a. de la fracción XVI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Título Primero

Capítulo

I

De las Garantías Individuales

Artículo 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 **los tres ordenes de gobierno, federal, estatal y municipal**, en materia de salubridad general y de **la protección contra riesgos sanitarios**, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución.

...

...

...

...

...

Título Tercero

Sección

III

De las Facultades del Congreso

Artículo 73. El Congreso tiene facultad

I. a XV. ...

XVI. Para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la república.

1a. ...

2a. En caso de epidemias o **pandemias** de carácter grave o de peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país, la Secretaría de Salud tendrá obligación de dictar inmediatamente las medidas preventivas indispensables, a reserva de ser después **aprobadas por el Consejo de Salubridad General** y sancionadas por el presidente de la república y **el Congreso**.

3a. a 4a. ...

XVII. a XXX. ...

Transitorio

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

Notas

1. Comisión de Desarrollo Municipal, *Bases para una reforma constitucional en materia municipal*, Senado de la República, 2007, "Presentación".
2. Comisión de Desarrollo Municipal, *Bases para una reforma constitucional en materia municipal*, Senado de la República, 2007, "Principios constitucionales del municipio", página 21.
3. Véase la Ley General de Desarrollo Social, artículos 4, 9 y 13.
4. Paz Cuevas, Cuauhtémoc, *Los gobiernos locales en el federalismo mexicano*, Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos, Asociación Civil, 2008.
5. Véase el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
6. Referencia del Consejo de Salubridad General, www.csg.gob.mx/interiores/consejo/queeselcsg.html
7. Referencia de la Secretaría de Salud, www.dgepi.salud.gob.mx/riesgo_biol/bioterrorismo/bioterrorismo.htm
8. Referencia de la Organización Mundial de la Salud, www.dgepi.salud.gob.mx/pandemia/FLU-aviar-INFOGEN.htm

Dado en el salón de plenos de la Comisión Permanente en la Cámara de Senadores, a 23 de julio de 2008.

Diputada María Oralia Vega Ortiz (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Julio 23 de 2008.)

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 102, APARTADO B, TERCER PÁRRAFO, Y 104, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS; 2o., 3o., 7o., 17, 133, FRACCIÓN I, 184, 185, 373 Y 377 DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO; Y 3o., 10, 77 Y 87 DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, PRESENTADA POR EL DIPUTADO ALEJANDRO CHANONA BURGUETE, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE CONVERGENCIA, EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 30 DE JULIO DE 2008

El que suscribe, diputado federal Alejandro Chanona Burguete, coordinador del Grupo Parlamentario de Convergencia de la LX Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a consideración de la Comisión Permanente iniciativa de ley que reforma los artículos 102, Apartado B, tercer párrafo, y 104, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 2o., 3o., 7o., 17, 133, fracción I, 184, 185, 373 y 377 de la Ley Federal del Trabajo; 3o., 10, 77 y 87 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, al tenor de lo siguiente

Exposición de Motivos

La discusión acerca de la conveniencia de reformar la legislación laboral mexicana entró en la agenda de los sindicatos, el gobierno, los empresarios y los partidos políticos hace más de 15 años; desde entonces a la fecha se ha acumulado una gran experiencia dentro y fuera del país, en México se han expresado diversas voces al respecto, se han creado espacios más o menos abiertos de negociación y se han producido incluso diversas iniciativas de reforma, varias de ellas presentadas desde el Poder Legislativo, aunque sin llegar a concretarse.

Teniendo en mente las experiencias de otros países de la región, como es el caso de Argentina, Brasil y Chile, que han mostrado una mayor capacidad de innovación y rectificación en este terreno, debemos tener en cuenta que los problemas derivados de lo inadecuado de las instituciones laborales al nuevo contexto económico, político y social, así como la enorme distancia entre las normas y los hechos, incluso mayor en México que en otros países, en Convergencia sostenemos que en nuestro país es indispensable impulsar una reforma laboral profunda pero paulatina.

El largo y tortuoso conflicto que hoy se vive en el sector minero, en el que se confrontan múltiples intereses sin que haya canales adecuados para resolverlo, está poniendo de manifiesto los límites y la fragilidad del viejo arreglo corporativo en el mundo del trabajo, por ello, en la actual legislatura, debe impulsarse una verdadera reforma laboral, tanto del diseño institucional original como de las estrategias gubernamentales orientadas a hacer

efectivas las regulaciones laborales, sin perder de vista los derechos humanos de los trabajadores.

Entendemos aquí por reforma de fondo una transformación profunda de las estructuras corporativas que sostienen la gobernabilidad del mundo del trabajo, puestas al servicio de una estrategia de bajos salarios y precariedad laboral.

Esto supone modificar desde la inclusión y respeto de los derechos humanos a la materia laboral, la incorporación de la juntas federales de conciliación y arbitraje al Poder Judicial federal, el derecho a exigir cuentas de las directivas sindicales, la estabilidad en el empleo de los trabajadores de confianza, el derecho de los discapacitados al trabajo y la inclusión en las normas laborales de la universalidad de los derechos de seguridad social, consagrados en las recientes reformas a la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado, entre otros.

Las instituciones laborales vigentes fueron pensadas para un mundo en el que los trabajadores permanecen toda la vida en la misma empresa, tienen posibilidades de realizar carreras dentro de ella, prestan sus servicios en empresas grandes y logran acumular una antigüedad suficiente para optar por una jubilación al final de su trayectoria laboral.

Nada de esto es hoy la regla, y por eso se requiere de un cambio radical con el fin de proteger los derechos humanos de los trabajadores.

Ello es así no solamente porque pudiera ser necesario adecuar las instituciones al nuevo entorno en el que operan las empresas, sino porque actualmente no sirven para hacer efectiva la protección de los derechos humanos de los trabajadores asalariados, en un contexto de creciente inestabilidad en los mercados laborales, predominio de micro, pequeñas y medianas empresas, fragmentación de la comunidad laboral ante la extendida subcontratación, y limitada capacidad estatal para fiscalizar el cumplimiento de la legalidad o arbitrar con legitimidad conflictos de intereses, sean estos obrero-patronales o intersindicales.

Más aún, convendría tener en cuenta que, en contra de las expectativas originales, las instituciones laborales no fueron nunca capaces de generar un efecto igualador de las condiciones de trabajo, garantizando mínimos básicos de protección a los trabajadores más vulnerables. Lo que en realidad hoy tenemos es un modelo laboral "proteccionista" de alto costo de cumplimiento para la gran mayoría de las empresas, que son de menor tamaño, pero de bajo por no decir nulo costo de incumplimiento para todas.

Además de las razones apuntadas, se trata también de una reforma radical porque es necesario redistribuir el riesgo que hoy supone la mayor movilidad laboral puesta por la globalización y las presiones competitivas.

Sería iluso esperar que todos los trabajadores consiguieran en el futuro inmediato un puesto de trabajo asalariado por tiempo indeterminado, con acceso a prestaciones y seguridad social, en el marco de la actual legislación laboral y social, amén de las reformas en la

materia a la Ley del ISSSTE, respecto a la portabilidad de derechos, y que las empresas conservaran los empleos cuando razones económicas aconsejaron reducir costos laborales o consideraran conveniente introducir nueva tecnología o reorganizar el trabajo.

Ello no significa que el trabajador deba soportar individualmente el riesgo de quedar desocupado, cuando es la sociedad en su conjunto la que se beneficia de las oportunidades de empleo que se pudieran generar a partir de mejorar la capacidad de adaptación de las empresas a un entorno fuertemente competitivo o por la reducción de costos.

En un país cuya estructura productiva está formada casi en su totalidad por micro y pequeñas empresas, suponer que el empleador podrá siempre asegurar a sus trabajadores condiciones de vida digna puede llevar a altos niveles de incumplimiento y a un total descrédito de la institucionalidad transgredida.

Los altos porcentajes de trabajadores asalariados sin inscripción en el seguro social y sin otro tipo de prestaciones, vacaciones y aguinaldo, entre otras, son resultado de esta situación, por mencionar algunos factores; de ahí que, en adelante, convenga replantear el nivel de protección que deba asegurar la legislación laboral que debe poder ser soportado por las micro y pequeñas empresas que hoy forman la inmensa mayoría en la estructura productiva del país, devolviendo a la negociación colectiva su papel en el mejoramiento de los mínimos legales y aprovechar otro tipo de mecanismos como los que se plantean en la presente propuesta, a fin de asegurar el bienestar de los ciudadanos, cualquiera sea su condición laboral.

Contenido de la iniciativa

Incorporación de las juntas federales de conciliación y arbitraje al Poder Judicial federal

Si la justicia laboral no funciona eficazmente, se genera un fuerte incentivo para que los empleadores no cumplan espontáneamente con los derechos de los trabajadores, con la expectativa de burlarlos o tamizarlos al pasar por la justicia. A pesar del descrédito que experimentaron las juntas federales de conciliación y arbitraje por su falta de imparcialidad, la lentitud de los procedimientos, así como por su incapacidad para hacer cumplir sus laudos, éstas no experimentaron ajustes sustanciales en los últimos años.

Un primer problema de diseño se debe al cambio de los supuestos que acompañaron los diseños originales, concebidos para funcionar en contextos de crecimiento económico y estabilidad en el empleo, la justicia laboral se mostró inefectiva e ineficaz al cambiar las condiciones.

En México, el principal motivo de conflictos individuales es el despido, estos conflictos aumentaron en situaciones críticas, lo que dio lugar a distintos tipos de respuestas. Así, se han hecho esfuerzos para privilegiar la conciliación como alternativa ante la lentitud de la justicia, lo que conduce a renunciar a una parte significativa de los derechos, reduciendo sensiblemente el costo del cumplimiento.

Subsisten también problemas de diseño en los procedimientos que se relacionan con los ámbitos de competencia, etapas y oportunidades para la dilación de trámites notificaciones y desahogos de pruebas, rezagos en la tramitación y resolución en promedio la duración varía entre dos y tres años, además de que la primera instancia carece de credibilidad y es vista como una fase sin consecuencias.

Los obstáculos se traducen en altas tasas de desistimiento y en un alto porcentaje de laudos sin ejecutar el más alto en México corresponde a la justicia local, donde un altísimo porcentaje de los laudos queda en esta situación.

Según datos de la Secretaría del Trabajo, el porcentaje de laudos o sentencias favorables a los trabajadores en todo o en parte es de aproximadamente 67 por ciento en la jurisdicción federal de México y hasta 74 por ciento en la justicia local del DF, paradójicamente la menos efectiva en el cumplimiento de los laudos. Aproximadamente la mitad entre 40 y 50 por ciento de los trabajadores que demandan terminan conciliando sus diferencias y obtienen la mitad o menos de lo que conseguirían si ganaran el juicio. Esto lleva también a inflar demandas o a demandar artificialmente.

Cabe señalar que en México el servicio es gratuito para ambas partes, mientras que en otros países éstas asumen los costos según el resultado del juicio; por ejemplo, en Argentina ha aumentado el porcentaje de casos en que quedan a cargo del actor.

El caso de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, donde un altísimo porcentaje de las demandas se debe a la reticencia de las empresas estatales a pagar las indemnizaciones sin pasar por la justicia, o a demandas administrativas contra el IMSS, revela igualmente problemas estructurales y de definición de competencias.

El trágico deceso de 65 mineros por una explosión en la mina de carbón Pasta de Conchos en Coahuila, donde solamente 25 trabajadores eran sindicalizados y otros 30 trabajaban para contratistas, sin acceso a la seguridad social, es ilustrativo de esta situación en la que, según diversas denuncias, no existían las condiciones de seguridad necesarias y se dejaron de subsanar irregularidades detectadas por la inspección del trabajo desde 2004 y por la comisión mixta de seguridad e higiene, en la que participaba el sindicato.¹

En México subsisten problemas de diseño de tipo estructural aun más graves en la justicia laboral, ya resueltos en otros países, como la integración tripartita de las juntas de conciliación y arbitraje y su dependencia del Poder Ejecutivo; la imparcialidad está por ello fuertemente comprometida.

De conformidad con el documento de trabajo número 149 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), relativo a la justicia laboral y medios alternativos de solución de los conflictos colectivos del trabajo, se destaca la presencia en México y Panamá de tribunales administrativos con capacidad jurisdiccional.

Al respecto, el análisis del desempeño de la justicia laboral en los ámbitos federal y local muestra un cierto caos en el desempeño y la imposibilidad de predecir qué es lo que le

ocurrirá a quien demande en esas instancias, creando el caldo de cultivo de una extendida corrupción a todos los niveles.

Esta situación puede explicar, junto a otros factores, la baja tasa de conflictividad individual entendida como el número de demandas entabladas en relación con el número de trabajadores separados del empleo en un año a la que ya hicimos referencia.

Igualmente, los resultados del desempeño de la justicia laboral en materia de derechos colectivos confirman que en México existe un manejo abiertamente discrecional de los mismos, lo que ha favorecido a los sindicatos corporativos que controlan la representación ante las juntas y cuentan con el apoyo de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social. En síntesis, el traslado de la justicia laboral al Poder Judicial, previa profesionalización de los jueces en la materia, es un imperativo de la reforma.

Por lo anterior, este grupo parlamentario propone la sustitución de la juntas de federales de conciliación y arbitraje por jueces laborales dependientes del Poder Judicial federal, según su competencia y de esta forma cumplir cabalmente con la división de poderes, toda vez que es incongruente que tengamos tribunales que realizan funciones jurisdiccionales y dependan del Poder Ejecutivo, esa subordinación es inadecuada, hoy los conflictos laborales requieren tribunales independientes que impartan justicia laboral en forma eficaz, salvaguardando con ello los derechos humanos y las garantías individuales prevista en la Carta Magna.

Derecho a exigir cuentas de las directivas sindicales

Reconocido ampliamente, nuestro sistema jurídico regula la libertad sindical en formal concordancia con el Convenio Internacional número 87 de la OIT, lo cual nos hace pensar que se da plena vigencia a la autonomía colectiva de las organizaciones profesionales de los trabajadores. Más ocurre que el derecho positivo establece un sistema de limitaciones que con diversos matices obstruye y pretende controlar la acción reivindicatoria de la vida sindical.

En este sentido se ha apuntado que es sumamente sensible que el Estado, al garantizar la libertad sindical, dentro del ordenamiento mexicano, reglamente paralelamente mecanismos de control como el registro sindical y la cláusula de exclusión que han utilizado los dirigentes y las autoridades para someter a los obreros, sin que se mencione nada en relación a la revisión de los recursos económicos que manejan.

Conocer a ciencia cierta y en cualquier momento la cantidad de recursos económicos que ingresan a un sindicato; así como saber cuándo y en qué se gastan esos fondos, es un derecho de todos los trabajadores, sin necesidad de hacer una cita con su líder sindical o esperar a que se presente un informe por parte del comité ejecutivo del organismo laboral.

Sin embargo, la mayoría de los sindicatos mantienen en total discrecionalidad la rendición de cuentas de los ingresos que obtienen, del manejo de las cuotas por parte de sus

agremiados, de los intereses bancarios que generan sus cuentas, de los fideicomisos que manejan y de los créditos que se otorgan para la construcción de viviendas.

En este contexto, la propuesta para elaborar una legislación que obligue a los sindicatos a transparentar el uso de sus recursos, no es descabellada como algunos líderes sindicales la han calificado.

Según especialistas en materia laboral es urgente que se dé ese paso, con lo que podríamos estar a la altura de otros países donde la transparencia forma parte de la vida cotidiana de los sindicatos sin que ello signifique atentar contra su autonomía.

Actualmente el país ha entrado rápidamente a un esquema de relaciones políticas en el que la rendición de cuentas es parte importantísima, como lo es en cualquier sistema político que se denomine democrático, rendición de cuentas como la información de todos los aspectos de la vida pública donde el tema financiero es quizá el principal, sin embargo hay una gran opacidad en la vida interna de las asociaciones gremiales para manejar de forma discrecional los recursos y liderazgos sindicales.

Debe procurarse la transparencia sin anular la libertad sindical, pero permitir a sus miembros conocer lo que pasa en su organización; en diversas resoluciones que se han emitido sobre el tema sindical se ha determinado el carácter de los sindicatos como personas morales.

Los sindicatos son organismos privados, pero de interés público y, en esa medida, tenemos que transparentar su relación con el Estado, si la transparencia fuera tanta que se anulara la libertad sindical, estaríamos haciendo mal como sociedad; pero si la libertad sindical fuese protegida hasta el punto de que ni siquiera los miembros del sindicato puedan conocer lo que pasa al interior de su organización, también se haría un mal, es innegable que debe existir transparencia en el manejo de los recursos públicos.

Seguir con estos lastres no conviene a los trabajadores, que demandan transparencia y rendición de cuentas como parte de sus derechos más elementales; los beneficiarios del control y la opacidad son los diversos gobiernos, que suelen manejar las reglas laborales de acuerdo con sus intereses políticos a discreción se otorga o se niega el reconocimiento de liderazgos y sindicatos.

No debe olvidarse que la opacidad es el reino del sindicalismo corporativo y de los contratos de protección. No son lo mismo, pero se manejan de forma similar: ambos son una expresión de un autoritarismo que ha generado impunidad, privilegios y un manejo discrecional de recursos millonarios que son de los trabajadores. No es extraño que los líderes sean enemigos de la transparencia y la rendición de cuentas.

De parte de los trabajadores existe un gran desconocimiento sobre sus condiciones de trabajo, no se conoce a los líderes, mucho menos se sabe el destino de las cuotas que pagan.

El argumento de la autonomía sindical, que han puesto sobre la mesa varios líderes sindicales, es pura retórica, la autonomía, la transparencia y la rendición de cuentas son plenamente compatibles; la supuesta afectación a la autonomía es un pretexto de líderes no democráticos para mantener sus posiciones de poder, para lo cual necesitan seguir con la decrecía en el manejo de los recursos.

La vida interna de un sindicato no tiene por qué ser opaca; al contrario, la transparencia y la rendición de cuentas son piezas indispensables para que los trabajadores puedan saber y decidir el destino de los recursos de su organización; además, se trata de instrumentos para combatir la corrupción.

La autonomía de las instituciones en los sistemas democráticos es la capacidad para autogobernarse; un sindicalismo fuerte pasa por la democracia y la legitimidad que le da la rendición de cuentas. Sólo de esa forma se podrán enfrentar las presiones de la empresa y del gobierno.

Por eso, la finalidad de la propuesta del Grupo Parlamentario de Convergencia es que los ingresos de dichas organizaciones sean auditados y se hagan públicos, también se propone que los acuerdos que realicen dichas agrupaciones con el gobierno federal, que incluye el otorgamiento de dinero público, sean conocidos por la sociedad para supervisar la operación y el destino de dicho presupuesto otorgado por el Estado.

Estabilidad en el empleo de los trabajadores de confianza

Acosta Romero dice: "...el problema de la estabilidad es un hecho social, puesto que a la sociedad en su conjunto incumbe el hecho de que todo individuo goce de una actividad productiva que le permita satisfacer sus necesidades básicas, las de su familia y desarrollar su personalidad".

El concepto de trabajador de confianza aún cuando es muy utilizado no tiene un concepto particular, y mucho menos tampoco tiene parámetros que logren crear una definición práctica y general de él.

La idea que se utilizó al momento de asignar el calificativo "confianza" no tiene nada que ver con la realidad de la situación jurídica de este tipo de trabajador, pues legalmente se prevé una gran desventaja para él, siendo que dadas las funciones que lleva a cabo se le debería de cuidar mejor, pues son funciones que requieren en su mayoría de cierta especialidad.

Aún cuando se tiene la idea de que un trabajador de confianza tiene una mayor jerarquía ante el trabajador de base, a fin de cuentas la situación más ventajosa jurídicamente es la de los trabajadores de base, puesto que hasta gozan de la aplicación de una norma específica: la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, mientras que los de confianza se encuentran supeditados a disposiciones aisladas y a una falta de regulación homogénea con sus homónimos en otras dependencias.

Los derechos que tienen los trabajadores de confianza les dan cierto apoyo durante la duración de su trabajo; sin embargo, al carecer de la estabilidad en el empleo, este tipo de trabajador se encuentra en un desequilibrio jurídico ante los trabajadores de base.

Su real naturaleza jurídica pende de un hilo, pues son "seres" supeditados a lo que suceda alrededor de su ambiente laboral para poder seguir trabajando: "hoy existen, mañana ¿quien sabe?", lo cual ante la situación actual del país genera una sensación de desconcierto en estos trabajadores.

Por todo lo anterior, urge realizar una reforma que promueva la necesidad de incorporar a "la estabilidad en el empleo a los trabajadores de confianza", atendiendo al Convenio 88 de la OIT, relativo a la organización del servicio del empleo.

Por lo que en la presente propuesta se propone que cualquier reforma a los derechos de los trabajadores consignados en la ley deberán ser para mejorarlos, de lo contrario serán nulas y que las condiciones de trabajo contenidas en el contrato colectivo de trabajo que rija se extenderán a los empleados de confianza, sin que pueda consignarse disposición en contrario en éste.

Derecho al trabajo de las personas con discapacidad

A pesar de la existencia de leyes e instrumentos nacionales, regionales e internacionales y de las actividades de los organismos internacionales y esfuerzos de las organizaciones no gubernamentales, las personas con discapacidades siguen estando sujetas a violaciones de sus derechos humanos, sumándose a esto la doble discriminación de las mujeres con discapacidades.

Si las disposiciones contenidas en los tratados internacionales y otros instrumentos fueran implantadas, la igualdad y participación de las personas con discapacidades en el área de empleo ya hubieran experimentado otros avances; esto, lamentablemente, no se ha dado todavía, a pesar de que la OIT interviene reclamando la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidades.

Los efectos de la discriminación basada en discapacidad habían sido particularmente severos en las áreas de educación, empleo, vivienda, transporte, vida cultural y acceso a espacios y servicios públicos.

La igualdad de oportunidades para todos los ciudadanos en el mercado de trabajo no sólo reside en la legislación y normativa adecuada, sino en generar las políticas que posibiliten el cumplimiento de los compromisos a que están obligados los países.

Todos los miembros de la OIT, aun cuando no hayan ratificado los convenios, tienen el compromiso derivado de su pertenencia a la organización de respetar, promover y hacer realidad los principios relativos a los derechos fundamentales que son objeto de los convenios mencionados, incluyendo la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación.

Tal como establece el Convenio 159 de la OIT, sobre la readaptación profesional y el empleo de personas discapacitadas, todo miembro deberá formular, aplicar y revisar la política nacional sobre la readaptación profesional y el empleo de discapacitados, el objetivo es asegurar que existan medidas adecuadas de readaptación profesional al alcance de todas las categorías de personas discapacitadas, además de promover oportunidades de empleo y de trato en el mercado laboral. Todas ellas medidas basadas en el principio de igualdad de oportunidades entre los trabajadores discapacitados y los trabajadores en general.

En virtud de lo anterior y de acuerdo con el Convenio Internacional número 111 de la OIT sobre la discriminación, empleo y ocupación, suscrito en 1958, la iniciativa que propone Convergencia reconoce la importancia de incorporar al mundo laboral de manera plena a las personas que padezcan alguna discapacidad, por ello se establecen medidas para que puedan ejercer su derecho al trabajo.

Derecho a la universalidad de los derechos de seguridad social

La seguridad social ha tenido grandes avances en los últimos años y a nivel internacional se le ha dado una definición que ha sido aceptada por una gran mayoría de Estados, este concepto determinado por la OIT ha fomentado que cada país procure en gran medida la mejoría de las condiciones y calidad de vida de su población y al mismo tiempo impulse la creación de instrumentos jurídicos que garanticen el respeto de los derechos sociales.

Como hemos visto, la seguridad social tuvo su origen en el derecho del trabajo, en un intento por lograr mejores condiciones en el ámbito laboral los trabajadores consiguieron mejorar el trato que se les daba y que el Estado buscara satisfacer sus necesidades, de este modo la producción aumentaba, posteriormente estos beneficios fueron extendiéndose a las familias de los trabajadores hasta llegar a toda la población.

Este surgimiento de los derechos sociales comenzó a ser regulado por las organizaciones internacionales desde sus inicios ayudando a la consolidación de la seguridad social como parte fundamental y prioritaria de cada Estado, en nuestro país la seguridad social fue uno de los fundamentos básicos para la creación de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 que al mismo tiempo fue la primera Constitución en el mundo que incluyó a los derechos sociales, por lo tanto, sirvió de base y ejemplo para muchos otros Estados.

En el ámbito internacional la seguridad social ha tenido un gran impulso al interior de la Organización de las Naciones Unidas, de la Organización de los Estados Americanos y de la OIT, principalmente, organizaciones que por medio del consenso de los Estados han logrado crear instrumentos internacionales que regulan estos derechos de los cuales destaca el artículo 16 del Convenio 161 sobre los Servicios de Salud en el Trabajo, firmado en 1985, por la OIT.

En los países de América Latina y el Caribe, los sistemas de seguridad social siempre han estado bajo la responsabilidad casi exclusiva del sector público y han presentado

importantes deficiencias, tales como bajas tasas de cobertura, desequilibrios financieros e inadecuada asignación y gestión de los recursos.

Para tratar de solucionar esos problemas y enfrentar el aumento de la demanda asociado con la transición demográfica y epidemiológica de la población, varios países han iniciado durante la década de los noventa procesos de reforma de sus sistemas de seguridad social que se han caracterizado por tres rasgos fundamentales:

- a) Búsqueda de un mayor vínculo entre contribuciones y beneficios para lograr mayor equilibrio entre ingresos y gastos;
- b) Cambios en la composición pública-privada que permitan una mayor presencia de agentes privados en el financiamiento y la provisión de servicios, y
- c) Énfasis en los mecanismos de mercado como medio para promover la eficiencia en la utilización de los recursos, asignando al Estado un papel regulador y de garante de beneficios básicos a grupos que, por su condición socioeconómica, no logran ciertos niveles mínimos de aporte.

Al analizar la relación entre universalidad y solidaridad, el principal desafío de las recientes reformas a la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado es el avance hacia sistemas de portabilidad de derechos que amplíen significativamente los beneficios de los trabajadores.

En nuestro país la seguridad social se encuentra regulada primero en la Constitución y posteriormente en varias leyes que en su conjunto abarcan los distintos aspectos de la misma; sin embargo, no es suficiente que se determine la portabilidad de derechos en la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado, debe incluirse, además en la Ley Federal del Trabajo en razón de que la misma es de observancia general en toda la República y rige las relaciones de trabajo comprendidas en el artículo 123, Apartado A, de la Constitución, además de que las normas de trabajo tienden a conseguir el equilibrio y la justicia social en las relaciones entre trabajadores y patrones.

En diversos países encontramos que fundamentan la seguridad social como tal en el texto de su Constitución, además de contar con leyes que en algunos casos se refieren a la seguridad social en general y en otros son específicas de los temas que abarca ésta.

En todos los casos se refleja que el origen de la seguridad social fue producto del derecho laboral ya que en la mayoría de las legislaciones incluyen derechos de los trabajadores.

Todo esto nos lleva a concluir que aún queda mucho por hacer en cuanto a la seguridad social a nivel mundial y en nuestro país, por tal motivo en Convergencia se propone adecuar la presente ley a la normatividad vigente respecto a la universalidad de los derechos de seguridad social independientemente del régimen bajo el cual laboren, es decir que aun cuando los trabajadores que cambien de régimen laboral tendrán derecho a que se

tomen en cuenta en el nuevo régimen los requisitos cubiertos y las cotizaciones realizadas para continuar disfrutando de la seguridad social.

Derechos laborales y derechos humanos

Los derechos laborales han sido recogidos en los instrumentos internacionales de derechos humanos dando forma una categoría jurídica en el Derecho Internacional los derechos humanos laborales. Son derechos que reconocen como titular universal a la persona, respetando la dignidad humana y satisfaciendo las necesidades básicas en el mundo del trabajo.

Los derechos humanos laborales son exigibles y justiciables dentro del ordenamiento internacional, conforme lo resaltan la abundante jurisprudencia internacional y los pronunciamientos de los órganos de control en derechos humanos.

Asimismo, los derechos humanos laborales recogidos en normas imperativas del derecho internacional general constituyen el *ius cogens* laboral, lo que significa que cualquier tratado internacional o acto unilateral de los Estados que esté en conflicto con ellos es nulo.

No hace falta decir que en México uno de los grandes problemas es la falta de empleo, tampoco hace falta decir que es una de las principales causas de los altos índices de pobreza y de pobreza extrema en nuestro país.

El gobierno actual sólo ha logrado generar 2 millones de puestos de trabajo, alrededor de 330 mil cada año en promedio, lo que deja, según datos del INEGI, a nuestro país con un déficit de 6 millones de empleos.

La administración pasada recibió diversas críticas al considerar que concluyó en medio de fracasos para generar empleos y combatir la pobreza.

La OIT, a través de su representante en México, advirtió que en México existe "un déficit de políticas públicas" orientadas a la creación de empleos y no sólo a mantener la estabilidad de las variables macroeconómicas.

Asimismo, la OIT señala al gobierno mexicano que en nuestro país existe una tasa de desempleo abierto de 4 por ciento respecto a la población económicamente activa, este alto índice de desempleo se resuelve en la mayoría de las ocasiones con empleos informales o con contrataciones no declaradas que se caracterizan por ser empleos en condiciones de baja calidad en cuanto que no dan prestaciones y pagan bajos salarios.

Los derechos humanos laborales significan la posibilidad de elegir libremente un trabajo que garantice condiciones satisfactorias y decorosas, con igualdad de oportunidades y con una remuneración en proporción igual al trabajo realizado, y que proporcione como mínimo a todos los trabajadores salario equitativo e igual por trabajo de igual valor; debe asegurarse a las mujeres condiciones de trabajo afines a las de los hombres.

Desgraciadamente en nuestro país esto no sucede a pesar de que lo anterior es parte de las obligaciones del Estado mexicano, que fueron adquiridas con la firma de diversos instrumentos internacionales como son el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, así como el Protocolo de San Salvador, en México existe una alarmante disparidad de ingresos, tal como denuncia el Centro de Investigación Laboral y Asesoría Sindical (CILAS), con un análisis elaborado con base en datos del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

Este análisis destaca entre sus principales resultados que la población en pobreza extrema, equivalente a diez millones de mexicanos, sobrevive con aproximadamente 12.21 pesos al día. Otro 10 por ciento de la población con percepciones de 22.5 pesos diarios. Un segmento más, también equivalente a 10 por ciento, gana 30 pesos con 52 centavos al día.

Estas personas sufren de violaciones a su derecho a una remuneración que les permita la satisfacción de las necesidades de los trabajadores y sus familias, pues estos ingresos, que en conjunto involucran a aproximadamente 30 millones de personas, se encuentran por debajo de la mínima remuneración legal vigente en el país, que se ubica en 47.12 pesos diarios promedio y que al mes se traduce en mil 413 pesos, en el caso de las mujeres se complica más, debido a que en nuestro país aún existen signos de discriminación hacia el sector femenino; por ejemplo, en 2003 aumentó a 75 por ciento el número de las mujeres ocupadas que ganan menos de lo necesario para adquirir la canasta obrera indispensable.

El ingreso salarial sigue siendo todavía un 20 por ciento menor para el género femenino, mientras que en 2004 el 12.4 por ciento de las mujeres que laboran, es decir, 1 millón 850 mil, ni siquiera reciben ingresos.

Datos aportados por el INEGI señalan que 38.8 por ciento de los hombres y 47.6 por ciento de las mujeres que laboran reciben hasta dos salarios mínimos; es decir, un promedio de 87 pesos diarios.

Si el 52.4 por ciento de las mujeres asalariadas reciben más de dos salarios mínimos, contra el 67.25 de los hombres, eso significa que los hombres tienen más posibilidades de recibir un salario mayor y las mujeres reciben ingresos menores que los hombres en términos generales, por lo que el monto de su pensión, calculada sobre los salarios devengados, será menor.

Los ingresos entre los jóvenes de entre 15 y 19 años son menores que los de los adultos, agravándose en el caso de las mujeres, quienes en promedio perciben un 40 por ciento menos.

Por si fuera poco, los salarios apenas logran sobrepasar los niveles de inflación en 1.9 puntos, de acuerdo con un análisis realizado por la consultoría Mercer Human Resource Consulting, lo que deja a los trabajadores con muy pocas posibilidades de tener una buena calidad de vida o de crear un ahorro a futuro para cualquier imprevisto.

Esta situación se debe a los descuentos al salario que se le hacen al trabajador, como los de seguridad social, fondos de ahorro para el retiro y de vivienda, aguinaldo y prima de utilidades, que en suma representan 60 por ciento del salario base; de todas estas cargas, la más alta es la seguridad social, que constituye 25 por ciento del salario.

Por lo anterior, en Convergencia se propone adecuar la legislación nacional a los instrumentos internacionales, concretamente al artículo 6o. de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, suscrita en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos en San José, Costa Rica, en noviembre de 1969, a fin de garantizar los derechos humanos en el trabajo, ya que no sólo se trata de encontrar o contar con un empleo, sino que este último debe de contar con las condiciones inexcusables para alcanzar una vida digna, un salario digno consiste en una remuneración equitativa y satisfactoria que asegure al trabajador y a su familia una existencia decorosa, complementada, si es necesario, por otros medios de protección social; y a garantizar a los trabajadores su subsistencia cuando se jubilen mediante un sistema de pensiones.

Debido a lo expuesto, se presenta la iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforman los artículos 102, Apartado B, tercer párrafo, y 104, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 2o., 3o., 7o., 17, 133, fracción I, 184, 185, 373 y 377 de la Ley Federal del Trabajo; 3o., 10, 77 y 87 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, al tenor de lo siguiente:

Artículo Primero. Se reforman los artículos 102, Apartado B, tercer párrafo, y 104, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 102.

A. ...

B. ...

...

...

Estos Organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales y jurisdiccionales.

Artículo 104. ...

I. De todas las controversias del orden civil, criminal o **laboral** que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de las leyes federales, o de los tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano. Cuando dichas controversias sólo afecten los intereses particulares, podrán conocer también de ellas, a elección del actor, los jueces y tribunales del orden común de los estados y del Distrito

Federal. Las sentencias de primera instancia podrán ser apelables ante el superior inmediato del juez que conozca del asunto en primer grado.

I-B. a VI. ...

Artículo Segundo. Se reforman los artículos 2o., 3o., 7o., 17, 133, fracción I, 184, 185, 373 y 377 de la Ley Federal del Trabajo, para quedar como sigue:

Artículo 2o. Las normas de trabajo tienden a conseguir el equilibrio y la justicia social en las relaciones entre trabajadores y patrones.

Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; **los Trabajadores que hubieren cotizado al IMSS y que por virtud de una nueva relación laboral se inscriban al ISSSTE, podrán transferir a este último los derechos de los años de cotización al Instituto. De la misma manera los Trabajadores inscritos en el ISSSTE que inicien una relación laboral que los sujete al régimen de esta ley podrá transferir al Instituto los derechos de sus semanas de cotización,** al efecto, se promoverán la creación de empleos la organización social para el trabajo.

Al mismo tiempo, debe asegurarse un sistema más amplio basado en la solidaridad y en el reconocimiento de derechos humanos de los trabajadores, independientemente de la condición laboral, por lo que cualquier legislación que se oponga a la laboral en lo tocante a dicha protección será nula

Artículo 3o. ...

No podrán establecerse distinciones entre los trabajadores por motivo de raza, sexo, edad, credo religioso, doctrina política, condición social **o por tener alguna discapacidad.**

...

Artículo 7o. En toda empresa o establecimiento, el patrón deberá emplear un noventa por ciento de trabajadores mexicanos, por lo menos, ese porcentaje incluirá trabajadores con discapacidad...

Artículo 17. A falta de disposición expresa en la Constitución, en esa ley o en sus reglamentos, o en los tratados a que se refiere el artículo 6o., se tomarán en consideración sus disposiciones que regulen casos semejantes, los principios generales que deriven de dichos ordenamientos, **los derechos humanos** los principios generales del derecho, los principios generales de justicia social que derivan del artículo 123 de la Constitución, la jurisprudencia, la costumbre y la equidad.

Artículo 133. Queda prohibido a los patrones:

I. Negarse a aceptar trabajadores por razón de edad o de su sexo; **o por tener alguna discapacidad.**

II. a XI. ...

Artículo 184. Las condiciones de trabajo contenidas en el contrato colectivo de trabajo que rija en la empresa o establecimiento se extenderán a los trabajadores de confianza, **sin que pueda consignarse disposición en contrario.**

Artículo 185.- El patrón **sólo** podrá rescindir la relación de trabajo cuando no coincida con las causas justificadas de rescisión a que se refiere el artículo 47.

...

Artículo 373. La directiva de los sindicatos debe rendir a la asamblea cada seis meses, por lo menos, cuenta completa y detallada de la administración del patrimonio sindical, **en términos del artículo 6o. constitucional.** Esta obligación no es dispensable.

Artículo 377. Son obligaciones de los sindicatos:

I. a III. ...

IV. Rendir cuenta de la administración del patrimonio sindical; en términos del artículo 6o. constitucional y de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Artículo Tercero. Se reforman y adicionan los artículos 3o., 10, 77, y 87 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del artículo 123 Constitucional.

Artículo 3o. Trabajador es toda persona que preste un servicio físico, intelectual o de ambos géneros, en virtud de nombramiento expedido o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales.

Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; los Trabajadores que hubieren cotizado al ISSSTE y que, por virtud de una nueva relación laboral se inscriban al IMSS, podrán transferir a este último los derechos de los años de cotización al ISSSTE. De la misma manera los trabajadores inscritos en el IMSS que inicien una relación laboral que los sujete al régimen de esta ley podrán transferir al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado los derechos de sus semanas de cotización.

Artículo 10. Son irrenunciables los derechos que la presente ley otorga, **Al mismo tiempo, debe asegurarse un sistema más amplio basado en la solidaridad y en el reconocimiento de derechos humanos de los trabajadores, independientemente de la**

condición laboral, por lo que cualquier legislación que se oponga a la laboral en lo tocante a dicha protección será nula.

Artículo 77. Son obligaciones de los sindicatos:

I. a IV. ...

V. Rendir cuenta de la administración del patrimonio sindical; en términos del artículo 60. constitucional, y de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Artículo 87. ...

Las condiciones de trabajo contenidas en las condiciones generales de trabajo se extenderán a los trabajadores de confianza, **sin que pueda consignarse disposición en contrario.**

Transitorios

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

Segundo. En un plazo no mayor de seis meses contados a partir de la vigencia del presente decreto, el Congreso de la Unión modificará la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación para adecuarla a las disposiciones previstas en el artículo 123 constitucional y demás relativas a los jueces laborales, en tanto la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje continuará ejerciendo las facultades legales que le correspondan en materia laboral.

Nota

1. www.eluniversal.com.mx

(Turnada a la Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía. Julio 30 de 2008.)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 103 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y LA LEY DE AMPARO, REGLAMENTARIA DE LOS ARTÍCULOS 103 Y 107 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PARA CREAR EL AMPARO CONTRA PARTICULARES, Y EXPIDE LA LEY QUE GARANTIZA EL DERECHO DE RÉPLICA, PRESENTADA POR LA DIPUTADA VALENTINA VALIA BATRES GUADARRAMA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD, EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 30 DE JULIO DE 2008

La suscrita, **Valentina Valia Batres Guadarrama**, diputada federal a la LX Legislatura del Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, con fundamento en los artículos 71, fracción II, 78, fracción III, y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 122 de la Ley Orgánica del Congreso General 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 se reforman el artículo 103 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para crear el amparo contra particulares, y se expide la Ley que garantiza el Derecho de Réplica

De conformidad con la siguiente

Exposición de Motivos

I. Antecedentes

1. En México, el derecho de réplica se encuentra establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos desde la reforma publicada el 13 de noviembre del año pasado al artículo 6o.:

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

(...)

2. En la legislación secundaria, el derecho de réplica se regulaba ya en la Ley sobre Delitos de Imprenta y recientemente se incorporó en el nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales:

a) En la Ley sobre Delitos de Imprenta, publicada el 12 de abril de 1917, se garantiza en el artículo 27 respecto de los medios de comunicación escritos:

Artículo 27. Los periódicos tendrán la obligación de publicar gratuitamente las rectificaciones o respuestas que las autoridades, empleados o particulares quieran dar a las alusiones que se les hagan en artículos, editoriales, párrafos, reportajes o entrevistas, siempre que la respuesta se dé dentro de los ocho días siguientes a la publicación que no sea mayor su extensión del triple del párrafo o artículo en que se contenga la alusión que se contesta, tratándose de autoridades, o del doble, tratándose de particulares; que no se usen injurias o expresiones contrarias al decoro del periodista, que no haya ataques a terceras personas y que no se cometa alguna infracción de la presente ley.

Si la rectificación tuviere mayor extensión que la señalada, el periódico tendrá obligación de publicarla íntegra; pero cobrará el exceso al precio que fije en su tarifa de anuncios, cuyo pago se efectuará o asegurará previamente.

La publicación de la respuesta se hará en el mismo lugar y con la misma clase de letra y demás particularidades con que se hizo la publicación del artículo, párrafo o entrevista a que la rectificación o respuesta se refiere.

La rectificación o respuesta se publicará al día siguiente de aquel en que se reciba, si se tratare de publicación diaria o en el número inmediato, si se tratare de otras publicaciones periódicas.

Si la respuesta o rectificación se recibiere cuando por estar ya arreglado el tiro no pudiere publicarse en los términos indicados, se hará en el número siguiente.

La infracción de esta disposición se castigará con una pena que no baje de un mes ni exceda de once, sin perjuicio de exigir al culpable la publicación correspondiente, aplicando en caso de exigir al culpable la publicación correspondiente, aplicando en caso de desobediencia la pena del artículo 904 del Código Penal del Distrito Federal.

b) En el nuevo Código Federal de Procedimientos e Instituciones Electorales, publicado el 14 de enero de 2008, el derecho de réplica se garantiza en el artículo 233:

Artículo 233

(...)

3. Los partidos políticos, los precandidatos y candidatos podrán ejercer el derecho de réplica que establece el primer párrafo del artículo 6o. de la Constitución respecto de la información que presenten los medios de comunicación, cuando consideren que la misma ha deformado hechos o situaciones referentes a sus actividades. Este derecho se ejercitará sin perjuicio de aquellos correspondientes a las responsabilidades o al daño moral que se ocasionen en términos de la ley que regule la materia de imprenta y de las disposiciones civiles y penales aplicables.

4. El derecho a que se refiere el párrafo anterior se ejercerá en la forma y términos que determine la ley de la materia.

Artículos Transitorios

(...)

Décimo. A más tardar el 30 de abril de 2008, el Congreso de la Unión deberá expedir la Ley Reglamentaria del Derecho de Réplica establecido en el primer párrafo del artículo 6o. de la Constitución.

3. El 3 de febrero de 1981, sin embargo, México ratificó su adhesión a la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José),¹ cuyo artículo 14 señala:

1. Toda persona afectada por informaciones inexactas o agraviantes* emitidas en su perjuicio a través de medios de difusión legalmente reglamentados y que se dirijan al público en general, tiene derecho a efectuar por el mismo órgano de difusión su rectificación o respuesta en las condiciones que establezca la ley.

2. En ningún caso la rectificación o la respuesta eximirán de las otras responsabilidades legales en que se hubiese incurrido.

El 29 de agosto de 1986, la Corte Interamericana de Derechos Humanos emitió opinión mediante la cual interpretó el contenido de dicho artículo:

2. En cuanto a las preguntas contenidas en la consulta formulada por el Gobierno de Costa Rica sobre la interpretación del artículo 14.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos en relación con los artículos 1.1 y 2 de la misma,

Es de opinión,

Por unanimidad

A. Que el artículo 14.1 de la convención reconoce un derecho de rectificación o respuesta internacionalmente exigible que, de conformidad con el artículo 1.1, los Estados parte tienen la obligación de respetar y

garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción.

Por unanimidad

B. Que cuando el derecho consagrado en el artículo 14.1 no pueda hacerse efectivo en el ordenamiento jurídico interno de un Estado Parte, ese Estado tiene la obligación, en virtud del artículo 2 de la convención, de adoptar con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de la propia convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias

Por seis votos contra uno

C. Que la palabra *ley*, tal como se emplea en el artículo 14.1, está relacionada con las obligaciones asumidas por los Estados Partes en el artículo 2 y, por consiguiente, las medidas que debe adoptar el Estado parte comprenden todas las disposiciones internas que sean adecuadas, según el sistema jurídico de que se trate, para garantizar el libre y pleno ejercicio del derecho consagrado en el artículo 14.1. Pero en cuanto tales medidas restrinjan un derecho reconocido por la convención, será necesaria la existencia de una ley formal.

4. En Europa, el derecho de rectificación, de respuesta o de réplica se encuentra establecido, en Francia, desde 1822; en Alemania, desde 1824; en Italia, desde 1847; en España, desde 1857; en Suiza, desde 1937; en Bélgica, desde 1961; en Dinamarca, desde 1976; en Austria, desde 1981, además de estar incluido en las Constituciones de Grecia y Portugal.²

En nuestro continente americano, durante el siglo pasado, se fue estableciendo el derecho de réplica en leyes de prensa o de imprenta. Sin embargo, a raíz de la suscripción del Pacto de San José se ha ido legislando un derecho de respuesta o rectificación más amplio, aplicable a cualquier medio de comunicación, acompañado de procedimientos más ágiles.

Actualmente el derecho de rectificación o respuesta se encuentra regulado en Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.³

5. En los países en los que se encuentra establecido, el derecho de rectificación o respuesta se garantiza mediante acciones constitucionales, civiles, penales o administrativas.

Colombia, Costa Rica, Ecuador y Perú disponen de juicios de defensa constitucional contra particulares aplicables para la defensa del derecho de

rectificación o respuesta. En Colombia, el Decreto 2591 de 1991⁴ establece la acción de tutela; en Costa Rica, la Ley Núm. 7135, De la Jurisdicción Constitucional, de 1989,⁵ regula el amparo contra sujetos de derecho privado; en Ecuador, el artículo 95 de la Constitución de 1998⁶ permite a un particular interponer amparo contra otro particular; y en Perú, la Constitución de 1993⁷ establece en el artículo 200 la procedencia del amparo contra particulares.

6. En el Congreso de la Unión existen los siguientes antecedentes de iniciativas dirigidas a garantizar el derecho de réplica:

- a) Iniciativa con proyecto de decreto por el que se crea la Ley Reglamentaria del Artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada el 13 diciembre de 2007 por el senador Alejandro Zapata Perogordo, del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en la Cámara de Senadores.⁸
- b) Iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la Ley Reglamentaria del Artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de Derecho de Réplica, elaborada por la Comisión para la Reforma del Estado el 24 de marzo de 2008. (Sin presentarse.)
- c) Iniciativa que expide la Ley para garantizar el Derecho de Réplica, presentada el 8 de abril de 2008 por los diputados José Antonio Díaz García, Dora Alicia Martínez Valero y Rocío del Carmen Morgan Franco, del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en la Cámara de Diputados.⁹

Las tres iniciativas coinciden básicamente en los conceptos alrededor de los cuales se formularía el derecho de réplica. Sin embargo, proponen distintos procedimientos para ejercer este derecho.

Mientras la primera y la tercera formulan un procedimiento administrativo a cargo de la Secretaría de Gobernación para acceder al derecho de réplica, la segunda plantea una acción jurisdiccional.

7. El 31 de junio de 2008 la Comisión de Gobernación de la Cámara de Diputados distribuyó proyecto de dictamen sobre la iniciativa presentada en la Cámara de Diputados el 8 de abril pasado, sin considerar elementos interesantes vertidos en las otras dos iniciativas.

Recoge la propuesta de un procedimiento administrativo a cargo de la Secretaría de Gobernación como medio de acceso al derecho de réplica.

II. Consideraciones

1. De la normatividad citada en los antecedentes 1, 2 y 3, se desprende que si bien el derecho de réplica ya se encontraba establecido desde 1917 en la Ley de Imprenta, estaba limitado a los medios de comunicación impresos y ha sido infuncional, como advierte Jorge Islas:

... la Ley de Imprenta carece de eficacia al establecer disposiciones que en la práctica no se llevan a cabo, además se dificulta su cumplimiento debido a que la norma a la que remite para sancionar el incumplimiento de lo establecido por ella no está en vigor, ya que menciona en su artículo 27 que en caso de desobediencia, el infractor será sancionado con la pena prevista en el artículo 904 del Código Penal para el Distrito Federal, pero el Código Penal vigente está compuesto de 431 artículos, por lo cual el artículo 27 de la Ley de Imprenta se queda sin norma penal aplicable como sanción.

Otro problema grave: la Ley de Imprenta es una norma carente de utilidad y de eficacia, puesto que no cuenta con un procedimiento contencioso sumario para hacer efectivos los derechos que protege, lo que hace más lento y extenuante el proceso judicial.

Por eso, prácticamente hasta el año pasado se establece el derecho de réplica en nuestro país, con la reforma al artículo 6o. de la Constitución federal.

No obstante, México ya se encontraba obligado a respetar el derecho de rectificación o respuesta como un derecho humano desde que suscribió la Convención Americana de Derechos Humanos o Pacto de San José, en 1981. Y desde entonces debió haberlo incorporado en los términos suscritos (sin reservas) en su normatividad interna.

2. Como se observa en el punto 4 de los antecedentes de esta iniciativa, el llamado "derecho de réplica" es un derecho antiguo en Europa, que se encuentra mayoritariamente vigente en nuestro continente americano desde hace varias décadas. México se está incorporando muy tarde a su reglamentación.

3. En el punto 5 del capítulo anterior, se observa que en diversos países se ha ido aceptando que los particulares pueden cometer infracciones a la Constitución en contra de otros particulares, lo que ha implicado que los juicios de amparo –o como se denomine a la tutela constitucional individual en cada país–, también puedan interponerse en contra de particulares tratándose de violaciones a derechos fundamentales, como es el caso del derecho de rectificación, de respuesta o de réplica.

En México, Miguel Carbonell ha hecho notar que no existen mecanismos en el sistema constitucional mexicano que defiendan a los particulares de otros particulares que violen o les impidan el ejercicio de sus derechos fundamentales.

Señala que existen los ilícitos constitucionales, que son todos aquellos hechos jurídicos que se han producido violando una norma constitucional, con independencia del carácter público o privado (o incluso mixto) que tenga el sujeto activo o violador de la Carta Magna.¹⁰

Carbonell propone, en consecuencia, crear una acción jurisdiccional específica, de carácter preferente y sumario, cuya competencia recaiga en todos los jueces (federales y locales), para proteger los derechos frente a ciertos actos de los particulares.¹¹

Otros estudiosos del derecho, como Diego Valadés,¹² se han explayado al estudiar este vacío jurídico, partiendo de que

... el 'empequeñecimiento' del Estado corre su correlato: el fortalecimiento del Estado intangible, entendido como los entes de derecho privado que ejercen funciones de naturaleza pública. Además, el poder de las personas físicas y de las corporaciones se deja sentir en cuanto a las relaciones con los particulares que se encuentran en situación de desventaja. El Estado representó una amenaza real para la libertad y la autonomía de las personas; pero hoy los individuos se encuentran expuestos a un fuego doble: el del Estado y el de otros particulares. El poder de éstos se ha dilatado casi en la proporción en que las potestades públicas han disminuido...

Paulatinamente se va generalizando entre los jueces la certidumbre de que los derechos fundamentales, tradicionalmente expuestos ante el poder arbitrario del Estado, también lo están ante la acción no controlada de los particulares...

Valadés detalla diversos casos en que jueces de Alemania, España, Portugal y de la Unión Europea han fallado contra particulares que violan derechos fundamentales, haciendo prevalecer el criterio de que no sólo es obligación de los Estados integrantes de la Unión el respeto de los derechos fundamentales sino también garantizar que los particulares no los violen:

De acuerdo con el artículo 1 de la Convención Europea de Derechos Humanos, cada Estado contratante "debe asegurar a cada persona, dentro de su jurisdicción, los derechos y las libertades definidas en... la convención"; por tanto, si la violación de uno de esos derechos y libertades es el resultado de la inobservancia de esa obligación en cuanto a la legislación nacional, existe responsabilidad para el Estado que consiente la violación.

De ahí que la Corte Europea ha fallado que además de la obligación negativa de las autoridades públicas para abstenerse a realizar acciones arbitrarias contra los individuos, "también hay obligaciones positivas inherentes al respeto efectivo de las personas y de las familias. Esa obligación incluye la adopción de medidas

destinadas a asegurar el respeto de la vida privada incluso en la esfera de relaciones entre particulares".

En Portugal, la Constitución incorporó ya esta preocupación en el artículo 18-1, que indica:

Los preceptos constitucionales concernientes a los derechos, libertades y garantías son directamente aplicables y vinculan a las entidades públicas y privadas.

Señala Valadés casos similares de resoluciones jurisdiccionales de protección de derechos fundamentales frente a particulares en países asiáticos, como Japón, y latinoamericanos, como Argentina, en el que la Corte Suprema ha fallado que Nada hay, ni en la letra ni en el espíritu de la Constitución, que permita afirmar que la protección de los llamados "derechos humanos" esté circunscrita a los ataques que provengan sólo de la autoridad. Nada hay, tampoco, que autorice la afirmación de que el ataque ilegítimo, grave y manifiesto contra cualquiera de los derechos que integran la libertad, lato sensu, carezca de la protección constitucional adecuada... por la sola circunstancia de que ese ataque emane de otros particulares o de grupos organizados de individuos.

Además de los individuos humanos y del Estado, hay ahora una tercera categoría de sujetos, con o sin personalidad jurídica, que sólo raramente conocieron los siglos anteriores: los consorcios, los sindicatos, las asociaciones profesionales, las grandes empresas, que acumulan casi siempre un enorme poderío material o económico... Estos entes colectivos representan una fuente de amenazas para el individuo y sus derechos esenciales...

Así como las Constituciones de Colombia, Costa Rica, Ecuador y Perú, mencionadas en el apartado anterior, en nuestro continente americano también las constituciones de Argentina, Bolivia (artículo 19), Chile (artículo 20) y Paraguay (artículo 134) prevén explícitamente el amparo contra actos de particulares.

Por su parte, las Constituciones de El Salvador (artículo 247), Guatemala (artículo 265), Honduras (artículo 183), Nicaragua (artículo 45), Uruguay (artículo 10) y Venezuela (artículo 27) contienen conceptos de amparo amplios que han permitido la protección constitucional contra actos de particulares.

4. Sobre el contenido de las iniciativas presentadas en las Cámaras de Diputados y de Senadores, y el proyecto de iniciativa de la Comisión para la Reforma del Estado, señalados en el punto 6 del capítulo anterior, así como el proyecto de dictamen a discusión en la Comisión de Gobernación señalado en el punto 7 siguiente, me permito hacer las siguientes observaciones que motivaron la presentación de esta iniciativa:

a) Sobre el procedimiento ante el medio de comunicación:

- Los proyectos base de la presente iniciativa son imprecisos en cuanto al procedimiento primario que el afectado debe seguir ante el medio de comunicación y contienen aspectos inadecuados para el fin garantista que debe perseguir la ley que se apruebe.

No precisan cómo se presenta la solicitud, qué debe contener, de qué documentos debe acompañarse y qué material tiene derecho el afectado a que le sea transmitido de acuerdo con la naturaleza de la información sujeta a rectificación o respuesta.

- En el dictamen se propone establecer un responsable y domicilio para atender las solicitudes de réplica a cargo de la Secretaría de Gobernación, lo cual no representa ningún problema si se trata de facilitar al medio el cumplimiento de la difusión de la réplica; sin embargo, sí puede ser un obstáculo si se condiciona la recepción de la solicitud a que el afectado se remita únicamente a dicho responsable, en el lugar que señale el registro de la Secretaría de Gobernación, de acuerdo con un futuro reglamento.

En todo caso, la difusión de la réplica es una obligación de la persona moral, la que, en caso de incumplimiento, será sancionada como tal, por lo que debe estar interesada en que su organización interna determine una forma sencilla y eficaz para la recepción de las solicitudes.

Además, a diferencia de la determinación de responsable para la recepción de las solicitudes de información en los organismos públicos, en el caso de las corporaciones privadas, el legislador no tiene competencia.

- Se otorga al medio de comunicación la facultad de determinar si es procedente o no la solicitud, lo cual, además de equiparlo con una autoridad, cuando es parte en un conflicto, incrementa los pasos dentro del procedimiento, obligándolo a emitir una respuesta escrita que no tiene sentido, ya que en caso de que el particular determine impugnar la no difusión, el medio deberá explicar las razones de tal negativa, tácita o explícita.

En todo caso, al afectado, más que conocer las razones por las cuales el medio se niega a difundir la rectificación o respuesta, se encuentra interesado en que se difunda. Y es dicho derecho el que la ley debe amparar.

b) Sobre el procedimiento administrativo ante la Secretaría de Gobernación:

Con excepción del proyecto de iniciativa de la Comisión para la Reforma del Estado, los otros tres proyectos de ley proponen como medio de defensa ante no falta de difusión de la réplica, un procedimiento administrativo que se seguiría ante la Secretaría de Gobernación.

Al respecto, es importante señalar que el Poder Ejecutivo, al que pertenece la Secretaría de Gobernación, tiene como actividad esencial la gestión sobre los bienes del Estado para suministrarlos de forma inmediata y permanente, a la satisfacción de las necesidades públicas y lograr con ello el bien general. Dicha atribución se realiza mediante los servicios públicos que se proporcionan a la ciudadanía de acuerdo con el marco jurídico especializado que norma su ejercicio y se concretiza mediante la emisión y realización del contenido de actos administrativos emitidos ex profeso.

En ese sentido, el acto administrativo se define como

Declaración unilateral del conocimiento, juicio o voluntad emanada de una entidad administrativa, actuando en su faceta de órgano público, bien tendente constatar hechos, emitir opiniones, crear, modificar o extinguir relaciones jurídicas entre los administrados o con la administración, bien con simples efectos dentro de la propia esfera administrativa.¹³

Fernández de Velasco define el acto administrativo de una manera más sintética, como "toda declaración unilateral y ejecutiva en virtud de la cual la administración tiende a crear, reconocer, modificar o extinguir una situación jurídica subjetiva".¹⁴

Los actos administrativos se desarrollan mediante los procedimientos administrativos correspondientes. Sobre el concepto de éstos, se puede comentar lo siguiente:

En la doctrina mexicana se ha impuesto el concepto de Gabino Fraga, al considerar que el procedimiento administrativo es un conjunto de formas y actuaciones que preceden y preparan un acto administrativo. Al repasarse el panorama doctrinario tenemos que, con matices, es seguida la doctrina de Fraga: Andrés Serra Rojas habla de trámites y formalidades ordenados jurídicamente exigidos para el perfeccionamiento del acto administrativo y para el cumplimiento de una finalidad; Jorge Olivera Toro estima el procedimiento como Fraga sin reconocerle su crédito y lo considera como un camino fijado legalmente; Miguel Acosta Romero también les da una connotación normativa a los actos procedimentales destinados a crear un acto definitivo; o Rafael Martínez Perales se refiere a una serie coordinada de medidas tendientes a producir y ejecutar el acto administrativo.¹⁵

El procedimiento administrativo que la administración pública sigue a modo de juicio tiene en su propia definición su naturaleza:

En la doctrina, un procedimiento se califica de "administrativo" cuando se dan dos circunstancias específicas: una de las partes en conflicto es la administración pública o es la propia administración quien resuelve la controversia a través de sus tribunales o de sus

organismos paraprocesales, o es un acto que tiende a generar un acto administrativo.¹⁶

El procedimiento administrativo mediante el cual actúa la administración pública, como dijimos, se diferencia del proceso propio del desarrollo de la actividad jurisdiccional:

... en la doctrina del derecho procesal se ha entendido que, para que exista un proceso, se requiere un litigio, puesto que el primero es el instrumento jurídico de solución del segundo; así se afirma que el proceso es sólo un medio de solución o de composición del litigio.

Niceto Alcalá-Zamora dice lo siguiente:

El proceso aparecería así como un medio jurídico para la dilucidación jurisdiccional de una pretensión litigiosa, fórmula ésta mediante la que se elude la controvertida cuestión acerca de si sirve para la realización del derecho objetivo o para la del derecho subjetivo (...) constituye a su vez un estado de antagonismo entre unas partes que piden y un juzgador que decide...¹⁷

Con base en lo anterior, deducimos que la autoridad administrativa no es la indicada para la defensa de los derechos humanos de personas individuales específicas, ya que su finalidad es ejecutar acciones dirigidas al bienestar común de la población. Menos idóneo aún es un organismo administrativo no paraprocesal, como los tribunales militares, las Juntas de Conciliación y Arbitraje o alguno otro a cargo del Poder Ejecutivo.

Asimismo, tampoco es el procedimiento administrativo el más indicado para resolver litigios en los que no es parte la administración pública, ni constituyen pasos para generar un acto administrativo, como el procedimiento administrativo.

Resguardar los derechos de los individuos es una función eminentemente jurisdiccional porque implica la impartición de justicia en casos concretos, entre partes en las que en todo caso puede o no intervenir como demandada pero también como demandante alguna institución del Estado, como es el caso del derecho de réplica.

c) Sobre otros aspectos:

- Entre otros aspectos por observar, también se encuentra la responsabilidad que se pretende atribuir a las agencias de noticias en vez de los medios de comunicación que difunden una información específica, pretendiendo que el afectado solicite ante la agencia correspondiente la réplica correspondiente.

De manera un tanto absurda, se pretende que el particular acuda ante la agencia para que ésta emita la rectificación que el medio estará obligado a realizar.

Dada la naturaleza del procedimiento, si la agencia se niega a difundir la réplica correspondiente, el particular tendría que acudir al medio de impugnación correspondiente, el cual a su vez se tardará el tiempo en que puede perder oportunidad la rectificación o respuesta que se pretenda realizar.

No nos dice el proyecto de dictamen qué pasaría si el medio no cumple su obligación de publicar la réplica correspondiente.

En todo caso, la contratación de agencias de noticias depende del medio de comunicación no del particular, es el medio el que decide qué información de la agencia difunde y el que hace pública la información que afecta al solicitante. Por eso, la responsabilidad que debe atender la agencia tendría que ser ante el medio no ante el particular afectado, como se encuentra en otras legislaciones como la brasileña.

- Señala el proyecto de dictamen, como alguna de las iniciativas, que las partes, "en cualquier etapa del procedimiento podrán solucionar el conflicto surgido con motivo del ejercicio del derecho de réplica de manera conciliatoria". Esta disposición podría generar extorsión o sometimiento, en vez de propiciar el ejercicio de un derecho fundamental, que es el objetivo de la ley, dado que de cualquier forma se trata de un conflicto entre partes totalmente desiguales.

- En los proyectos de ley no se garantiza finalmente el objetivo último de la propia ley, que es que el medio difunda la réplica del afectado, ya que al tratarse de una autoridad administrativa que procede no para la defensa del interés social, sino individual, no tiene elemento coercitivo de ejecución de sanción, y dicha ineficacia provocará que el particular acuda a una autoridad jurisdiccional que defienda su derecho subjetivo, por lo que los procedimientos ante el medio y ante la Secretaría de Gobernación sólo ocuparán tiempo y contratación de abogados sin lograr necesariamente el objetivo de haber difundido una réplica ante información inexacta o agravante.

III. La presente iniciativa

1. La presente iniciativa retoma básicamente el formato que se ha propuesto en las iniciativas mencionadas en los antecedentes 6 y 7.

Difiere apenas de algunos conceptos, como el de derecho de réplica, eliminando la calificación de la subjetividad de contenido moral que alguien distinto del propio interesado pudiera realizar para dificultar el ejercicio de la réplica.

2. Dado que consideramos que los procedimientos propuestos en los cuatro proyectos de ley base de la presente iniciativa no garantizan el ejercicio del derecho de réplica, proponemos, en primer lugar, un procedimiento simplificado para promover directamente ante el medio de comunicación la rectificación o respuesta sobre la información que se desea aclarar.

Para propiciar que se resuelva en esta instancia la mayor cantidad de réplicas solicitadas, se propone un procedimiento muy sencillo para el particular, consistente sólo en la presentación de la solicitud escrita al medio acreditando el interés jurídico en el asunto.

En contraparte, se propone como sanción para el medio que haya negado el derecho al afectado, que en la sentencia determinada por el juez otorgue hasta el doble del tiempo o espacio que corresponda a la réplica solicitada.

Dichos mecanismos conforman, por un lado, un incentivo para que el particular promueva directamente ante el medio primero y, por otro, una sanción para éste si no difunde una réplica que a simple vista sea procedente. Ello, en virtud de que el medio podría preferir litigar las réplicas, dado que probablemente los servicios jurídicos le sean más económicos que la venta del espacio o tiempo que tuviera que dedicar a los afectados.

3. En caso de que el medio de comunicación no atienda la solicitud o la niegue, se propone que el afectado pueda interponer acción de amparo en contra de persona moral responsable, conforme a la reforma al artículo 103 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con que se inicia el texto del decreto propuesto, y la reforma y adiciones propuestas a los artículos 1o., 5o., 11 Bis y 114 de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Cabe mencionar que los textos que se proponen fueron tomados de la reforma propuesta por la Suprema Corte de Justicia de la Nación a la Ley de Amparo en 2001, sólo que en este caso se considera al particular de manera distinta.¹⁸

Con base en los anteriores antecedentes y consideraciones, someto ante esta asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforman el artículo 103 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para crear el amparo contra particulares, y se expide la Ley que garantiza el Derecho de Réplica

Artículo Primero. 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 o actos de autoridad o de particulares que violen esta Constitución o los derechos humanos que protegen los instrumentos internacionales generales 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.

Artículo Segundo. Se reforma la fracción I del artículo 1o., la fracción II del artículo 5o., y se adiciona el artículo 11 Bis y la fracción VIII del artículo 114 de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 1o. El juicio de amparo tiene por objeto resolver toda controversia que se suscite:

I. Por leyes o actos de la autoridad **o de particulares** que violen las garantías individuales;

(...)

Artículo 5o. Son partes en el juicio de amparo:

I. ...

II. **La autoridad o particular responsable, teniendo tal carácter quien dicta, ordena, ejecuta o trata de ejecutar el acto que crea, modifica o extingue situaciones jurídicas en forma unilateral y obligatoria; u omite el acto que de realizarse crearía, modificaría o extinguiría dichas situaciones jurídicas.**

(...)

Artículo 11 Bis. Es particular responsable el que ejecuta o trata de ejecutar el acto reclamado.

Artículo 114. El amparo se pedirá ante el juez de distrito:

VIII. Contra actos provenientes de particulares.

Artículo Tercero. Se expide la presente

Ley que garantiza el Derecho de Réplica

**Capítulo
Disposiciones Generales**

I

Artículo 1. La presente ley tiene por objeto reglamentar el artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de derecho de réplica.

Sus disposiciones son de orden público y de aplicación general en toda la República Mexicana.

La interpretación de la presente ley se realizará conforme a los tratados internacionales en materia de derechos humanos celebrados y ratificados por nuestro país.

Artículo 2. Los medios de comunicación tienen la obligación de respetar el derecho de réplica de las personas, en los términos previstos en esta ley.

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

I. Agencia de noticias. Empresa o institución que obtiene información, materiales editoriales o fotográficos para venderlos o ponerlos a disposición a los medios de comunicación.

II. Derecho de réplica. La prerrogativa de toda persona afectada por informaciones inexactas o agraviantes emitidas en su perjuicio a través de medios de comunicación y dirigidas al público en general, a efectuar por el mismo medio su rectificación o respuesta de acuerdo con las condiciones que establece la presente ley, a fin de proteger su honra, reputación o vida privada.

III. Medio de comunicación. La persona que presta servicios de televisión o audio restringidos, de radiodifusión, o que de manera impresa difunde masivamente ideas, pensamientos, opiniones, creencias e informaciones de toda índole y que opera con sujeción a las disposiciones legales aplicables.

Artículo 4. Podrá ejercer el derecho de réplica la persona aludida o, en su nombre, su representante legal. Si hubiere fallecido, podrá hacerlo, indistintamente, su cónyuge, su concubina o concubinario, o sus parientes en línea ascendente o descendente en el primer grado. En este último caso, el primero en presentar la solicitud será el que ejercerá el derecho.

Artículo 5. La crítica periodística será sujeta al derecho de réplica en los términos previstos en esta ley.

Artículo 6. Las rectificaciones o respuestas formuladas en el ejercicio del derecho de réplica deberán ser difundidas por los medios de comunicación de manera gratuita.

Artículo 7. Los medios de comunicación podrán designar un responsable y señalar un domicilio para atender las solicitudes de réplica, a fin de facilitar la recepción de solicitudes.

Artículo 8. Se aplicarán de manera supletoria a la presente ley las disposiciones contenidas en el Código Federal de Procedimientos Civiles.

Capítulo II
Del Procedimiento para ejercer el Derecho de Réplica ante el Medio de Comunicación

Artículo 9. El derecho de réplica se ejercerá conforme al procedimiento señalado en el presente capítulo.

Artículo 10. El afectado por información falsa o inexacta:

I. Tendrá un plazo de siete días, contados a partir del siguiente en el que se difunda el mensaje considerado inexacto o agravante, para solicitar la rectificación o respuesta correspondiente;

II. Deberá presentar dicha solicitud por escrito dirigido al nombre comercial o razón social del medio de comunicación, en el que se exprese:

a) Nombre y domicilio del afectado;
b) Hechos o declaraciones que se rectifican o responden, indicando la fecha de difusión;

c) La rectificación o respuesta, conforme al artículo 12 de la presente ley, y
d) Firma autógrafa original de afectado o del representante legal.

III. El escrito debe ir acompañado de copia de identificación oficial y, en su caso, del documento que acredite la personalidad jurídica del representante legal o el parentesco del afectado fallecido.

Artículo 11. Una vez recibida la solicitud de rectificación o respuesta, el medio de comunicación:

I. Tendrá un plazo de 48 horas para difundir la rectificación o respuesta. En caso de programas o publicaciones de emisión o impresión con intervalos superiores a dos días deberá difundirse en la siguiente transmisión o edición;

II. La publicación correspondiente:

a) Deberá difundirse de manera íntegra y continua en la misma página o sección del programa motivo de la rectificación o respuesta;

b) Cuando se trate de información transmitida a través de una estación de radiodifusión o que preste servicios de televisión y audio restringidos, la aclaración tendrá que difundirse en el mismo horario y con características similares a la transmisión que la haya motivado.

Artículo 12. El contenido de la réplica:

I. Deberá limitarse a la información que desea rectificar o responder. En ningún caso podrá comprender injurias ni contravenir disposiciones legales, y

II: Podrá tratarse de un texto cuya impresión o lectura no ocupe más tiempo o extensión que los hechos o declaraciones que se rectifican o responden; o de video o voz, si la información inexacta o agravante fue difundida por alguno de esos medios.

Artículo 13. Cuando la información motivo de la réplica difundida por el medio de comunicación provenga de agencias de noticias, el medio de comunicación podrá solicitar al juez correspondiente que la sanción le sea aplicada a ésta, independientemente de que queda a salvo su facultad de promover acción civil o penal en su contra.

Artículo 14. El medio de comunicación podrá negarse a llevar a cabo la publicación o transmisión de la réplica, en los siguientes casos:

I. Cuando rectificó por sí o difundió la respuesta que espontáneamente y sin formalidad alguna le solicitó el afectado;

II. Cuando no se ejerza en los plazos y términos previstos en esta ley;

III. Cuando se refiera a información no difundida o la réplica no guarde relación con la que se alega;

IV. Cuando contenga injurias o sea notoriamente contraria a alguna disposición legal, y

V. Cuando el solicitante no tenga interés jurídico en el asunto.

Artículo 15. Transcurrido el plazo señalado en la fracción I del artículo 11 sin que el medio de comunicación haya publicado la rectificación o respuesta, el interesado podrá interponer el amparo contra particulares establecido en la ley de la materia.

Capítulo
De las Infracciones y Sanciones

IV

Artículo 16. En la resolución correspondiente, además de ordenar la difusión de la réplica, en su caso, el juez aplicará las siguientes sanciones en los siguientes casos:

I. Cuando el medio fue directamente requerido por el afectado para difundir la réplica y ésta es procedente, le otorgará el doble del espacio que le corresponde al afectado;

II. Por cada día que pase sin que se publique la réplica, multa de doscientos a mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, y

III. En caso de reincidencia, suspensión de la publicación o programa radiofónico o televisivo, hasta por tres ediciones consecutivas.

Transitorios

Artículo Primero. La presente ley entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Artículo Segundo. Se deroga el artículo 27 de la Ley sobre Delitos de Imprenta publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de abril de 1917, así como todas aquellas disposiciones legales y administrativas que se opongan a la presente ley.

Artículo Tercero. El Ejecutivo federal expedirá el reglamento de esta ley dentro de los seis meses siguientes a su entrada en vigor.

Notas

1. Convención Americana sobre Derechos Humanos, suscrita en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos, San José, Costa Rica, del 7 al 22 de noviembre de 1969 [citado 2-07-08], formato html, disponible en Internet: <http://www.oas.org/Juridico/spanish/tratados/b-32.html>.

2. Islas L., Jorge, "El derecho de réplica y la vida privada", en Alfonso Jiménez, Armando (coord.), *Responsabilidad social, autorregulación y legislación en radio y televisión*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas [citado 20-07-08], México, 2002, formato pdf, disponible en Internet: <http://www.bibliojuridica.org/libros/1/318/9.pdf>. Ver también Flores, Óscar, *Derecho de rectificación o respuesta* [citado 20-07-08], 2007, formato ppt, disponible en Internet: <http://www.slideshare.net/oflores/derecho-de-rectificacin-o-respuesta-153717/>

3. Sociedad Interamericana de Prensa, Banco de Datos de Leyes de Prensa, Formato html, disponible en Internet: <http://www.sipiapa.com/espanol/projects/laws-arg.cfm>.

4. Decreto 2591, por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política, Diario Oficial núm. 40.165, del 19 de noviembre de 1991, formato html, disponible en Internet: http://www.dafp.gov.co/leyes/D2591_91.HTM.

5. Ley 7135, De la Jurisdicción Constitucional, del 11 de octubre de 1989, formato html, disponible en Internet: <http://www.asamblea.go.cr/ley/leyes/7000/7135-doc>.

6. Constitución Política de la República del Ecuador, aprobada el 5 de junio de 1998 por la Asamblea Nacional Constituyente, formato html, disponible en Internet: <http://www.ecuanex.net.ec/constitucion/indice.html>.

7. Constitución Política del Perú, 31 de octubre de 1993, formato html, disponible en Internet:

<http://www2.congreso.gob.pe/sicr/RelatAgenda/constitucion.nsf/constitucion>.

8. Gaceta del Senado núm. 176, 13-12-07.
9. Gaceta Parlamentaria núm. 2470-II, 25-03-08.
10. Carbonell, Miguel, *Igualdad y libertad. Propuestas de renovación constitucional*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, y Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México, 2007. Véase particularmente, en el primer capítulo, "VIII. La eficacia de los derechos fundamentales frente a particulares", pp. 28-38.
11. *Op. cit.*, p. 38.
12. Valadés, Diego, *La protección de los derechos fundamentales frente a particulares*.
13. Acto administrativo, Instituto Tecnológico Autónomo de México, Facultad de Derecho, Formato ppt, disponible en Internet: <http://www.derecho.ITAM.mx/facultad/materiales/proftc/Cort%E9s/acto%20power%20point.ppt>.
14. Fernández de Velasco, Recaredo, *El acto administrativo (exposición doctrinal y estudio del derecho español)*, España, 1929.
15. Pérez López, Miguel, "Notas sobre el procedimiento administrativo", en revista Vínculo Jurídico núm. 19, julio-septiembre de 2004, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco [citado 20-jul-08], México, formato html, disponible en Internet: <http://www.uaz.edu.mx/vinculo/webrbj/rev19-5.htm>.
16. Márquez Gómez, Daniel, *Los procedimientos administrativos materialmente jurisdiccionales como medios de control en la administración pública*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas [citado 20-jul-08], México, 2003, formato pdf, disponible en Internet: <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?|=307>.
17. Alcalá Zamora y Castillo, Niceto, *Proceso, autocomposición y defensa (contribución al estudio de los fines del proceso)*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas [citado 20-07-08], México, 2000, formato pdf, disponible en Internet: <http://www.bibliojuridica.org/libros/1/41/tc.pdf>.
18. Valadés, *op. cit.*

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 30 de julio de 2008.

Diputados: Valentina Valia Batres Guadarrama, José Jacques y Medina, Alejandro Chanona Burguete, Cuauhtémoc Sandoval Ramírez, Susana Monreal Ávila (rúbricas).

Senadores: Rosalinda López Hernández, José Guadarrama Márquez (rúbricas).

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Julio 30 de 2008.)

QUE ADICIONA UN PÁRRAFO A LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PRESENTADA POR EL SENADOR FRANCISCO ARROYO VIEYRA, EN NOMBRE DEL DIPUTADO RAÚL CERVANTES ANDRADE, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI, EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL LUNES 4 DE AGOSTO DE 2008

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 confiere la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el artículo 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, somete a la consideración de esta honorable asamblea la siguiente iniciativa por la que se adiciona un segundo párrafo a la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de incompetencia jurisdiccional de las reformas y adiciones a que se refiere el artículo 135 de la misma Constitución, de conformidad con la siguiente

Exposición de Motivos

Al establecer la Constitución los derechos fundamentales de los ciudadanos, al garantizar su ejercicio y al establecer facultades y obligaciones a las instituciones se materializa el pensamiento del poder constituyente originario, quedando en manos de un órgano reformador la modificación del texto constitucional, de acuerdo con las necesidades y aspiraciones del pueblo.

Como expresaba Lasalle, la Constitución debe ser acorde con los cambios de las circunstancias nacionales, de no ser así, sólo tendría el valor de una hoja de papel. Las modificaciones y reformas a la Constitución tienen como límite el que, los derechos fundamentales se cumplan y que las facultades y competencias de los órganos del gobierno se desempeñen con la constitucionalidad que el régimen de vida democrática establece.

El poder constituyente originario una vez que decide un orden jurídico, que nombra a una asamblea constituyente y ésta a la asamblea proyectista, crea una Constitución, que en nuestro país es rígida, pues en ella se ordena un procedimiento especial de revisión y reformas y establece a los órganos que podrán efectuarlas.

El término y la idea de poder, como lo afirma Ignacio Burgoa Orihuela, frecuentemente entraña actividad, fuerza, energía o dinámica.¹ Ahora bien, el adjetivo *constituyente* indica la finalidad de esta actividad, fuerza, energía o dinámica, y tal finalidad se manifiesta en la creación de una Constitución que, como ordenamiento fundamental y supremo, estructure normativamente a un pueblo bajo la tónica de diferentes y variables ideologías de carácter político, económico o social. En otras palabras, el poder constituyente es una potencia encaminada a establecer un orden constitucional, o sea, una estructura jurídica fundamental de contenido diverso y mutable dentro de la que se organice un pueblo o nación se encause

su vida misma y se normen las múltiples y diferentes relaciones colectivas e individuales que surgen de su propio desarrollo.²

Maurice Hauriou se refiere al cómo, al poder de origen, al poder que pertenece a la nación³, al poder que es del conjunto⁴, al poder que adopta la concreta decisión de conjunto sobre modo y forma de la propia existencia política⁵, al poder constituyente que es sinónimo de pueblo, al titular de ese poder, que sólo puede ser el pueblo.

Los federalistas mexicanos impulsaron el Plan de Casa Mata,⁶ pero tendrían que enfrentar algunas vicisitudes antes de que el federalismo se materializara, tal es el caso del Poder Ejecutivo temporal, electo el 31 de mayo de 1823, en el que el Ejecutivo temporal estaría a cargo de Guadalupe Victoria, Nicolás Bravo y Pedro Celestino Negrete. José María Pérez Collados, en Los discursos políticos del México originario,⁷ narra: "frente a esto, las elecciones celebradas en el mes de septiembre habían dado un triunfo sin paliativos a los federalistas... ello explica que el 14 de noviembre, el ministro de Justicia Pablo de la Llave se dirigiera al Constituyente en nombre del Poder Ejecutivo para hacer la consideración de que, dada la situación de desórdenes que descomponían la nación, era necesario fijar inmediatamente la forma del futuro gobierno, proponía al Congreso adoptar el federalismo dado que ese era el deseo incuestionable de las provincias y de la mayoría del Congreso; Miguel Ramos Arizpe recogió esta iniciativa y prometió, con la ayuda de un comité, que prepararían las bases generales de una Constitución en tres días".⁸

El federalismo sentaba así las bases del gobierno federal que adoptó el Pueblo en la Constitución de 1824, y que se reconoce en la Constitución de 1917 al expresarse en el artículo 40 "que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal".⁹

Así, la Constitución contempla que aparte de la representación y la federación para la construcción del Estado es necesaria la democracia¹⁰, estatuyendo a ésta no sólo como el gobierno del pueblo y para el pueblo, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.¹¹

Este sistema de vida debe de estar sustentado en leyes, las que deberán de cumplir con la obligación de ser acordes a la Constitución Política de la nación por ser ésta la ley suprema de la misma¹²; lo constitucional en definitiva, precede a lo democrático en virtud de que la Constitución del Estado, como Estado, es axiológicamente posterior a su Constitución como estado de derecho¹³.

Las formas de relación entre los órganos del poder ya no son necesariamente distintivas de los sistemas parlamentario o presidencial. Por eso es posible encontrar en los nuevos sistemas presidenciales de Iberoamérica numerosos instrumentos constitucionales de control que tradicionalmente habían sido considerados exclusivos de los sistemas parlamentarios. Su adopción obedece a una razón superior: son instrumentos de garantía, o sea instituciones adjetivas, del derecho a la democracia. Y el contenido de este derecho aparece en la complementariedad de los nuevos y los anteriores derechos fundamentales.

Lo central, por tanto, de las nuevas democracias, está en la edificación de una nueva estructura de derechos fundamentales, cuya garantía es el sistema democrático que también han adoptado. El proceso no ha sido fácil ni rápido, y en la mayor parte de los casos todavía llevará tiempo para su consolidación.¹⁴

Poder Legislativo

La doctrina de la división del poder por funciones fue originalmente concebida por Aristóteles, revisada por Locke y sistematizada por Montesquieu; manifestaba este último que para que no se abuse del poder es indispensable que, por disposición de las cosas, el poder detenga al poder.

De acuerdo con el artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el supremo poder de la federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.¹⁵

Para Burgoa Orihuela la implicación del Poder Legislativo estriba en que si el poder público equivale a la actividad del imperio del Estado, y si una de las funciones en que se desarrolla es la legislativa, ésta consiste, por ende, en la elaboración de las leyes. El concepto de "ley", cuya especificación permite distinguir esa actividad de las funciones administrativas y jurisdiccionales en que también se traduce el poder público y que tan diversamente se ha pretendido definir por la doctrina, debe analizarse conforme a un criterio material, según el cual se determinan sus atributos esenciales que lo distinguen de los demás actos de autoridad. La ley es un acto de imperio del Estado que tiene como elementos sustanciales la abstracción, la imperatividad y la generalidad y por virtud de los cuales entraña normas jurídicas que no contraen su fuerza reguladora a casos concretos, personales o particulares numéricamente limitados, presentes o pretéritos, sino que la extienden a todos aquéllos, sin demarcación de número, que se encuadren o puedan encuadrarse dentro de los supuestos que prevean.¹⁶

Para la elaboración de la ley, nuestra Carta Magna obliga a un determinado proceso¹⁷, también denominado procedimiento legislativo¹⁸.

El Diccionario Universal de Términos Parlamentarios define al *procedimiento legislativo* como:

I. Del latín *procedo, processi*, "proceder, adelantarse, avanzar", en general, *procedimiento* es la manera de hacer una cosa o de realizar un acto; y del latín *legis, lex*, "ley"; mas el sufijo *ivo*, "que hace, que tiende a hacer" (leyes).

Procedimiento, se traduce en otros idiomas como: *proceeding*, en inglés; *procède*, en francés; *verfahren*, en alemán; en italiano y portugués: *procedimento*.

II. Procedimiento legislativo, en la teoría jurídica positivista normativista son los pasos-fases determinados en la Constitución-ley fundamental que deben seguir los órganos de gobierno para producir una ley, en la democracia son:

- a) derecho de iniciativa, que tienen el titular del Poder Ejecutivo, los integrantes del Poder Legislativo y en los estados federales las legislaturas de los estados;
- b) discusión, aprobación y expedición por el órgano legislativo (unicamaral o bicamaral);
- c) promulgación o veto por el Poder Ejecutivo, en su caso remisión al Poder Legislativo; y
- d) publicación por el Ejecutivo.

Una precisión breve y resumida del procedimiento legislativo, nos la da Martha Morineau, al expresar que consta de varios pasos, como son los siguientes:

1. Iniciativa. La iniciativa es la primera fase del procedimiento legislativo y consiste en la presentación de un proyecto de ley o decreto, proveniente de los sujetos legalmente autorizados para presentarlos y que, de acuerdo con el artículo 71 de la Constitución federal, en México son el presidente de la república, los diputados y senadores del Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados.

En cuanto al trámite que le corresponde a cada una de las iniciativas, el artículo 71 constitucional, en el segundo párrafo establece que las iniciativas del presidente de la república, las legislaturas estatales o las diputaciones locales pasan a comisión, y aquellas presentadas por uno o varios miembros de las cámaras "se someterán a los trámites que designe el reglamento de debates".

El Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General, por su lado, prescribe que toda iniciativa debe pasar a la comisión o comisiones correspondientes, salvo los casos calificados por la propia cámara como urgentes o de obvia resolución. La doctrina nos dice que se consideran casos urgentes aquellos necesarios para resolver un problema que no admite dilación, mientras que son casos de obvia resolución aquellos de cuyo contenido se puede deducir, sin lugar a dudas, cuál será el sentido de la votación de los legisladores.

2. Dictamen. Éste corresponde a la comisión de dictamen legislativo, a la que, para tal fin, se turne un proyecto de ley.

El presidente de la comisión es el responsable de los expedientes que se le hayan hecho llegar y una vez que la comisión los recibe se inicia la deliberación en torno al proyecto en cuestión. La mencionada comisión puede hacer las modificaciones que considere necesarias. En la práctica, por regla general, se acostumbra que el presidente turne el proyecto de ley a uno de los miembros de la comisión, quien debe elaborar el proyecto de dictamen, que después será votado por el pleno de la comisión.

El dictamen debe constar de una parte expositiva, que equivale a la exposición de motivos que acompaña a una ley, y debe terminar con la parte propositiva, sobre la cual, el pleno de la comisión votará posteriormente. Debe estar firmado por la mayoría de los miembros de

la comisión, y si alguno no hubiera estado de acuerdo puede manifestarlo en un voto particular.

3. Discusión. Una vez redactado el dictamen de la comisión y con anterioridad a su votación por el pleno de la asamblea, será estudiado y analizado por sus miembros en el periodo de discusión.

Existen ciertas formalidades legales que deben cumplirse en este periodo. Tales como la formación de listas de participantes, el orden en que los oradores inscritos expresarán su opinión a favor o en contra del dictamen o del proyecto de ley, el número de veces que cada uno puede intervenir y el tiempo de las intervenciones.

Las etapas sobresalientes del periodo de discusión son las siguientes:

Primera lectura. Se inicia con la entrega a los legisladores del proyecto de ley, del dictamen y de los votos particulares, si los hubiere, para que cada miembro de la cámara los conozca, estudie y prepare su intervención.

Segunda lectura. Es la lectura del proyecto de ley y el dictamen, en lo general y en lo particular, que tiene lugar durante el desarrollo del debate, en el que pueden darse determinadas circunstancias que se consignan en los párrafos siguientes.

Moción de orden. Es una reclamación hecha por alguno de los miembros de la cámara, durante el desarrollo del debate, que deberá hacerse a través del presidente de la misma. El Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General establece las causas por las que puede ser interrumpido un orador que tiene derecho a hacer uso de la palabra, interrupciones que tienen el fin de hacer alguna aclaración en torno al debate, y pueden comprender la lectura de algún documento, el señalamiento de alguna infracción a las disposiciones del ordenamiento anteriormente citado, y también cuando se injurie a personas o corporaciones o cuando el orador se aparte del asunto que se está discutiendo.

Moción suspensiva. También la ley prescribe las causas por las que se puede suspender la discusión de un dictamen o de un proyecto de ley, a saber: por haber llegado la hora establecida por el Reglamento para que se suspenda la discusión, porque parezca mejor conocer otro asunto, que de acuerdo con la cámara sea de mayor urgencia; por desórdenes graves ocurridos en la cámara durante el desarrollo de la discusión; por falta de quórum, o porque alguno o algunos de los miembros de la cámara consideren la necesidad de suspender el debate y la suspensión sea aprobada por el organismo.

La moción suspensiva también debe reunir los requisitos previstos por la ley. Debe comenzar con la lectura de la moción de suspensión, a continuación, el proponente o alguien que esté en contra de la propuesta puede hacer uso de la palabra para defender su postura. Después se puede discutir y votar la moción. La moción suspensiva suele presentarse, por regla general, cuando la asamblea considera que el proyecto debe regresar a la comisión de dictamen, si se piensa que ésta debe tener en cuenta alguna observación hecha en el debate, que de pie a la redacción de un nuevo dictamen.

Para terminar con el tema, hay que señalar que la ley también prescribe que la discusión de un proyecto se haga primero en lo general, esto es, en su conjunto y, después, en lo particular, o sea, la discusión artículo por artículo. La anterior disposición legal sirve para procurar el cuidado del legislador en la formación de las leyes, ya que, se espera que sus partes sean congruentes entre sí. Cuando la asamblea no apruebe el proyecto, en lo general, este puede volver o no a la comisión respectiva, si se vota por la primera opción, la comisión debe reformarlo, si por la segunda, el proyecto se tendrá por desechado.

4. Votación para aprobar o rechazar un proyecto de ley. Por medio de la votación, las cámaras llegan a un acuerdo, bien sea para aprobar o para rechazar un proyecto de ley o decreto.

La votación viene después del periodo de discusión del proyecto. En México, por disposición del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General, la votación de los proyectos de leyes nominal. Esta es la votación en la que cada uno de los legisladores, poniéndose de pie y luego de decir su apellido y su nombre, expresa su voto, con un sí o un no. Un secretario apunta los votos favorables, y otro, los votos que vayan en contra del proyecto. Una vez que ha votado cada uno de los legisladores, votarán los secretarios y el presidente y después se hace el cómputo de los votos.

5. Sanción. Esta etapa es aquella que aparece una vez que el proyecto ha sido aprobado por las cámaras y es enviado al Ejecutivo, quien si lo considera conveniente puede ejercer el derecho de veto que le corresponde.

Según el inciso B del artículo 72 constitucional, se considera que el proyecto fue aprobado por el Ejecutivo, si dentro de un plazo de diez días no lo devuelve a la cámara de origen, con las observaciones correspondientes. Si las sesiones del Congreso ya hubiesen concluido, la devolución debe hacerse el primer día útil del siguiente periodo de sesiones.

Si el presidente ejerce el derecho de veto, el proyecto deberá discutirse nuevamente por la cámara de origen; si es votado favorablemente por las dos terceras partes de sus miembros, se remite a la cámara revisora y, en caso de que ésta lo apruebe, en una votación que requiere de la misma mayoría, el proyecto regresa al presidente para su promulgación.

6. Promulgación y publicación. En la doctrina constitucional mexicana existen opiniones diferentes en cuanto a precisar el significado de estos términos. Felipe Tena Ramírez, por ejemplo, considera que promulgar una ley quiere decir "que el Ejecutivo autentifica la existencia y regularidad de la ley... y ordena su publicación". Para Jorge Carpizo no existe diferencia entre estos términos y considera que nuestra carta constitucional los utiliza como sinónimos, ya que, en tanto que el inciso C del artículo 72 constitucional establece que cuando un proyecto de ley, vetado por el Ejecutivo, regresa a la cámara y ésta lo sanciona, el proyecto "volverá al Ejecutivo para su promulgación", mientras que el inciso A del mismo artículo establece que cuando el Ejecutivo decida no vetar el proyecto "lo publicará inmediatamente".

Como quiera que sea, cuando el presidente recibe un proyecto de ley, pasada la etapa de sanción, debe proceder a ordenar su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

7. Iniciación de la vigencia. La vigencia de la ley, o sea, el momento en que se hace obligatorio su cumplimiento, puede coincidir con la fecha de publicación en el periódico oficial o puede ser otra fecha, señalada por la misma ley, en sus artículos transitorios.

El periodo que transcurra entre la publicación de la ley y su entrada en vigor se conoce en la doctrina con el nombre de *vacatio legis*.¹⁹

Reforma constitucional

De la misma manera en que importa distinguir entre el órgano reformador y los órganos del Poder Legislativo, debe distinguirse también entre las normas constitucionales y las leyes ordinarias, porque tanto desde el punto de vista material como formal, se trata de reglas de diferente calidad. Desde el punto de vista material, cualquiera que sea el concepto de *Constitución* que se adopte –el atinente a las fuerzas reales de poder, a las decisiones políticas fundamentales, a la institucionalización de los poderes políticos, a la manera de ser de un Estado–, resulta innegable que el contenido de las normas constitucionales no es el común de las leyes ordinarias, en tanto que al expresar en la mayoría de las veces los fundamentos básicos de la organización total del Estado, de la estructura y límites de los poderes constituidos, de los principios rectores de las relaciones del Estado con los individuos, de la participación de las fuerzas políticas, de las instituciones públicas y privadas, no hacen sino traducir las fuentes supremas del ordenamiento de las cuales deriva la validez de las demás reglas que lo componen.

La peculiar naturaleza material de las normas constitucionales, ajena a las leyes ordinarias, explica que la interpretación de aquéllas presenta modalidades que exceden en mucho a las técnicas empleadas usualmente para interpretar las segundas, por cuanto el que realice esta tarea debe atender, en el primer supuesto, a los valores, costumbres, usos, tradiciones y creencias fundamentales del pueblo que dan contenido a la ley suprema de cada nación.

Se habla de Constitución rígida cuando la ley fundamental establece un procedimiento especial para reformarla, es decir, cuando hay un procedimiento más difícil para alterar la norma constitucional que para cualesquiera otras. Desde este punto de vista, la Constitución mexicana de 1917 es rígida, ya que el artículo 135 constitucional señala un camino que debería ser difícil para alcanzar la reforma, puesto que se exige que la modificación a la norma suprema sea aprobada por el Congreso federal, cuando menos por el voto de las dos terceras partes de los representantes presentes y por la mayoría de las legislaturas de las entidades federativas.

Una Constitución escrita puede modificarse principalmente a través de dos grandes procedimientos: la interpretación judicial y las reformas constitucionales; hay Estados en los que predomina alguno de los dos procedimientos apuntados y ello depende de una serie de factores sociales y políticos.

En Estados Unidos de América los cambios constitucionales han sido primordialmente a través de la interpretación judicial. En México, sin negar la importancia de la jurisprudencia, nuestra ley fundamental se ha reformado a través de modificaciones a los textos constitucionales.

Desde el punto de vista formal, por las razones antes expuestas, las normas constitucionales se distinguen naturalmente de las leyes ordinarias, porque en sistemas como el nuestro, sólo puede llevarse a cabo su reforma con la intervención de un órgano calificado y a través de un procedimiento también privilegiado, distintos ambos de los previstos para la modificación de leyes ordinarias.

El doctor Jorge Madrazo establece en los *Derechos del pueblo mexicano* que el constitucionalismo mexicano ha ensayado a lo largo de la historia diversos mecanismos de reforma constitucional que, desde una perspectiva formal, caben perfectamente dentro del criterio de rigidez propuesto por Bryce, al estar caracterizados por sus términos dificultados en la aprobación de las enmiendas.

La Constitución federal de 4 de octubre de 1824, primera del México independiente, adoptó para su reforma el modelo francés, aunque atenuado, que como ejemplo le exhibía la Constitución Gaditana y, además, lo combinó con un toque federalista.

El artículo 166 de esta Constitución señaló que las legislaturas locales, exclusivamente, estaban facultadas para hacer observaciones sobre determinados artículos de la Constitución y del Acta Constitutiva. La iniciativa debía de promoverse ante el Congreso General, quien solamente podría decidir sobre aquellas observaciones merecedoras de ser consideradas por un segundo congreso general ordinario, a quien correspondería aprobarlas definitivamente, sin que el Ejecutivo federal pudiera interponer su voto.

Las iniciativas de las legislaturas, sin embargo, no podrían ser tomadas en consideración sino a partir del año de 1830. Además de esta decisión sobre la permanencia relativa de su obra, el Constituyente de 1824 declaró en el artículo 171 que jamás se podrían reformar los artículos que contenían la libertad e independencia de México, su religión, su forma de gobierno, la libertad de imprenta y la división de los poderes supremos de la federación y de los estados. Seguramente, la protección de su permanencia y la declaración de los referidos principios pétreos obedecían a los temores que despertaban los fantasmas de la entronización de un príncipe Borbón o el retorno de Iturbide.

Como fuera, la Constitución de 4 de octubre permaneció sin cambios hasta su supresión por el golpe de Estado de 1835.

La Constitución centralista de 1836, ante la inestabilidad general que producía una nación en busca de su propia identidad, hizo patente también su instinto de sobrevivencia, y declaró en el artículo primero de la Ley Séptima, que no podrían hacerse alteraciones a la Constitución sino pasados seis años de su publicación. Aunque lo tormentoso de su efímera vigencia no alcanzó el plazo para que las enmiendas se produjesen, es pertinente recordar que se encomendaba entonces al Poder Ejecutivo, a los diputados y en ciertas materias

también a las juntas departamentales, la facultad de iniciar ante el Congreso las reformas constitucionales, que por éste debían ser aprobadas bajo el mismo procedimiento que las leyes ordinarias, incluyendo el veto presidencial, pero con la necesaria sanción de ese demiurgo teórico llamado "supremo poder conservador".

El hondo espíritu democrático de la Asamblea Constituyente de 1856-1857, hizo surgir en este Congreso, por vez primera en el constitucionalismo mexicano, el planteamiento de que las reformas constitucionales fueran aprobadas por el pueblo. El primer proyecto del artículo 125 que la Comisión de Constitución sometió a la consideración del Congreso, proponía que los proyectos de reforma fueran aprobados por un primer Congreso ordinario, por votación de las dos terceras partes de sus miembros presentes, proyecto al que después tendría que dársele amplia difusión en los periódicos, para que un segundo congreso ordinario formulara en definitiva el proyecto de reformas y éstas se sometieran al voto del pueblo.

El proyecto fue considerado demasiado rígido y la propia comisión estuvo de acuerdo en aligerado suprimiendo la participación del segundo congreso y la publicación de los acuerdos en los periódicos pero, en todo caso, conservando el voto del pueblo.

A pesar de ello, en un mar de inquietudes, perspicacias y temores fracasó la fórmula, habiéndose aprobado al final, como artículo 127, por 678 votos a favor y 14 en contra, un procedimiento que en definitiva se alejaba del modelo francés y de la apelación al pueblo, para aproximarse al sistema de la Constitución norteamericana. Si en aquello medular era dar satisfacción al principio teórico de la soberanía, en éste el problema que se pretendía resolver, en el marco del Estado federal, era la relación entre los estados y la federación.

El artículo 127 de la última Constitución del siglo pasado declaraba que la misma podía ser adicionada o reformada, pero para que las adiciones o reformas llegaran a ser parte de ella, era requisito que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de sus individuos las acordaran y que las mismas fuesen aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los estados.

A pesar de los avatares en la positividad de esta Constitución, y de encerraren su tiempo la intentona reformista de 14 de agosto de 1867, al iniciarse el movimiento de 1910 había sido modificada en 71 artículos, según lo describe Diego Valadés.

El Congreso Constituyente de 1916-1917 ya no discutió acerca del procedimiento de reforma constitucional, adoptándose como artículo 135, con variación de detalles gramaticales, el mismo artículo 127 de la Constitución anterior.

Este artículo es el que se encuentra en vigor, con una simple precisión adicional que se le incorporó en 1965, a fin de que la Comisión Permanente pudiera hacer el cómputo de los votos de las legislaturas locales y la declaración de haber sido aprobadas las reformas y adiciones, sin necesidad de esperar para ello a la iniciación del periodo ordinario de sesiones, o de la convocación a sesiones extraordinarias.²⁰

Violaciones en el procedimiento legislativo

Paloma Biglino Campos explica con claridad las violaciones o vicios en el procedimiento legislativo.²¹

No todo procedimiento para reformar la Constitución o la ley son perfectos, ya que se tendrá algún vicio que en las diferentes ramas del derecho se considera que resultan de una disfunción entre el modelo abstracto del acto, configurado por el ordenamiento y el acto que se ha producido en realidad.

Como consecuencia de esta desviación²² o discrepancia²³, el ordenamiento prevé la aparición de una serie de consecuencias que pueden ser de distinta naturaleza.

Dentro del derecho constitucional, el criterio que generalmente se mantiene para distinguir entre los distintos tipos de vicios que pueden producirse en las leyes es el de diferenciar los distintos tipos de normas constitucionales que pueden resultar infringidas. No se ha seguido el camino, iniciado por la dogmática civilista y continuado por la teoría administrativa, aunque sometido a sólidas críticas²⁴, de poner en relación las varias clases de vicio con la ausencia o defecto de alguno de los elementos del acto.²⁵

Es sabido que H. Kelsen redujo todos los posibles vicios de la ley a la categoría de formales. Para el autor, también los vicios materiales eran infracciones del procedimiento, ya que dejarían de existir si la ley cuyo contenido estuviese en contraste con las prescripciones de la Constitución fuese votada como ley constitucional.²⁶

Esta concepción unitaria de los vicios reviste indudable interés para el objeto de esta iniciativa, puesto que pone de manifiesto la importancia del procedimiento. Sin embargo, presenta graves inconvenientes, ya que impide captar las peculiaridades que afectan a su infracción.²⁷

Como se señalaba anteriormente, es frecuente que los vicios de la ley se ordenen según el tipo de norma infringida.

Ejemplos significativos de las clasificaciones que se realizan en la actualidad son las realizadas por A. Pizzorusso y G. Zagrebelsky. Para el primero de ellos, los vicios pueden clasificarse en materiales y formales, entendiéndose que se originan estos últimos cuando se produce una inobservancia del procedimiento.²⁸ El segundo de los autores citados realiza una clasificación tripartita, distinguiendo los vicios en sustanciales, procedimentales y de competencia, según si la norma que resulta infringida impone o excluye contenidos, exige determinadas reglas procedimentales o regula la esfera de competencia de los distintos sujetos legislativos.²⁹

Las clasificaciones de vicios que acabamos de reseñar presentan ciertos inconvenientes. En la realizada por A. Pizzorusso se lleva a cabo una identificación entre forma y procedimiento que impide captar las peculiaridades de este último. En la llevada a cabo por G. Zagrebelsky, no se mencionan los vicios de forma, que se sustituyen por los de

procedimiento. En ambos casos, se produce una extensión del concepto de procedimiento que, aunque puede ser válida a determinados efectos, impide construir con cierta precisión una solución al problema de los vicios.³⁰

Por estas consideraciones es necesario en primer lugar, partir de la clásica distinción entre vicios formales y vicios materiales.³¹

La posible inconstitucionalidad de la reforma constitucional

Este tema contiene una cuestión que es secuela inmediata del problema de los límites del órgano constituyente reformador. Nunca podría referirse al ejercicio del llamado constituyente "originario", pues ya hemos subrayado su ilimitación desde el punto de vista jurídico positivo. La posibilidad o el interrogante acerca de si se puede o no se puede declarar la inconstitucionalidad de una norma constitucional aparece luego de que reconozcamos la existencia de limitaciones que, desde el punto de vista jurídico, únicamente tienen operatividad en la llamada etapa reformadora o poder constituyente de reforma. De modo tal que la cuestión de si el control de constitucionalidad comprende o no a la creación de normas constitucionales es una cuestión que debe ser vista dentro y según la existencia de los mecanismos de revisión articulados en la propia Constitución.³²

Y, como podrá imaginarse, esta cuestión desemboca en dos respuestas antagónicas: por un lado, la afirmativa, que admite que las normas creadas por la vía de la reforma constitucional estén incluidas en los contenidos del control jurisdiccional de constitucionalidad, posición, ésta, que luego de tal afirmación se divide entre quienes distinguen y quienes no distinguen las cuestiones de sustancia y las cuestiones de procedimientos; por otro lado, la negativa, que rechaza totalmente la perspectiva de que el control de constitucionalidad pueda recaer sobre el ejercicio del poder constituyente reformador, que estaría exento de toda posible verificación jurisdiccional por parte de órganos del poder constituido, como es la Corte Suprema entre nosotros.³³

Órgano reformador de nuestra Constitución

En el amparo y revisión 2996/96 promovido por Manuel Camacho Solís, contra los actos de Congreso de la Unión y de otras autoridades, consistentes en la iniciativa de reformas a la Constitución General de la República, presentada el 26 de julio de 1996 ante la Cámara de Diputados, promulgada el 21 de agosto del mismo año, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 22 de agosto de 1996; existe un voto de minoría que formularon los Ministros: Ortiz Mayagoitia, Román Palacios, Sánchez Cordero, Díaz Romero y Presidente Aguinaco Alemán, se explica con nitidez la naturaleza del órgano reformador, el que por su naturaleza jurídica, es un órgano intermedio entre el Constituyente originario y las autoridades constituidas, dentro de los límites impuestos a su actuación por el propio Texto Fundamental.³⁴

Aun cuando no existe consenso unánime en la doctrina sobre la naturaleza jurídica del órgano reformador de las constituciones rígidas como la nuestra, pues para unos autores se trata de un órgano constituyente dotado de una potestad normativa ilimitada, para otros, de

un órgano constituido similar al Ejecutivo, Legislativo o Judicial, con facultades igualmente limitadas, y para otros más de un órgano sui generis que participa de los atributos del Constituyente originario y de los órganos constituidos, lo cierto es que el artículo 135 constitucional vigente precisa sus cualidades al establecer:

"Artículo 135. La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los estados.

El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso, harán el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas."

La caracterización del órgano revisor en términos de este precepto puede expresarse atendiendo, por una parte, a su integración y, por otra, a los límites impuestos a su actuación.

En lo concerniente a la integración del órgano revisor, basta advertir que a diferencia de lo previsto en Constituciones anteriores –la de mil ochocientos veinticuatro prevenía la intervención de las legislaturas locales y la actuación sucesiva de los Congresos Generales Ordinarios; la de mil ochocientos treinta y seis, la labor del Congreso con la sanción del supremo poder conservador–; la asamblea constituyente de mil ochocientos cincuenta y siete, luego de rechazar un proyecto que exigía la participación sucesiva de dos congresos ordinarios y del electorado, adoptó la fórmula que sin suscitar discusión alguna reprodujo el Constituyente de mil novecientos diecisiete, conforme a la cual la tarea revisora se encomienda a un órgano complejo integrado por el Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados, con la participación actualmente de la Comisión Permanente para el caso de que el Congreso no pueda efectuar el cómputo de los votos de las legislaturas por no hallarse en funciones.

No se trata pues de un órgano de igual naturaleza que la de los órganos constituidos en quienes se confían las funciones estatales de ejercicio ordinario, ya que ha de advertirse que para su composición y funcionamiento no sólo se agravan las reglas aplicables al quórum de aprobación, sino que se exige la intervención de órganos de diferentes jurisdicciones, uno federal y otros locales, que reunidos componen un complejo no identificable con cada uno de sus miembros, considerando que cada uno de éstos ejerce una competencia originaria excluyente de las demás.³⁵

La exigencia de que intervengan sucesivamente un órgano legislativo federal y los órganos legislativos locales (al margen de que en esta materia resulten aplicables o no ciertas instituciones parlamentarias, tales como el veto presidencial o el refrendo de los secretarios de Estado, que no obstante ser naturalmente afines a la función legislativa ordinaria, parecen no corresponder a los principios de una reforma constitucional), basta para afirmar que el órgano revisor se desarrolla por un órgano que no es equiparable a los órganos constituidos para el desarrollo de las funciones estatales legislativa, ejecutiva y judicial, pues la reunión del Congreso de la Unión y de las legislaturas locales y, en su caso, de la

Comisión Permanente, más que formar un órgano cuantitativamente diverso de los anteriores, da nacimiento a un órgano cualitativamente diferente, por cuanto no traduce la actuación de los poderes federales, sino de los miembros del pacto federal que en este sentido expresan la voluntad de la nación en su conjunto.

En lo concerniente al alcance de la potestad revisora, basta señalar que nuestra Constitución, a diferencia de otras, no contiene una limitación expresa sobre las materias que pueden ser abordadas por el órgano revisor, ni sobre la oportunidad temporal de su ejercicio; propiamente, el artículo 135 nada establece al respecto, a diferencia de lo que acontecía en la Constitución de mil ochocientos veinticuatro, que en sus artículos 170 y 171 disponía:

"Artículo 170. Para reformar o adicionar esta Constitución o el Acta Constitutiva se observarán además de las reglas prescritas en los artículos anteriores, todos los requisitos prevenidos para la formación de las leyes, a excepción del derecho de hacer observaciones concedido al presidente en el artículo 106."

"Artículo 171. Jamás se podrán reformar los artículos de esta Constitución y de la Acta Constitutiva que establecen la libertad e independencia de la nación mexicana, su religión, forma de gobierno, libertad de imprenta, y división de los poderes supremos de la federación y de los estados."

Pese a lo anterior, la estructura actual del artículo 135 conduce a afirmar que el órgano revisor no es equiparable al Constituyente originario, pues por razones de continuidad constitucional y de otras orientadas a preservar la legitimidad del régimen y a proscribir los cambios revolucionarios, es la propia Constitución la que define los cauces formales a través de los cuales puede integrarse y manifestarse dicho poder, de modo tal que condiciona su legitimidad a la observancia de tales reglas.

La reforma constitucional en el derecho comparado

Las modificaciones constitucionales pueden servir para adaptarse a procesos evolutivos que ya se han producido en los hechos; pero también pueden pretender inducir tales procesos. Deben distinguirse pues la "modificación de adaptación" y la "modificación de creación". En principio, la duración y la estabilidad parecen hablar en contra de la modificación de la Constitución, pero esta modificación también puede ser útil para la duración y estabilidad de una comunidad, cuando son "oportunas". Que esto sea así, sólo puede decirse en el caso particular y en ámbitos específicos.

Peter Häberle, en su libro *El Estado constitucional*, al hablar de la modificación de la Constitución, dice: La institución clásica para formalizar lo nuevo y darle entrada directa en la Constitución es la modificación constitucional (Verfassungsänderung), es decir, la modificación del texto constitucional, a través de determinados procedimientos y mediante una mayoría casi siempre calificada que amplíe la base del consenso. Todos los estados constitucionales que poseen un documento constitucional conocen esta posibilidad de

ajustarse también textualmente al cambio en el tiempo, aunque en lo particular puedan ser diferentes los supuestos (por ejemplo, la magnitud de la mayoría).

El mencionado autor señala lo siguiente: Un catálogo de problemas de política constitucional en materia de modificación de la Constitución. La modificación constitucional es el procedimiento institucionalizado para la adaptación de la Constitución al cambio cultural y para la iniciación activa de medidas para dicho cambio. Por razones derivadas del principio del Estado democrático de derecho, dicha modificación sólo es parcialmente sustituible o intercambiable con la "mutación constitucional" (G. Jellinek), es decir, con la modificación del contenido constitucional sin cambio del texto constitucional, por sorprendente que resulte la diferencia entre 43 modificaciones de la LF en sólo 47 años (1949 a 1996), por un lado, y sólo 6 modificaciones de la Constitución bávara en 50 años, de 1946 a 1996, o las 28 enmiendas a la Constitución federal de los Estados Unidos (gracias también a la *broad interpretation*) desde 1787. En su idea, la modificación constitucional es expresión de los procesos normales de crecimiento y desarrollo de una Constitución y en algunos casos incluso puede ser necesaria a favor de la idea de Constitución misma. No es un "accidente de trabajo", sino que constituye más bien un sector dentro del tema más amplio de "tiempo y cultura constitucional" y "el Estado constitucional desde la perspectiva de la evolución histórica".

En lo que sigue se señalarán tipológicamente los ámbitos problemáticos que el constituyente de la actualidad tiene que tomar en cuenta al normativizar los procesos de modificación de la Constitución, y los que de hecho sigue, de acuerdo con la observación de muchos años, de la práctica comparada en el tiempo y el espacio. En este sentido, llama la atención que la problemática de la modificación constitucional se caracterice por numerosas variantes y diferenciaciones progresivas (sobre todo en dirección hacia criterios materiales, pero también temporales). En la medida en que la teoría de la Constitución sea también una teoría de la "buena" Constitución y que pueda, e incluso deba, incorporar de entrada y de manera consecuente las cuestiones de la política constitucional en su horizonte de análisis, es posible distinguir los siguientes ámbitos problemáticos:

A) La cuestión de quién es "sujeto" de la competencia o la función modificatoria de la Constitución. Por ejemplo, solamente los cuerpos parlamentarios, como en la LF (artículo 79) o también (adicional mente) el pueblo (cfr. el artículo 75, inciso 2, frase 2, de la Constitución de Baviera; el artículo 46, inciso 2, de la Constitución de Irlanda; el artículo 51, inciso 2, de la Constitución de la República de Guinea de 1991, así como las Constituciones suizas, tanto a nivel federal como cantonal; cfr. el artículo 135 de la Constitución del Cantón del Jura de 1977; véase además el referéndum requerido por el artículo 168, inciso 3, de la Constitución española, así como el artículo 152 de la Constitución de Azerbaiyán de 1995). El artículo 138 de la Constitución de Italia (1947/93) contiene disposiciones particulares para la intervención del pueblo; el artículo 89, incisos 2 y 3, de la Constitución de Francia de 1958/96 prevé alternativas.

B) La cuestión de la naturaleza y el alcance de los obstáculos procesales a las modificaciones constitucionales (por ejemplo, mayoría de dos tercios en el

Parlamento y el Consejo Federales de Alemania, conforme al artículo 79, inciso 2, de la LF), llamando la atención las disposiciones en cuyo marco son posibles mayorías especiales adicionales, con consecuencias particulares (disolución de las cámaras) respecto de modificaciones constitucionales especiales desde el punto de vista de su contenido (así el artículo 168, inciso 1, de la Constitución española de 1978/92).

C) La cuestión de si existen disposiciones formales adicionales, por ejemplo, el mandato de modificación expresa del texto de la Constitución, como lo establece el artículo 79, inciso 1, frase 1, de la LF, esto es, la documentación y visibilidad de la modificación constitucional, un principio que es manifestación del carácter público formalizado de la Constitución. La carencia de una disposición como la del artículo 79, inciso 1, frase 1, de la LF, ha provocado por ejemplo que la Constitución federal de Austria se haya deformado hasta la "ruina".

D) La cuestión de otros límites (v. gr., de carácter temporal) impuestos al procedimiento. Así, el artículo 110, inciso 6, de la Constitución de Grecia de 1975 regula la prohibición de toda modificación constitucional "antes del transcurso de un periodo de cinco años a partir de la conclusión de la precedente revisión", lo que es manifestación de la idea de la Constitución como orden fundamental. Un límite temporal análogo se encuentra en el artículo 284, inciso 1, de la Constitución de Portugal. Así, el 88 de la Constitución de Dinamarca (1953) exige, en su caso, una nueva elección del Folketing, cuando éste haya llevado a cabo previamente una nueva votación constitucional. También el capítulo 8, 15 de la Constitución de Suecia (1975-1980) exige una segunda resolución que confirme las modificaciones de la ley fundamental, lo cual solamente puede realizarse cuando previamente se hayan llevado a cabo elecciones al Parlamento "en todo el reino". El artículo 114, inciso 2, de la Constitución de Luxemburgo (1868-1996) declara disuelta de jure la Cámara cuando ésta se haya pronunciado previamente a favor de una modificación constitucional.

E) Límites de la modificación constitucional mediante "cláusulas de eternidad" (como las que contienen, recientemente, el artículo 56, inciso 3, de la Constitución de Mecklemburgo-Antepomerania de 1993, el artículo 78, inciso 3, de la Constitución de Sajonia-Anhalt de 1993, el artículo 83, inciso 3, de la Constitución de Turingia de 1993).

F) La cuestión de si en determinadas épocas, como en tiempos de guerra o situaciones de emergencia, no están permitidas las modificaciones constitucionales (cfr. el artículo 289 de la Constitución de Portugal, el artículo 169 de la Constitución española; véase también el artículo 115e, inciso 1, frase 1, de la LF; el artículo 196 de la Constitución de Bélgica de 1994; el artículo 148, inciso 3, de la Constitución de Rusia de 1993). La contestación afirmativa de esta cuestión debería convertirse, en mi opinión, en elemento independiente de toda reflexión sobre las modificaciones constitucionales, y donde no esté regulada expresamente, deberá

fundamentarse de manera no escrita ("inmanente") mediante la interpretación constitucional (comparada).

G) Desde el punto de vista de la política constitucional se plantea la cuestión de la "ubicación" de la regulación de la modificación constitucional por el constituyente: por ejemplo, solamente en las disposiciones finales o transitorias, como en el § 95 de la Constitución de Finlandia (1991-1995), en el artículo 152, incisos 1 y 2, de la Constitución de la República Eslovaca de 1992; véase también el artículo 116 de la Constitución de Turkmenistán de 1992, así como la Parte séptima de la Constitución de Turquía de 1982 (artículo 175), o por el contrario, en el apartado de las "disposiciones de bases" (así, en el artículo 90. de la Constitución de la República Checa de 1992), en el apartado sobre la legislación federal, como en Austria (artículo 44 de la Constitución federal de 1920-1994) o en apartados propios (como el artículo 110 de la Constitución de Grecia de 1975; el artículo 46 de la Constitución de Irlanda de 1937-1992), o la "legislación" (como en Brandemburgo, según el artículo 79 de la Constitución de 1992, o el artículo 74 de la Constitución de Sudáfrica de 1996), o en el contexto del proceso constituyente como procedimiento más fuerte, pero próximo (así, en el capítulo IX de la Constitución de Bulgaria de 1991; cfr. especialmente el artículo 158).

Las transiciones entre (varias) revisiones parciales y (una) revisión total (proceso constituyente) pueden ser fluidas. El artículo 44 de la Constitución federal austriaca distingue entre modificación de conjunto y modificación parcial. Hay bastantes elementos que hablan a favor de que ambos procedimientos se regulen en un solo apartado conjunto (así, el capítulo XIII de la Constitución de Nicaragua de 1986 y el título X de la Constitución de Venezuela de 1961).

Particularmente lograda parece ser la vinculación de la revisión de la Constitución con un apartado sobre "vigilancia de la constitucionalidad" (en una parte común: "garantía de la Constitución y revisión": así, en los artículos 277 a 289 de la Constitución de Portugal de 1976-1992), porque de este modo se pone de manifiesto que se toma en serio a la Constitución, que su garantía se puede manifestar también en una (prudente) revisión. El término *defensa de la Constitución*, tal como aparece en la Constitución de Renania-Palatinado de 1947-1993, no es entonces un eufemismo, pues así se indican claramente determinados obstáculos procesales y materiales.

En general, no es recomendable regular la modificación de la Constitución "sólo" en las disposiciones transitorias, por importantes que éstas puedan ser (al respecto, véase capítulo sexto, VIII, 15, infra). También hay que discutir si es preciso escoger el concepto de "reforma constitucional" que recientemente se utiliza (así, el artículo 138 de la Constitución de los Países Bajos de 1983; similarmente los artículos 191 a 195 de la Constitución de Nicaragua de 1986); o bien, si hay que prevenirse de utilizar la distinción entre "modificación" y "adición" de la Constitución (así, empero, la Constitución de Azerbaiyán de 1995: artículos 162 y ss., 156 y ss.).³⁶

Control de la constitucionalidad y tribunales constitucionales

El sentido del control constitucional

Menciona Duverger,³⁷ que a fines del siglo XVIII, aparecieron, en Estados Unidos primero, y en Francia después, unas constituciones, es decir, unos textos que definían los órganos esenciales del Estado y proclamaban, en general, las libertades públicas fundamentales. Estas constituciones se consideraron superiores a las leyes ordinarias votadas por el Parlamento y establecieron, de este modo, por encima de la ley misma, un grado superior de legalidad, una especie de superlegalidad.

Sostiene Duverger que el principio de la constitucionalidad de las leyes tiene un alcance diferente, según que la Constitución contenga o no una declaración de derechos y según se trate de una Constitución rígida o una Constitución flexible.

La superioridad de la Constitución no existe en todas partes, sostiene este autor que para que exista es preciso, ante todo, que las disposiciones de la Constitución no puedan ser modificadas por el Parlamento. "Los juristas establecen, pues, una distinción entre las llamadas constituciones rígidas y las llamadas flexibles. Llamamos "Constitución flexible" a la que puede ser modificada por el Parlamento, de la misma forma que las leyes y la Constitución, pues una ley que contradice la Constitución flexible no tiene, así, ninguna superioridad sobre la ley ordinaria. Esta superioridad sólo puede establecerse si se exige un procedimiento especial, distinto al de votación de las leyes ordinarias, para modificar la Constitución: en dicho caso se la califica de rígida.

Decir que la Constitución es superior a las leyes –y a las normas inferiores– significa que una ley contraria a una disposición constitucional es irregular y no debe aplicarse. Este es el principio de la constitucionalidad de las leyes. Pero sólo puede aplicarse, en la práctica, si la violación de la Constitución por una disposición legal es constatada oficialmente, y si el órgano que la constata tiene poder para sacar de ello las debidas consecuencias. Se llama control de la constitucionalidad de las leyes a esta operación de verificación, que debe conducir normalmente a la anulación o a la no aplicación de la ley.³⁸

La doctrina de la supremacía de la Constitución es una construcción elaborada en el plano de los principios, que formula un deber-ser, y que se incorpora así a la normación constitucional. Pero si no desencadena como corolario algún mecanismo que le haga efectiva, corre riesgo de ineficiencia y de falta de practicidad. En efecto, cuando la Constitución que no debe ser violada lo es, se torna menester recuperar la supremacía ultrajada por la inconstitucionalidad, y nulificarla mediante algún sistema. El mecanismo y el sistema a que estamos aludiendo implican lo que se denomina control constitucional, revisión constitucional, defensa constitucional o jurisdicción constitucional. Bajo cualquier nombre, se trata de una verificación o fiscalización que tiende a detectar si la Constitución ha sido transgredida, y a emitir un pronunciamiento afirmativo o negativo, con algunos efectos que dependen del sistema.

Comprendemos que ahora no se trata de definir un mero principio como el de la supremacía, por muy trascendental que sea, sino de arbitrar una técnica para que la supremacía opere. En sentido amplio, esta técnica es una garantía, es decir, un

procedimiento de reaseguro para la supremacía de la Constitución; y como esta supremacía que había sido pensada en el constitucionalismo moderno a favor y en protección de los gobernados, el mecanismo de control como garantía de la supremacía se convierte, a su vez, en una garantía en pro de los individuos.³⁹

La naturaleza jurídica del control

Es importante esclarecer, aunque sea someramente, cuál es la naturaleza jurídica del control constitucional, tomando en cuenta la pluralidad de sistemas de control que conocen la doctrina y el derecho comparado.

Se dirá que es difícil, porque procesalmente no es lo mismo la acción de inconstitucionalidad que la vía incidental o de excepción, como no lo es la jurisdicción concentrada y la jurisdicción difusa. Sin embargo, existe una base común a todas las modalidades del control constitucional, al menos cuando éste responde a un sistema jurisdiccional y no político.⁴⁰

Un aspecto común radicaría, en la proyección del principio de supremacía constitucional para defensa de la Constitución, para frustrar la aplicación de una norma o un acto inconstitucionales. Habría, en primer plano, inaplicabilidad, aun cuando el control se adelantara a la vigencia de la norma (impidiendo por ejemplo, que la ley se promulgara), y también cuando, ya vigente, cupiera decir que, por la abrogación de la norma general, más que de implicación (a un caso) se trataría de retirar, por derogación, su vigencia del orden normativo (para todos los casos). Tal vez, esa misma inaplicabilidad equivaldría a una nulificación o invalidación (de nuevo, con efectos variables: *inter-partes*, o *erga omnes*). Que en todo ello haya interpretación, aplicación, integración, etcétera, es otra cuestión, y es verdad; pero toda la gama de posibilidades induce a la legitimación a lograr el control, a las vías procesales, a los efectos de la declaración, etcétera, no alcanzan a cambiar o alterar la naturaleza común de todo tipo de control, y se aclara otra vez que esto lo circunscribimos especialmente al control jurisdiccional de constitucionalidad. Quizá la cuestión algo difiera, si se enfocará el control a través de un órgano político, que pudiera asumir naturaleza consultiva en algunos casos; y también de abarcarse la jurisdicción constitucional cuando toma a su cargo el juzgamiento de delitos contra la Constitución cometidos por gobernantes, o el enjuiciamiento político de los últimos.⁴¹

En el control a cargo de la jurisdicción constitucional se moviliza muy intensamente la interpretación constitucional: todo control jurisdiccional requiere siempre interpretación constitucional, y ésta cumple siempre un papel de control; pero se minimizaría la naturaleza del control jurisdiccional si se la limitara a una identidad con la mera interpretación. Más bien, diremos que el control tiene siempre una naturaleza de defensa de la supremacía constitucional, que bien admite su inclusión entre las garantías que la protegen.

No todo control ni toda interpretación constitucionales concluyen en la aludida inaplicación, o sea, no siempre tienen como resultado final una declaración de inconstitucionalidad. Hay un control e interpretación que, a la inversa, salvan la constitucionalidad de una norma o un acto que parecían colisionar con la Constitución si es

así, esta segunda situación o este "segundo plano" parecen desmentir la naturaleza de defensa que busca y logra la inaplicación, ya que si no se declara la inconstitucionalidad no hay desaplicación. Por eso, hay que incorporar esta nueva perspectiva a la naturaleza del control, para que también quepa en el control y participe de su naturaleza esta clase de control que, lejos de desembocar en la inaplicación, armoniza y comparte con la Constitución aquello que *prima facie* se suponía contrario a ella.

Los sistemas de control constitucional.

En cuanto al órgano que toma a su cargo el control, el agrupamiento más breve y sugestivo es el que distingue al control según la índole de dicho órgano, que puede ser: a) político y b) jurisdiccional. El sistema político ubica al control fuera de la administración de justicia; propiamente, sólo está cuando existe un órgano controlador (por ejemplo, el Consejo Constitucional en la Constitución francesa de 1958), aunque a veces se involucra a sí mismo en el sistema de control político aquel sistema en que, faltando el órgano especializado, se supone que el control se moviliza espontánea y difusamente a través de los procesos políticos de opinión pública, electorados, comicios, competición de partidos, medios de comunicación social, etcétera. El sistema jurisdiccional sitúa al control en el área de la administración de justicia o jurisdicción propiamente dicha, y se subdivide en jurisdiccional difuso, si está a cargo de todos y de cualesquiera de los tribunales (como un aspecto integrador de su función de administrar justicia en causas judiciales), y en jurisdiccional concentrado, si está a cargo exclusivo de un organismo judicial único que monopoliza y concentra la competencia del control (aunque ese organismo no llegue a formar parte del Poder Judicial y acaso se reputa como un órgano fuera de la tríada clásica de poderes).⁴²

Militan a favor del sistema jurisdiccional –difuso o concentrado– razones de especialidad, y se opina que el control constitucional es una cuestión jurídica que en ningún campo puede localizarse mejor que en el de la judicatura, bien sea por la profunda raíz política que el control tiene, y por los efectos también políticos que, con más o menos intensidad, surte según sea el sistema; otros replican que "politiza" a los jueces, o que puede devenir lo que peyorativamente se llama "gobierno de los jueces" o judiciocracia. Es difícil tomar partido por un sistema u otro, porque en buena medida las características y el funcionamiento del control dependen de la cultura política de una sociedad, de su tradición, del estilo de sus instituciones, de sus valoraciones, etcétera. Debe recordarse que las cortes constitucionales (jurisdicción concentrada) se pusieron de "moda" y cobraron impulso con el sistema austriaco de 1920, y cuentan en la actualidad con diversidad de modelos en el constitucionalismo comparado.⁴³

En cuanto al ámbito constitucional protegido, el control puede recaer sobre cualquier contenido de la Constitución, o limitarse al área de los derechos individuales, o sustraer determinadas cuestiones que, en su caso, se denominan políticas. Este aspecto interesa principalmente para la índole de la vía que va a emplearse, porque a veces una determinada vía procesal sólo sirve para evitar lesiones a los derechos, en tanto que la otra da cobertura a contenidos más amplios de la Constitución.

Las vías de incitación del control en el sistema jurisdiccional. Los tipos son los siguientes: a) la vía directa, de acción o de demanda, en la que el titular legitimado para impulsar el control promueve una acción declarativa de inconstitucionalidad pura que da lugar a un proceso judicial cuyo objeto es el mero control de la norma o del acto atacados de inconstitucionales; una variante puede ser la acción popular que legitima, para su promoción, a cualquier persona (o a un mínimo de personas) sin necesidad de que ocurra el agravio personal a un derecho propio; b) la vía indirecta, incidental o de excepción, en el que el control de constitucionalidad, por pedido de parte interesada o de oficio por parte del juez, se articula o adosa a una causa judicial cuyo objetivo principal no es la posible declaración de inconstitucionalidad sino otro distinto (por ejemplo, una nulidad matrimonial, un desalojo, la aplicación de una sanción penal, etcétera.); c) la elevación del caso (efectuado por el juez que entiende o conoce en un proceso cualquiera), cuando el sistema es de jurisdicción concentrada, al tribunal de competencia exclusiva y especial en materia de control, a efecto de que resuelva si la norma o el acto que debe aplicar el juez para resolver el caso son o no inconstitucionales, razón por la cual y debido a la consulta que suspende el proceso en su instancia ordinaria, se dice que la decisión del tribunal de jurisdicción concentrada configura una cuestión prejudicial (primero resuelve dicho tribunal la cuestión constitucional y devuelve la causa al tribunal de origen que le elevó la causa, y es decidida por éste según cómo haya sido el pronunciamiento del tribunal constitucional en el punto).⁴⁴

El marco o la base de radicación del control pueden ser: a) una causa judicial donde por cualquiera de las vías señaladas se moviliza el control; b) fuera de causa judicial, cuando por consulta u otra forma de requerimiento se origina el control, sea éste político o jurisdiccional en cuanto al órgano.

El sujeto legitimado es aquel que –persona física o no– está habilitado para provocar el control por la vía que fuere. Puede ser: a) el titular de un derecho constitucionalmente reconocido que sufre agravio; b) el titular de un interés legítimo o de un interés difuso en iguales condiciones; c) cualquier persona en el sistema de acción popular, con independencia de que padezca o no agravio a un derecho o a un interés propios; d) el tercero que, no siendo titular de un derecho ni de un interés propios, debe en algún modo cumplir con la norma o con el acto cuya inconstitucionalidad alega; e) un órgano de poder habilitado; f) el Ministerio Público.

El efecto del control puede adquirir alcances distintos. Los dos principales son: a) limitado, restringido o interpartes, cuando en la causa judicial en que recae el pronunciamiento sólo se inaplica al caso y a las partes la norma o el acto declarados inconstitucionales, cuya vigencia subsiste; b) amplio, general o *erga omnes*, cuando el pronunciamiento de inconstitucionalidad, en causa judicial o fuera de ella, invalida la norma general produciendo su abrogación o derogación, u obligando al órgano autor a proceder a ella (o impidiendo que entre en vigor si el control se ha articulado anticipadamente); esta modalidad puede atenuarse con algunos rasgos, como por ejemplo, dilatar el efecto derogatorio hasta que el pronunciamiento de inconstitucionalidad se reitere u obligar al órgano autor de la norma a dejarla sin efecto, etcétera.

Sin que encuadre directamente en el efecto amplio, podemos decir que cuando un sistema cualquiera logra que, por la ejemplaridad del pronunciamiento de inconstitucionalidad, la norma no opere ni se aplique realmente en un sentido sociológico, el efecto del control se proyecta o generaliza más allá del caso, con características aproximadas a las de la derogación; puede darse el caso también de que, sin estar institucionalmente impuesta la obligación del órgano autor de la norma o del acto inconstitucionales de proceder a su extinción, dicho órgano asuma la ejemplaridad del pronunciamiento de inconstitucionalidad y deje sin efecto por su propia voluntad la norma o el acto.⁴⁵

El Constitucionalismo en el mundo moderno se ha desarrollado buscando lograr uno de sus objetivos fundamentales: limitar al poder arbitrario de los gobernantes. Para lograr esto, se tuvo que considerar a la Constitución como la norma suprema, por lo que se situó a ésta en la cúspide todo el sistema jurídico. Sin embargo, a pesar de esta situación no se logró que los gobernantes ajustaran totalmente sus actos o leyes a lo prescrito por la Constitución, por lo que fue necesario diseñar sistemas que permitieran la defensa de la Constitución o el control constitucional de los actos de autoridad y de las leyes. En esa búsqueda, se surgen los sistemas América y Austria, mismos que se han sido calificados como originarios porque surgen independientemente unos de otros, sin que existiera contacto o influencia entre estos.⁴⁶ Sostiene, José Luis Soberanes que el primer gran sistema de garantías constitucionales fue el que surgió en Estados Unidos en los que se conoce como *judicial review*.⁴⁷

De los llamados modelos originarios, surgen otros modelos a los que se les ha denominado derivados, García Belaunde hace una clasificación de éstos en: mixto y dual o paralelo.⁴⁸

El modelo mixto es aquel que surge de una fusión de otros sistemas, creando uno nuevo, que puede caracterizarse por la confianza o desconfianza en los jueces.⁴⁹ Por lo que hace al paralelo o dual, consiste en un sistema que en sí mismo encierra a dos o más modelos, que coexisten sin interferencias.⁵⁰

El sistema político. El llamado "modelo político" tuvo su origen en Francia en el siglo XVIII,⁵¹ y se desarrolla en las primeras constituciones francesas y luego se consolida en el siglo XIX.⁵² Sostiene, Alfredo Gozañi, que en la filosofía de este sistema, el pueblo es el único creador de las normas⁵³, opinión que se fundamenta en la teoría de Juan Jacobo Rousseau de la omnipotencia de la voluntad general, desarrollada en su obra *El contrato social* y en el criterio sustentado por Montesquieu, sobre la pasividad de la función judicial,⁵⁴ ya que los jueces sólo debían de aplicar las normas, como autómatas carentes de interpretación y valoración de las normas jurídicas.⁵⁵ Por lo que, se impedía todo tipo de control, que hubiera sido considerado como un insulto al pueblo soberano, a quien se consideraba verdadero autor de la ley a través de sus representantes, lo que desarrollo en Francia una tradición política hostil a la justicia constitucional. En efecto, el artículo 6 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, establece que "la ley es la expresión de la voluntad general..."⁵⁶

Al respecto, Georges Burdeau sostiene que los tribunales que no son representantes de la nación, no tienen facultad de anular la voluntad nacional.⁵⁷ Además, de este argumento

existió la desconfianza a los tribunales desde la época revolucionaria, por lo que se les impide examinar la producción legislativa. Sostiene, Rey Cantor, que esta desconfianza no era sólo doctrinal, sino que se expresó en los textos legales, los que prohíben al juez inmiscuirse en el ejercicio del Poder Legislativo, en las "leyes de 16 y 24 de agosto de 1790; Constitución de 1791, I y III, Capítulo V, artículo 3; código penal, artículo 127... no fue sino hasta la Constitución de 22 Frimaire, año VIII, cuando Siéyes pudo realizar parcialmente su sistema."⁵⁸ Es así, como se le confiere al Senado la misión de conservar la Constitución, cuando exista denuncia del tribunal o del gobierno. De este sistema se derivan varios, entre los cuales se puede mencionar a los siguiente: el de la URSS, establecido en la Constitución estalinista de 1936; el de Cuba de la Constitución de 1976 reformada en junio de 1992; el de Albania de la Constitución del 29 de diciembre de 1976; el de la República Democrática Alemana de la Constitución del 6 de abril de 1968; el del Reino de Dinamarca de la Constitución del 5 de junio de 1953.

Sistema americano. El llamado "sistema americano del control de la constitucionalidad de las leyes" tiene antecedentes en el sistema desarrollado en Inglaterra. En este país se desarrolla la tradición de que bajo la ley, una corporación –sea una compañía mercantil privada o una municipalidad– sólo puede realizar algún acto que le autoriza una carta o Constitución propia. Así, los reglamentos que sean más allá de la autoridad a ella concedida son nulos y no pueden ser puestos en vigor por los tribunales.

Con base en este desarrollo histórico-jurídico, se establecen dos principios básicos en la Constitución de los Estados Unidos de América: 1) una ley contraria a una ley básica superior es nula y 2) es el deber de todos los tribunales de primera instancia, negarse a poner en vigor tales leyes, y si las apoyan estas resoluciones serán declaradas invalidas en la apelación. Posteriormente, se desarrollo en Estados Unidos un tercer principio: la decisión judicial en un caso determinado es definitivo solamente para las partes en litigio. Posteriormente, se aprueba por la convención la Constitución de los Estados Unidos, el 17 de Septiembre de 1787, con fundamento en lo que establece el artículo 6, párrafo 2, los tribunales mantuvieron que la Constitución Nacional debería prevalecer contra una ley del Congreso. Debido a que se establece por una parte la supremacía de la Constitución federal, las leyes de los Estados Unidos que se expidan con arreglo a ella, y los tratados que se celebren bajo la autoridad de los Estados Unidos, y por otra parte, la obligación a observarlos por los jueces de cada Estado, a pesar de cualquier cosa en contrario que se encuentre en la Constitución o las leyes de cualquier Estado.⁵⁹

Este sistema, se empieza a desarrollar a partir de 1803 con el famoso caso Marbury contra Madison y con la interpretación que hace en este caso el Presidente de la Corte Suprema John Marshall. Además, del fundamento establecido en el artículo 6, párrafo 2 de la Constitución federal, también sirve de fundamento al control de la constitucionalidad, lo dispuesto por el artículo III, sección 2, que preceptúa: "el poder judicial entenderá en todas las controversias, tanto de derecho escrito como de equidad, que surjan como consecuencia de esta Constitución, de los Estados Unidos y de los tratados celebrados o que se celebren bajo su autoridad..."⁶⁰

Este mecanismo se conoce con el nombre de *judicial review* o del caso judicial incidental de revisión.⁶¹

En virtud del surgimiento y posterior desarrollo, nació lo que el jurista J.A.C. Grant ha considerado como la aportación fundamental de América a la ciencia política, o sea, el reconocimiento de que los jueces son los intérpretes naturales de la Constitución.⁶² Sistema que sirvió de inspiración a lo largo del siglo XIX, sobre todo en los países de nuestro continente y, desde luego, a nuestro país, a través del juicio de amparo.⁶³

Este sistema, nos refiere Carlos Sepúlveda, ha sido calificado por Calamandrei, como necesariamente difuso, incidental, especial y declarativo.⁶⁴

Sistema austriaco, europeo, o kelseniano. Este modelo, nos dice García Belaunde es llamado "europeo" porque aparece en Europa, en la primera posguerra, en la ley constitucional de 1919 que creó el Tribunal Constitucional en Austria, y que posteriormente se consagró en la Constitución austriaca de octubre de 1920. Además, recibe el nombre de "austriaco" por ser este país el que primero tuvo un tribunal específico para tales fines. También se le conoce como "modelo kelseniano" en homenaje a Hans Kelsen, que fue el ponente del tribunal.

Este sistema se caracteriza por confiar el control constitucional a un órgano jurisdiccional especial y concentrado, pero que se encuentra fuera de la clásica división de poderes, en ejecutivo, legislativo y judicial, y sin relación de dependencia con éste último.⁶⁵ El órgano especializado se denomina "Corte" o "Tribunal Constitucional", y está facultado para decidir todas las cuestiones relativas a la constitucionalidad de las leyes, y en general de los actos de autoridad, mismas que no pueden ser resueltas por los jueces ordinarios, ya que deben plantarse en la vía principal por los órganos del Estado afectados por el ordenamiento inconstitucional, o en forma indirecta por los jueces o tribunales que carecen de la facultad de resolver sobre la constitucionalidad del ordenamiento aplicable, resolución que tendrá efectos generales o *erga omnes*.⁶⁶

Tratándose de la doctrina internacional, encontramos similar desacuerdo, pues mientras algunos autores estiman procedente el control jurisdiccional de la regularidad de una reforma constitucional, otros sostienen lo contrario.

Para ilustrar lo anterior, es suficiente con transcribir los siguientes fragmentos:

"Pero el control de constitucionalidad no se ha limitado a las leyes de las legislaturas, sino que ha llegado a extenderse a las enmiendas de la Constitución. Hay algo que choca violentamente con nuestras ideas europeas, pero que, esforzándonos, llegaremos a comprender. No hay que partir de la idea demasiado simplista de un conflicto entre dos leyes de distinta especie, conflicto que resolvería el Juez, subordinando la ley ordinaria a la ley constitucional, pero sin juzgar ésta. El Juez americano se eleva notoriamente por encima de la ley constitucional; para él, existe sobre la Constitución, un conjunto de principios superiores que son de derecho natural y que forman una legitimidad constitucional. La Constitución

primitiva se reputa adecuada a la legitimidad, pero si las enmiendas no se inspiran en ésta deberán ser declaradas inconstitucionales." (Maurice Hauriou. *Principios de derecho constitucional*.)

"El derecho argentino positivo y vigente carece de fórmula expresa relativa a esta clase de conflictos, razón por la cual sólo podían hacerse conjeturas acerca del destino que correría una impugnación a una reforma constitucional. Nosotros entendíamos que aun cuando la declaración de inconstitucionalidad de la reforma en el orden federal no estaba prevista ni se había suscitado, era del resorte de la justicia pronunciarse sobre ella en un caso concreto sometido a su competencia, de acuerdo con la estructura de poderes y funciones en el sistema constitucional vigente. Sin embargo, de fundarse la inconstitucionalidad en un defecto formal de la ley declarativa de la necesidad de revisión, suponíamos posible, que se reiterara el argumento de que el Poder Judicial carece de facultad para declarar la inconstitucionalidad resolviendo sobre la forma como la ley ha llegado a ser aprobada por el Congreso; así por ejemplo, Casiello sostiene que la regularidad constitucional de la ley de reforma no es materia judicial, sino cuestión política." (Bidart Campos. *Derecho constitucional*. Ediar.)

"Las demandas presentadas ante la Corte Suprema de Justicia, contra la reforma constitucional que convoca a una asamblea constituyente, no son de la competencia de esa alta corporación y carecen de fundamento jurídico, porque:

1o. El argumento de que en una reforma constitucional no se puede modificar el sistema para efectuar reformas posteriores, no tiene seriedad alguna, pues significa sostener el absurdo de que es un punto irreformable de nuestra Constitución. El Constituyente ordinario puede establecer los sistemas que quiera para futuras reformas de la Constitución.

2o. La pretendida competencia de la Corte Suprema para juzgar sobre la constitucionalidad de una reforma constitucional, sea por motivos de fondo o sustanciales o sea por vicios de forma, no está consagrada en nuestra Constitución, pues, por el contrario, ésta limita dicha competencia al juzgamiento de la exequibilidad de las leyes y decretos con fuerza de ley. Basta leer los artículos 214 y 216 de la Constitución, para comprobar lo dicho.

3o. Si bien es cierto que a las Constituciones se les llama también la "ley suprema" de cada país, es punto indiscutido en el medio jurídico municipal que se trata de un estatuto de superior jerarquía y por tanto de entidad jurídica diferente a las leyes corrientes, por lo cual no se pueden combatir, ni se puede aplicar a la primera lo que rija para las segundas.

4o. La limitación de las facultades del órgano legislativo por el juicio del órgano judicial, constituye una norma de excepción, que, por lo mismo, obliga a una interpretación restrictiva y jamás extensiva, de su texto. Éste es otro principio jurídico indiscutido en el mundo entero. Por tanto, no puede aplicarse por analogía

ni por razón alguna, a un acto constitucional, la competencia de la Corte Suprema que la Constitución otorga únicamente para juzgar la exequibilidad de las leyes y decretos con fuerza de ley.

5o. Otro principio universalmente respetado y que ha sido acogido en muchas sentencias de nuestra Corte Suprema y de nuestro consejo de Estado, es el que enseña que 'los funcionarios públicos (entre quienes se cuentan los jueces y magistrados) solamente pueden hacer aquello que la ley expresamente les autoriza', en oposición al otro conforme al cual 'los particulares pueden hacer todo aquello que la ley no les prohíbe'. Luego, como nuestra Constitución solamente autoriza a los Magistrados de la Corte Suprema para que juzguen la exequibilidad de leyes y decretos con fuerza de ley, no pueden ellos juzgar los actos constitucionales.

6o. El propio Constituyente tuvo que incluir en la última reforma, objeto de las demandas, una norma facultando a la Corte Suprema para juzgar la exequibilidad por vicios de las reformas constitucionales futuras; lo cual prueba que tal autorización no existía y que así lo pensaron quienes votaron afirmativamente el pasado año la discutida reforma constitucional, que en cuanto a este punto obtuvo prácticamente unanimidad en el Senado y en la Cámara de Representantes.

7o. Las Constituciones son lo que son, en cada momento histórico, y no lo que deben ser. Ellas se reforman y adicionan por los Constituyentes y no por las Cortes Supremas ni por los Jueces." (*Estudios de derecho procesal (1)*. Hernando Devis Echandía. Edit. ABC. 1979.)

"Expresando la problemática en una fórmula concisa: ¿Existen normas constitucionales anticonstitucionales, cuya anticonstitucionalidad radique en el hecho de que el legislador constitucional haya sobrepasado los límites internos que le están impuestos por los valores fundamentales inmanentes a una Constitución? El Tribunal Constitucional Federal (Bundesverfassungsgericht) se ha unido a la teoría iusnaturalista al haber reconocido una jerarquía o escala de valores en las normas constitucionales de la ley fundamental, y con ello unos límites inmanentes y no articulados impuestos a toda reforma constitucional." (*Teoría de la Constitución*. Karl Loewenstein. Ediciones Ariel. Barcelona.)

En los tribunales constitucionales de otros países tampoco hay acuerdo unánime.

Al respecto, cabe comentar por separado la doctrina establecida por los tribunales del *common law* y la sustentada por otros tribunales latinoamericanos de tradición jurídica próxima a la nuestra.

Por lo que hace a los tribunales de los Estados Unidos, la evolución de los criterios jurisprudenciales revela la posibilidad de distinguir dos periodos: uno, en que la Suprema Corte de ese país y las Cortes Estatales se rehusaron en términos generales a conocer de la impugnación de las enmiendas constitucionales, por estimar que se trataba de cuestiones políticas (*political questions*); y otro, en que de manera implícita o expresamente, pero sin

sentar un criterio general y muy claro, ha admitido el examen de algunas enmiendas por defectos de procedimiento (*matters of procedure*) o de sustancia (*matters of substance*).⁶⁷

En materia de validez es famoso el caso Luther contra Borden, con motivo de la rebelión de Dorr en Rhode Island –en el siglo pasado– en que la Corte Suprema declaró "cuestión política" la consideración de la validez de una reforma. En el plano doctrinal, la cuestión y sus antecedentes jurisprudenciales han encendido la polémica entre los juristas norteamericanos, pues según muchos de ellos, esta apertura judicial hacia la justiciabilidad de las sanciones constitucionales podría conducir a la negación de la validez de normas supremas, lo que sería equivalente a la declaración de que el tribunal mismo no existe, ya que es creación de aquellas normas fundamentales.

En Estados Unidos, la Corte Suprema inició en 1893, con el caso Cullen contra Llerena (Fallos, 53-420), la tesis mayoritaria de ese tribunal en el sentido de que la jurisdicción no llega a los casos en que se ventila la forma en que el Congreso ha sancionado las leyes (se trataba de una cuestión en torno del artículo 71 de la Constitución), estimando "que cada uno de los tres altos poderes que forman el gobierno de la nación aplica e interpreta la Constitución por sí mismo, cuando ejercita las facultades que ella les confiere respectivamente".

Sobre la base de esta premisa, la Corte Suprema se ha inhibido de intervenir en numerosas oportunidades en que la cuestión recaía sobre posibles vicios en el procedimiento seguido para la sanción y promulgación de las leyes: así, cuestiones de quórum, mayorías, votaciones, veto, etcétera.²⁰⁵ Hasta que finalmente, en 1963, la Corte tuvo oportunidad de expedirse sobre una impugnación al artículo. 14 bis o 14 nuevo de la Constitución, sancionado por la Convención de 1957, norma a la cual se pretendía negar validez en razón de que la Convención -al quedar definitivamente sin quórum en la sesión posterior a su sanción efectiva- no pudo aprobar el acta de la sesión correspondiente. En el caso "Soría de Guerrero contra Bodegas y Viñedos Pulenta Hermanos" (Fallos, 256-558), la Corte rechazó la impugnación con fundamento en la exigencia institucional de preservar la separación de los poderes del Estado, asegurando a cada uno de ellos el goce de la competencia constitucional que le concierne en el ámbito de su actividad específica", trasladando al ámbito constituyente la doctrina jurisprudencial que se había aplicado en el caso "Cullen contra Llerena" en la esfera de la creación legislativa por el poder constituido.

En disidencia, el juez Boffi Boggero defendió la tesis de la plena justiciabilidad, siguiendo un razonamiento en todo coherente con la posición sustentada por él en casos análogos sobre la extensión del poder de revisión judicial para el control de constitucionalidad en las llamadas cuestiones políticas, que se originan en el ejercicio de facultades privativas de los poderes políticos.

También en Argentina, en el plano doctrinal y teórico, las posiciones están divididas: la mayoría de los autores no se ocupa del problema, o se pronuncia negativamente, en consonancia con una posición adversa a la justiciabilidad de las cuestiones políticas.

Cueto Rúa admite el control de constitucionalidad en materia de procedimiento y, también como vía para atacar el contenido de la reforma en los casos en que existe prohibición por tratarse de cláusulas pétreas.

En los países de Europa, por su parte, no existen definiciones constitucionales expresas en esta materia. Sin embargo, nosotros pensamos que la tendencia desarrollada por las Constituciones de Italia y Alemania Federal al establecer una "Corte Constitucional" la primera, y un "Tribunal de Garantías Constitucionales" la ley fundamental de la segunda, están abriendo la posibilidad de un control sobre los actos del poder constituyente reformador, desde el momento que recae sobre la jurisdicción constitucional así creada la competencia para controlar la regularidad del proceso legislativo, y es sabido que en esos países la reforma constitucional es materia del órgano parlamentario, y no de un cuerpo constituyente ad hoc. En el caso de Italia, no ha sido excluido de ese control la faz o el aspecto procesal y formal de la sanción de las leyes (como ocurre por vía de interpretación en nuestro país, a partir del caso "Cullen"), lo que reafirma la orientación amplia con que se ejerce la nueva función de control de constitucionalidad.

Pensamos que en el caso de Francia, también se insinúa una apertura hacia el control -a pesar de los antecedentes refractarios en la materia-, desde el momento que en la Constitución actual (1958) el "Consejo Constitucional" vela por la regularidad de las operaciones de referéndum (artículo 60), y es este procedimiento una de las vías previstas para concretar la reforma de la Constitución (artículo 89).

De todos modos, no hay que olvidar que la corriente francesa fue siempre adversa a todo sistema de control que no fuera el control político, por lo que es más fácil esperar una orientación de apertura en los países que -como Italia y Alemania Federal- han optado por el modelo kelseniano de la Constitución austriaca de 1920, que fue la iniciadora del sistema de la jurisdicción constitucional consistente en crear un tribunal o corte con la función monopolizadora de asumir el control de la constitucionalidad (sistema concentrado), a diferencia del sistema norteamericano que deposita ese control en todo el Poder Judicial (sistema difuso).

No sería justo cerrar esta mención europea sin antes recordar que en el plano doctrinal se registra -precisamente en Francia- un categórico pronunciamiento en favor de la revisión judicial de la constitucionalidad de las reformas constitucionales: es la opinión sin reservas de Hauriou, que avanza hasta el extremo -consecuente con su idea- de llevar dicho control al terreno de la defensa de la "superlegalidad constitucional" como medio de preservar el fondo o contenido de la Constitución en que radica su legitimidad; posición, ésta, que está reflejada entre nosotros en el pensamiento ya comentado de Bidart Campos y, en materia de justiciabilidad, en una solución que in extremis no difiere de la asumida por Linares Quintana, que también parece compartida por Orlandi y por González Calderón.

Para todos estos autores no queda otra salida que la admisión expresa o implícita de un pleno ejercicio de la justiciabilidad de la reforma constitucional, pues de lo contrario se correría el peligro de que no tuviera sanción o pena una violación a la prohibición de

reformular ciertos contenidos de la Constitución. Por coherencia y eficacia, estos autores deben aceptar un control jurisdiccional amplísimo, sin límites o excepciones.⁶⁸

El artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

El 31 de diciembre de 1994 se publicó en el Diario Oficial de la Federación un decreto de reformas a varios artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En consecuencia, la integración y la esfera competencial del más alto tribunal del país registraron cambios sustanciales y se creó además el Consejo de la Judicatura Federal.

Entre otras cosas, las reformas produjeron la reestructuración del artículo 105 de la ley fundamental, para regular con mayor amplitud las controversias constitucionales e introducir la figura de la acción de inconstitucional. Cabe agregar que también se dio inicio a la novena época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.⁶⁹

Por justicia constitucional debemos entender conjunto de medios procesales y procedimentales que tienden a garantizar la limpieza en la observancia de la norma fundamental de un determinado país. En México existen diversos procedimientos tendientes al control constitucional como el amparo, la facultad de investigación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el juicio político, la controversia constitucional, los juicios de revisión constitucional electoral, la acción de inconstitucionalidad y el procedimiento ante organismos protectores de los derechos humanos.

La controversia constitucional

La controversia constitucional se podría definir de la siguiente manera: juicio de única instancia que, ante la SCJN, plantea una federación, un estado, el Distrito Federal o un municipio, para demandar la reparación de un agravio producido por una norma general o un acto que, en ejercicio excesivo de sus atribuciones constitucionales, fue responsabilidad de alguno de los órganos de gobierno citados, lo que conculca el federalismo, transgredió el reparto de competencias consagrado en la Constitución y daño a la soberanía popular.⁷⁰

Así también, la jurisprudencia de la SCJN ha estimado que con este proceso debe salvaguardarse toda la ley fundamental.⁷¹

Elisur Arteaga Nava, en su libro *La controversia constitucional, la acción de inconstitucionalidad y la facultad investigadora de la Corte*, expresa que por virtud de la controversia, la suprema corte de justicia de la nación asume las funciones de defender la Constitución, definir su sentido e impedir que los órganos de autoridad de los entes previstos por ella, rebasen su campo de acción e invadan el que ha sido asignado a otros.

Aunque en ella hay un actor y un demandado, la acción se endereza directamente contra el acto; se persigue se declare su nulidad a través del expediente de invocar, fundar y probar causales de invalidez.

La Constitución, en el caso de las controversias, atribuye a las sentencias que dicte el pleno de la corte efectos generales; en esa virtud, para reducir el número de cuestionamientos de los que debe conocer y con el objeto de preservar el principio de seguridad jurídica, que pudiera ser cuestionado en forma reiterada si se permitiera a los particulares el tener acceso a esa vía de defensa, sólo se permite recurrir a ella a ciertos entes, poderes y órganos expresamente determinados; se trata de una defensa con efectos generales de acceso restringido.

El artículo 105 original, tal como fue aprobado por el constituyente de 1917 disponía: "Corresponde sólo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocer de las controversias que se susciten entre dos o más estados, entre los poderes de un mismo estado sobre la constitucionalidad de sus actos y de los conflictos entre la federación y uno o más estados, así como de aquellas en que la federación fuese parte." El precepto establecía una vía amplia, por lo que toca a aquellas en que la federación fuera parte, y otra, angosta, en la que sólo podían plantearse cuestiones de constitucionalidad, las que surgieran entre los poderes de un estado.

Originalmente las partes en una controversia sólo podían ser la federación, los estados y los poderes de éstos; estaban excluidos tanto el Distrito Federal como los municipios. El artículo 105 hasta antes de 1994, había sido modificado dos veces; una, en 1967, para facultar al congreso de la unión para determinar de las controversias en que la federación es parte, cuáles son del conocimiento de la corte; otra, por virtud de la cual se previó la posibilidad de que los órganos de gobierno del Distrito Federal pudiera ser parte en las controversias constitucionales.

En 1994 el artículo fue modificado de nueva cuenta; la competencia del pleno ha sido ampliada; en lo sucesivo conocerá de controversias entre poderes y entre órganos de autoridad: por invasión de facultades y de atribuciones.

El nuevo precepto contempla tres conceptos genéricos: I. Controversias constitucionales; II. Acciones de inconstitucionalidad; y, III. Recursos de apelación en contra de sentencias de los jueces de distrito.

El nuevo precepto, como en general toda la llamada reforma judicial de diciembre de 1994, tiene varios defectos: el primero, hizo recaer en la corte, que tiene una nueva organización, funciones, responsabilidades y trabajos extremadamente especializados, con un número menor de ministros y salas; otro, que se la integra, si bien con algunos conocedores del amparo, no son gente que domine a profundidad la materia constitucional, concretamente la parte orgánica y el sistema federal, que es de lo que conocerá en forma preferente en lo sucesivo; otro defecto que tiene la reforma, es ser casuística; y uno último, usa en forma incorrecta la terminología jurídica.⁷²

La acción de inconstitucionalidad, se introdujo en nuestro sistema de Justicia constitucional, en virtud de la reforma judicial de diciembre de 1994.

La problemática que se ha desarrollado en nuestro país, en virtud de situaciones como: el abandono sistemático, la falta de recursos, pero sobre todo la corrupción⁷³ han enunciado el enorme problema de la injusticia. Esta situación, ya había sido objeto de atención desde la campaña electoral federal de 1993-1994, por los candidatos a la presidencia de la república, el actual presidente, Ernesto Zedillo Ponce de León, lo hizo en un discurso pronunciado el 14 de julio de 1994, en la ciudad de Guadalajara, Jalisco, en su propuesta para la solución del problema, incluye diez apartados, entre los cuales se encuentran; el de garantizar para todos el acceso a la justicia y el "establecimiento de mecanismos efectivos para controlar los actos de autoridad".⁷⁴

La jurisprudencia plenaria de la Suprema Corte de Justicia ha establecido siete características de la acción de inconstitucionalidad:

- a) Se promueve para alegar la contradicción entre la norma impugnada y una de la ley fundamental.
- b) Puede ser promovida por el procurador general de la república, los partidos políticos y el 33 por ciento, cuando menos, de los integrantes del órgano legislativo que haya expedido la norma.
- c) Supone una solicitud para que la Suprema Corte de Justicia de la Nación analice en abstracto la constitucionalidad de una norma.
- d) Se trata de un procedimiento.
- e) Puede interponerse para combatir cualquier tipo de normas.
- f) Sólo procede por lo que respecta a normas generales.
- g) La sentencia tendrá efectos generales siempre que sea aprobada por lo menos por ocho ministros.

Es, en efecto, un procedimiento porque, al no requerir una controversia entre partes, no se surten los momentos procesales típicos. No es otra cosa que el análisis abstracto de cualquier norma general que órganos legislativos minoritarios, partidos políticos y el procurador general de la república, solicitan al máximo tribunal, sobre la base de que hay una posible contradicción entre una norma de carácter general o un tratado internacional y la Constitución Política. Así lo ha precisado el pleno del más alto tribunal en la tesis P./J. 129/99.

Al igual que otros medios de control constitucional, la acción de inconstitucional propende a reforzar el respeto que el legislador debe rendirle a la ley de leyes. Mediante una sentencia estimatoria, esto es, que declare la invalidez general de una norma contraria a la Constitución Política, se refrendará que el legislador está obligado a observar el principio de supremacía constitucional antes de expedir cualquier norma general.

Debe precisarse que este tipo de acciones pueden promoverse a priori, es decir, durante el procedimiento de discusión y aprobación de la norma impugnada antes de que se

promulgue y publique, o a posteriori, esto es, cuando aquélla se haya publicado ya. En México se promueven a posteriori, dado que la norma tiene que haber sido promulgada y publicada antes de que se cuestione su constitucionalidad.

Por otro lado, es importante observar el alcance protector de estas acciones. A diferencia del juicio de amparo, por ejemplo, cuya tutela recae sobre las garantías individuales otorgadas por la Constitución en su parte "dogmática" (artículos 1 a 29), la acción de inconstitucionalidad vela por todo el pacto federal. A este respecto, la Suprema Corte de Justicia ha resuelto que esta acción protege las partes dogmática y orgánica de la Constitución, pues se trata de un medio de control abstracto a través del cual se hace una denuncia de inconstitucionalidad respecto de normas o leyes generales que sean contrarias a la ley suprema. Por tanto, las partes legitimadas para ejercer la acción pueden plantear la contradicción de las normas combatidas y la Constitución federal en relación con su parte dogmática u orgánica, pues no hay ninguna disposición –ni tampoco se desprende de los antecedentes legislativos de las reformas constitucionales de 1995 y 1996– que establezca limitaciones al respecto.

Los antecedentes señalados permiten conceptuar a la acción de inconstitucionalidad como el procedimiento abstracto de control que el 33 por ciento de los integrantes de las cámaras legislativas federales y locales y de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, así como los partidos políticos y el procurador general de la república, demandan ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación para que ésta resuelva sobre la posible contradicción de una norma general o un tratado internacional y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su integridad y, en su caso, declare la invalidez total o parcial de aquéllos, a fin de garantizar la regularidad constitucional y la certeza del orden jurídico nacional.

Las acciones de inconstitucionalidad están reguladas por la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y supletoriamente por el Código Federal de Procedimientos Civiles.⁷⁵

Imposibilidad del control del contenido de las reformas o adiciones en nuestra Constitución

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, en colaboración con el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, en el cuaderno 2 de la serie Decisiones Relevantes de la SCJ, "El procedimiento de reformas y adiciones a la Constitución federal, no es susceptible de control jurisdiccional" ha expresado que:

El tribunal en pleno procedió a determinar si los vicios del procedimiento de reformas a la Constitución federal, o bien, el contenido de las propias normas constitucionales pueden ser materia de este medio de control constitucional.⁷⁶

Con la finalidad de esclarecer la naturaleza, finalidad y tutela jurídica de las controversias constitucionales, consideró necesario analizar su evolución legislativa.

Desde la primera ley suprema del 4 de octubre de 1824 se establecía en el artículo 137, fracción I, la figura de la controversia constitucional.

En las Bases Orgánicas de la República Mexicana, publicadas el 12 de julio de 1845, se previeron las controversias constitucionales, así como en la Constitución de 1857. En la Constitución de 1917 se estableció esta figura en sus artículos 104 y 105, los cuales fueron reformados conforme a las publicaciones del Diario Oficial de la Federación de 25 de octubre de 1967 y 25 de octubre de 1993; y en su texto vigente a partir de la reforma publicada el 31 de diciembre de 1994, el artículo 105 constitucional establece la competencia exclusiva de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer dos medios de control constitucional: las controversias constitucionales y las acciones de Inconstitucionalidad, señalando para las primeras las hipótesis que pueden darse entre los diferentes niveles de gobierno y sus poderes u órganos.

De la evolución legislativa que en nuestros textos constitucionales ha tenido la controversia constitucional, el tribunal en pleno observó las siguientes etapas:

1. En la primera etapa se concibió sólo para resolver las controversias que se presentaran entre un estado y otro.
2. La segunda etapa contempló, además de las mencionadas, las que pudieran suscitarse entre los poderes de un mismo estado, así como entre la federación y uno o más estados.
3. En el tercer periodo, a las anteriores hipótesis se sumaron los supuestos relativos a aquellas que se pudieran suscitar entre dos o más estados y el Distrito Federal, y entre órganos de gobierno del Distrito Federal.
4. En la actualidad el artículo 105, fracción I, de la Constitución federal, amplía los supuestos mencionados para incluir a los municipios, al Poder Ejecutivo, al Congreso de la Unión, a cualquiera de sus Cámaras y, en su caso, a la Comisión Permanente.

Derivado de lo anterior, el pleno señaló que la finalidad del Constituyente originario y del órgano reformador de la Constitución ha sido dar respuesta a los diversos conflictos que en el devenir histórico se plantearon entre diversos órganos de gobierno y establecer un instrumento procesal de carácter constitucional, a fin de que alguno de los órganos señalados en la Carta Magna pueda impugnar un acto que estimen incompatible con ella, invalidando los actos del poder público contrarios a la Constitución.

El órgano revisor de la Constitución ha ampliado los supuestos para el ejercicio de la controversia constitucional con la finalidad de incluir en ellos a todos los órganos originarios del Estado, quienes, por disposición expresa, son los que pueden ejercitar este medio de control constitucional con la finalidad de proteger la esfera de atribuciones que la Carta Magna estableció en su favor para resguardar el sistema federal.

En consecuencia, la tutela jurídica de la acción de controversia constitucional es la protección del ámbito de atribuciones que la Constitución federal confiere a los órganos constituidos del Estado para resguardar el sistema federal y, en general, para preservar el orden constitucional establecido.

De la exposición de motivos de la reforma al artículo 105 constitucional, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre de 1994, el tribunal en pleno interpretó que la intención del órgano reformador fue ampliar las facultades de la Suprema Corte de Justicia para conocer las controversias constitucionales -incluyendo un gran número de órganos legitimados para plantear las controversias, en reconocimiento a la complejidad y pluralidad del sistema federal-, que comprenden los conflictos que con motivo de la constitucionalidad o legalidad de normas generales o de actos se susciten entre los diversos niveles de gobierno; entre los órganos de distintos niveles de gobierno y entre órganos pertenecientes a un mismo nivel de gobierno.

Así, el máximo tribunal advierte que es a través de la controversia constitucional que se resolverán los conflictos que se planteen por los órganos estatales constituidos de acuerdo con el principio de división de poderes y respecto de normas generales o actos que estimen violatorios de la Carta Magna en su perjuicio.

Ahora bien, el tribunal en pleno indica que la materia de la controversia es el procedimiento de reformas y adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos previsto en el artículo 135, el cual señala que la Constitución federal puede ser reformada por el voto aprobatorio de las dos terceras partes de los presentes en el Congreso de la Unión, así como de la mayoría de las legislaturas de los estados, y que el Congreso de la Unión o la Comisión Permanente realicen el cómputo de votos de las legislaturas locales. Al establecer este procedimiento, el Constituyente originario depositó la facultad para reformar la Carta Magna en un órgano complejo integrado por el Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados, conforme al principio de supremacía constitucional establecido en el artículo 133, consistente en que la Constitución es la norma de mayor jerarquía en nuestro sistema jurídico.

El máximo tribunal hace una clara distinción entre el Constituyente originario y las autoridades constituidas, al señalar que aquél es un poder primigenio que emana de la soberanía del pueblo, mientras los poderes constituidos surgen de la voluntad del Constituyente originario. El Constituyente originario, dentro de su función, tiene un poder jurídicamente ilimitado, mientras que los poderes constituidos están limitados al ámbito de su competencia. Por último, el Constituyente originario no gobierna, instituye a los poderes constituidos para gobernar.

El tribunal en pleno señala que el Constituyente originario, antes de desaparecer, transfiere sus facultades al órgano que es su sucesor, denominado "órgano reformador o revisor", descrito en el artículo 135 de la Constitución, el cual no se puede desarticular en sus componentes al ser una entidad compleja pero unitaria.

En este sentido, el máximo tribunal considera que si bien se impugna la invalidez del proceso de reformas, el hecho de que los supuestos vicios de que se adolece ocurrieron durante éste, no puede jurídicamente desvincularse de su objeto, que es la aprobación y declaratoria de reformas a la Carta Magna; y en virtud de que estas reformas emanan de una autoridad no incluida expresamente en el artículo 105 constitucional, resulta improcedente esta controversia constitucional, toda vez que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no le confiere facultad expresa a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para controlar, a través de la controversia constitucional, los actos que emita el órgano reformador.

Lo anterior se corrobora con el hecho de que si hipotéticamente la controversia constitucional procediera en contra del procedimiento de reformas y adiciones a la Constitución federal efectuado por el órgano revisor, si se impugnara por la federación, la resolución que declarara su invalidez por mayoría de ocho votos, tendría efectos generales, los cuales sólo podrían consistir en que dichas reformas y adiciones no formaran parte integrante de la Constitución por haber sido Irregular el procedimiento que les dio origen. Tal hipótesis haría nugatorio el principio de supremacía constitucional establecido en el artículo 133, en virtud de que el artículo 135 de la propia Constitución federal establece el órgano calificado y el procedimiento para sus reformas y adiciones, por lo que de estimar procedente la Impugnación del proceso de reformas constitucionales se dejaría a un lado que dichas reformas o adiciones han sido aprobadas por el órgano reformador (que constituye la expresión de la nación en su conjunto), a través del procedimiento que establece la norma fundamental y, por tanto, forman parte integrante de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que gozan de sus mismos atributos: suprema y fundamental; además, ésta es la que da fundamento a los distintos poderes, niveles y órganos de gobierno.

Asimismo, señala que en términos del citado numeral 105, fracción I, constitucional, en el caso de que la impugnación sea por parte de un estado o un municipio, como sucede en este asunto, la sentencia que declarara la invalidez únicamente tendría efectos entre las partes, esto es, se limitarían a la esfera competencial de la parte actora.

La resolución anterior ocasionaría que las reformas o adiciones constitucionales dejaran de aplicarse sólo en el ámbito territorial del estado o municipio que haya promovido la controversia constitucional, violentando con ello el principio de supremacía constitucional, ya que se llegaría al extremo de que en un Estado se aplicara la norma constitucional a partir de su reforma, y en otro no; o bien que en un mismo estado los municipios que no hubieran Intentado la vía estarían sujetos a un orden constitucional diverso a aquel que tendría aplicación en los municipios que sí la promovieron y llegaron a obtener resolución favorable.

Así, el órgano reformador o revisor no estableció la procedencia de la controversia constitucional en contra de las reformas o adiciones a la Constitución federal, en atención a que se ocasionaría, según el caso, que los poderes, órganos o entidades que enuncia el artículo 105, fracción I, de la Carta Magna, dejaran de encontrarse bajo un mismo orden constitucional; además de que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

establece cuál es el procedimiento y quién es el órgano calificado para realizar sus reformas y adiciones, por lo que a través de la controversia constitucional no puede invalidarse esa reforma, o bien modificarse, máxime cuando en términos del artículo 135 constitucional, una vez concluido el procedimiento de reformas y adiciones, éstas forman parte integrante de la Constitución federal y, por tanto, comparten sus mismos atributos.⁷⁷

El sistema jurídico mexicano en las últimas décadas ha generado un proceso en el que la división de poderes establecida en nuestra carta magna se va convirtiendo paulatinamente en una realidad; nuestro pueblo, nuestra sociedad, más que nadie, ha sido el factor decisivo de este cambio.

La ineludible responsabilidad de respetar el derecho de las personas públicas o no, es corresponsabilidad de gobernantes y gobernados, tenemos que aumentar la credibilidad en las instituciones y en las autoridades, los intereses de grupos o personas no deben efectuarse a través de groseros manejos que lejos de la civilidad rompen con la armonía del grupo social; los poderes debemos de tener una altura de miras que desvinculadas de circunstancias y propósitos ajenos, deben de resolverse con transparencia; con armonía y con una clara identificación de dirección del Estado, debiendo generar confianza, seguridad y credibilidad en la ciudadanía.

La Constitución es la ley fundamental y el mayor ordenamiento para que nos adecuemos a los tiempos en que vivimos; al ser la Constitución la piedra angular y cimiento del desarrollo y la paz, debemos de cumplir con los mandatos de quienes supieron que la conciencia histórica tiene sus frutos no solo en el tiempo en que nos toca vivir, sino que se convierten en fundamento que da dirección al país en el futuro.

Entendiendo a la democracia y a la acción política como caminos para la construcción del Estado constitucional; así entonces la democracia es una palabra viva, que instaurada en nuestra Constitución, implica un régimen político basado precisamente en la participación del pueblo y en la elección hecha por sus ciudadanos, pero la democracia sería incompleta si no se sustenta en un régimen de derecho donde las leyes se cumplan por todos, las que nos beneficien y las que nos perjudiquen, porque ante cada derecho existe una obligación.

La política es el dominio de la acción pública, su célula es el ciudadano y sus elementos primordiales los grupos y las clases; es una práctica abierta a la participación de la colectividad entera, es un modo de vida y su fundamento no es el individuo sino el pueblo.

El significado jurídico de este proyecto de decreto no tendría sentido sin que estuviera sustentado en la supremacía constitucional.

Por lo tanto, esta iniciativa pretende dar el siguiente paso. Que el contenido de reformas o adiciones a nuestra Carta fundamental, no sea materia de controversia constitucional que establece la fracción I del artículo 105 de la misma Constitución; dejando en consecuencia competencia a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de la constitucionalidad del procedimiento para llevar a efecto dicha reforma.

La Constitución como factor de unidad supone una aceptación de la filosofía política del texto constitucional por parte de los constituyentes.

Con la reforma propuesta, se pretende rescatar la gran importancia constitucional que tiene el órgano revisor o reformador, a quien el poder constituyente ha transferido las facultades de normar para adecuar la Constitución a la realidad política, democrática y económica del país.

El principio de supremacía constitucional establecido en el artículo 133 de la Constitución, sólo puede reconocerse en el acto jurigénico del constituyente, así a los poderes constituidos les impone una serie de obligaciones; entre la que destaca la competencia, ya que la exacta observancia de ésta por las instituciones dará como resultado la materialización del discurso de la legalidad.

En este sentido, el Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, por mi conducto, propone la presente iniciativa de ley con proyecto de decreto, a fin de establecer en el texto de la Carta Magna:

Que la Suprema Corte de Justicia de la Nación no tiene competencia para calificar la constitucionalidad de las adiciones o reformas a que se refiere el artículo 135 de esta Constitución. Y la tendrá solamente en cuanto al procedimiento en los casos de que exista alguna violación grave al proceso legislativo, contemplados en la ley, de conformidad con lo anteriormente expuesto, me permito someter a la consideración del honorable Permanente Constituyente, por conducto de la Cámara de Diputados, el siguiente proyecto de

Decreto por el que se adiciona un segundo y un tercer párrafos a la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

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

Artículo 105. ...

I. ...

...

k). ...

La Suprema Corte de Justicia de la Nación no tiene competencia para calificar la constitucionalidad de las adiciones o reformas a que se refiere el artículo 135 de esta Constitución.

La ley establecerá las violaciones graves al procedimiento legislativo de reformas o adiciones a la Constitución que puedan ser materia de las controversias a que se refiere este artículo.

Transitorios

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

Notas

1. La concepción dinámica de "poder" también la postula Maurice Hauriou, quien afirma que "es una libre energía que gracias a su superioridad asume la empresa de gobierno y de un grupo humano por la creación continua del orden y del derecho" (*Principios de derecho público y constitucional*, p. 42). A su vez, Santo Tomás de Aquino considera al poder como "el principio motor que dirige y establece en un grupo humano el orden necesario para conducirlo a su fin" ("De Regimine Principium ad Cypri Regem", citado en *Santo Tomás de Aquino*, de Sertillanges). Por su parte, Francisco de Vitoria también estimaba a dicho concepto en su acepción dinámica, al afirmar que es la "facultad, autoridad o derecho de gobernar la república civil" (*Relectiones Theologicae*).
2. Carpizo, Jorge, "Derecho constitucional, las humanidades en el siglo XX", tomo I, *El derecho*, México, UNAM, 1975, p. 112; además sostiene que el constitucionalismo moderno se basa, entre otros aspectos, en la diferencia entre el poder constituyente y los poderes constituidos. / Mientras que el poder constituyente es un poder de origen, poder que se encuentra en sí, los poderes constituidos derivan de la Constitución. / Mientras que el poder constituyente es un poder creador de todo el orden jurídico, los constituidos son creados por el propio poder constituyente en la Constitución. / Mientras que el poder constituyente en principio, es un poder jurídicamente ilimitado, los constituidos están completamente limitados, ya que no pueden actuar más allá de su competencia. / Mientras que el poder constituyente es poder de una sola función: dar una Constitución, los constituidos poseen múltiples funciones. / Mientras que el poder constituyente no gobierna, los constituidos fueron creados precisamente para gobernar.
3. Hauriou, Maurice, *Principios de derecho público y constitucional*, traducción de Carlos Ruiz del Castillo, Madrid, Reus, 1927, p. 318.
4. Sieyes, Emmanuel J., *¿Qué es el tercer Estado?*, México, UNAM, 1983, p. 112.
5. Schmitt, Carl, *Teoría de la Constitución*, México, Editora Nacional, 1961, p. 86.
6. El texto en Barragán Barragán José, *Introducción al federalismo. La formación de los poderes en 1824*, México, 1978, pp. 114-116. Seguiré, a este respecto, la tesis de Benson, Nettie Lee, "The Plan of Casa Mata", *The Hispanic American Historical Review*, vol. 25, 1945, pp. 48-56.
7. Pérez Collados, José María, *Los discursos políticos del México originario. Contribución a los estudios sobre los procesos de independencia iberoamericanos*. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1998, p. 263.
8. Finalmente fueron cinco. La velocidad en la elaboración que tenía que ver con la circunstancia de que se partía de unos textos muy elaborados. La influencia de la Constitución norteamericana en un proyecto constitucional que pretendía ser federal parecía razonable. Es sabido que el colono texano nacionalizado mexicano Stephen F. Austin, había entregado a Arizpe varios materiales, entre otros, un breve sumario de Constitución basada casi enteramente en la de Estados Unidos. Mechem, "The Origins", pp. 177 y 178. Eugene C. Barrer (ed.), *The Austin Papers*, 2 vols., suplemento de Annual Report of the American Historical Association, Washington, 1924-1928.
9. Rafael de Pina y Vara dice que la federación es "el sistema de organización política en la cual diversas entidades o grupos humanos dotados de personalidad jurídica y económica propia se arrecian sin perder su autonomía en lo que les es peculiar para formar un solo Estado (denominado "federal") con el propósito de realizar en común los fines característicos de esta institución. cfr. También PACHECO PULIDO, Guillermo, *Supremacía constitucional y federalismo jurídico*, Segunda edición, Editorial Porrúa, México, 2000, p. 39; en el que se refiere a lo federal como un estado integrado en una federación de estados asociados y que mantienen su autonomía en relación a su propia forma de gobierno; mientras que por federalismo manifiesta que es un régimen de competencias a través de diversos estados que se unifican, guardando su autonomía.
10. Artículo 3, párrafo segundo, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
11. Orozco Enríquez, José de Jesús, en *Justicia constitucional y desarrollo democrático en México*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2007, p. 275-276. "Ferrajoli ha propuesto un modelo multidimensional de democracia constitucional que comprende una redefinición jurídica de la democracia, conforme con la cual una democracia representativa sustentada en los principios de sufragio universal y de mayoría constituye una condición necesaria, mas no suficiente, de la democracia." Nota al pie: Este modelo multidimensional de democracia se encuentra constituido por cuatro vertientes correspondientes a los cuatro tipos de derechos fundamentales que el propio Ferrajoli distingue: los derechos políticos, los derechos civiles, los derechos de libertad y los derechos sociales, que dan lugar, a su vez, a las nociones de democracia política, democracia civil, democracia liberal y democracia social, respectivamente (Fr., Ferrajoli, Luigi, "Hacia una teoría jurídica de la democracia", *Teoría de la democracia, dos perspectivas comparadas*, traducción de Lorenzo Córdoba, México, IFE, 2000, p. 8; véase *Idem*, Galantismo. Una discusión sobre derecho y democracia, tr. Andrea Greppi, Madrid, Editorial Trotta, 2006, pp. 45-50).
12. Cfr. artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
13. Peña Freire, Antonio Manuel, *La garantía en el estado constitucional de derecho*, p. 65.
14. Valadés, Diego, *Constitución y Democracia*, México, UNAM, 2002, pp. 55-58.
15. Arteaga Nava, Elisur, *Derecho constitucional*, Oxford University Press (ed.), p. 113, quien expresa que en la Constitución aparece en forma reiterada el término poder, con él se alude, principalmente a dos instituciones: la primera, a una universalidad de facultades, obligaciones, prohibiciones atribuidas e impuestas a dos entes generales, la federación y los estados, comprendidos en las fórmulas: "Art. 49. El supremo poder de la federación..." "Art. 116. El poder público de los estados se dividirá para su ejercicio..." La Constitución no hace referencia explícita a la forma de poder primaria que es la función constituyente; su existencia lleva a suponer que ésta existe y que, aunque con algunas limitaciones, es superior a todo el derecho ordinario. Tampoco es calificada por ella como poder, a pesar de que cierta parte de la doctrina le da ese carácter y

nombra poder constituyente permanente a la función que confía a la combinación del congreso de la Unión y legislaturas de los estados, cuando se coordinan para reformar la Constitución. Las dos formas de poder, a pesar de que expresamente no se les dé ese carácter. La segunda institución, más específica y limitada, es la que corresponde a cada una de las partes en que la propia Constitución ha dividido el poder para permitir su efectivo y adecuado ejercicio, que es a la que hacen referencia los arts. 50, 80, 94 y 116; se trata, en este caso, de cada uno de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial de la federación y los estados. Cfr. También Da Silva, José Alfonso, *Aplicabilidad de las normas constitucionales*, trad. Nuria González Martín, México, UNAM, 2003, p. 170; Quien menciona que la posición de Karl Loewenstein, para quien en una Constitución auténtica se deben incluir, como mínimo irreductible, los siguientes elementos fundamentales: a) la diferenciación de las diversas tareas estatales y su atribución a los diferentes órganos estatales o detentadores del poder, para evitar la concentración de poder en las manos de un único y autocrático detentador del poder; b) un mecanismo planeado que establezca la cooperación de los diversos detentadores del poder; dispositivos e instituciones en forma de pesos y contrapesos, significando simultáneamente una distribución y, por tanto, una limitación del ejercicio del poder político; c) un mecanismo, planeado igualmente con anterioridad, para evitar los bloqueos respectivos entre los diferentes detentadores autónomos del poder con la finalidad de evitar que uno de ellos, en el caso de no producir la cooperación exigida por la Constitución, resuelva el impasse por sus propios medios, es decir, sometiendo el proceso del poder a una dirección autocrática, etcétera; d) un método, también establecido de antemano, para la adaptación pacífica del orden fundamental a las cambiantes condiciones sociales y políticas -el método racional de reforma constitucional- para evitar el recurso a la ilegalidad, a la fuerza o a la revolución; e) finalmente, la ley fundamental deberá contener un reconocimiento expreso de ciertas esferas de autodeterminación individual (los derechos individuales y libertades fundamentales, y su protección contra la intervención de uno o de todos los detentadores del poder).

16. Burgoa, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, Porrúa, México, 2000, decimotercera edición, pp. 609-610.

17. Molina Piñeiro, Luis J., en *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*, Porrúa, México, pp. 789-790

18. *Ibidem.*

19. Morineau, Martha, Cuestiones Constitucionales, Revista Mexicana de Derecho Constitucional, julio-diciembre de 2001, III, UNAM (ed.), *Iniciativa y formación de leyes*, México, 2001, p.p. 277 y ss. cfr., artículos 71 y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 55, 56, 57, 62, 63, 64, 72, 87, 88, 89, 94, 95-114, 146-164 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, situación que es coincidente con lo que ha establecido la Suprema Corte de Justicia de la Nación en amparo contra el procedimiento de reformas a la Constitución, segunda parte, Serie Debates, Pleno, México, 2000, pp. 165-184.

20. *Derechos del pueblo mexicano, México a través de sus Constituciones*, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, LV Legislatura, Tomo XII, México, p.p. 1231-1278

21. Biglino Campos, Paloma, *Los vicios en el procedimiento legislativo*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1991, p.p. 100-101.

22. Carnelutti, F., *Sistema di diritto processuale civile*, Padua, 1938, vol. n, p. 488.

23. Díez-Picazo, L. *Fundamentos de derecho patrimonial*, Madrid, 1983, p. 283.

24. J. A. Santamaría Pastor, en *La nulidad de pleno derecho de los actos administrativos*, Madrid, 1972, p. 69, señala que este tipo de análisis, por su rigor lógico, se encuentra muy extendido en el derecho privado. En el derecho administrativo se introduce a través de la influencia ejercitada por esta concepción sobre el Consejo de Estado francés (Fernández Rodríguez, T. R., *La doctrina de los vicios de orden público*, Madrid, 1970, p. 109) e influye en los arts. 47.1 y 48.1 de la L.P.A. a través de obras doctrinales como el Régimen de impugnación de los actos administrativos, Madrid, 1956, de F. Garrido Falla.

25. La razón de este distinto camino estriba quizá en que el tipo de análisis al que nos referimos se consideraba necesario para poder establecer los criterios de diferenciación entre la nulidad y la anulabilidad que afecta a los actos jurídicos. En el caso de la ley, ha ocurrido como en el del reglamento. Al no distinguirse distintas formas de invalidez, no ha sido necesario relacionarlas con los elementos que compondrían dichos tipos de normas, ya que resultaría ocioso. Un ejemplo de ello lo ofrece C. Esposito, quien, en *La validita delle legge*, distingue los vicios de forma según afecten a los distintos elementos del acto, pero posteriormente señala que esta distinción es más analítica de lo necesario, ya que carece de consecuencias (p. 274).

26. "La Garantía jurisdiccional de la Constitución" (La justicia constitucional) en *Escritos sobre la democracia y el socialismo*, Madrid, 1988, p. 115.

27. Un interesante análisis de la concepción de Kelsen es el G. Zagrebelsky, en *La giustizia costituzionale*, Bolonia, 1988, págs. 131-132.

28. Delle fonti del diritto, arts. 1-9, p. 237.

29. *La giustizia costituzionale*, p. 124.

30. Alexi, Robert, en su libro *El concepto y la invalidez del derecho y otros ensayos*, Colección Estudios Alemanes, Editorial Gedisa, 2a. edición, Barcelona, 1997, pp. 89-90; expresa que el concepto jurídico de validez plantea dos problemas: uno interno y otro externo. El problema interno resulta del hecho de que la definición de la validez jurídica presupone ya la validez jurídica y, en este sentido, parece ser circular. Pues, ¿de qué otra manera ha de decirse lo que es un «órgano competente» o que una norma «ha sido dictada de acuerdo con el procedimiento previsto»? Este problema conduce al problema de la norma fundamental. El problema externo consiste en la determinación de la relación del concepto jurídico de validez con los otros dos conceptos de validez. La relación con el concepto ético de validez ha sido ya tratada en la discusión del positivismo jurídico.

31. Ésta es la clasificación que quizás predomina en la doctrina, aunque no exista un criterio unánime de distinción. Para A. Cerri, la diferente naturaleza de los vicios formales se pone de manifiesto en que para su determinación y al contrario de lo que sucede con los vicios materiales, no es necesario confrontar el contenido normativo de la ley con la norma constitucional. ("Sindacato della Corte Costituzionale dei presupposti della legge e degli atti aventi forza di legge", R.TD.P., 1965, p. 421). Para F. Modugno, las consecuencias de los vicios formales se reflejan en el plano de las disposiciones, mientras que los vicios sustanciales se reflejan en el plano de las normas (en Legge (vizi Della), *Enciclopedia del Diritto*, vol. XXIII, 1973, p. 1005).

32. Sobre este particular, el connotado jurista Felipe Tena Ramírez, en su obra *Derecho constitucional mexicano*, 12a. edición, Porrúa, México,

- 1973, p.68, admite expresamente que una reforma a la Constitución se puede declarar inconstitucional por violación al artículo 135 de la propia carta magna y expresa que esta violación puede originarse por haberse realizado por un órgano distinto al legalmente facultado o por haberse omitido las formalidades señaladas por dicho precepto.
33. A. Vanossi, Jorge Reinaldo, *Estudios de teoría constitucional*, Universidad Nacional Autónoma de México, 1a. edición, México, 2002, pp. 279-288.
34. Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Amparo contra el procedimiento de reformas a la Constitución*, Serie Debates, Pleno, México, 1997, p. 163.
35. Autores de diversos países consideran que hay una forma horizontal de la división del poder con sus clásicas funciones legislativa, ejecutiva y judicial y otra forma de división vertical en las que se encuentran los estados, las regiones o las localidades como es el caso de España.
36. Häberle, Peter, *El Estado constitucional*, trad. Héctor Fix-Fierro, México, UNAM, 2001, pp. 140-144.
37. Cfr. Duverger, Maurice, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, Barcelona, Ed. Ariel, SA, 1984, p. 173.
38. Cfr. Duverger, Maurice, *op. cit.*, supra nota 52, pp. 173-175.
39. Cfr. Bidart Campos, Germán J., *La interpretación y el control constitucionales en la jurisdicción constitucional.*, Buenos Aires, Ed. Ediar, 1987, p. 118.
40. Cfr. *Ibidem*, p. 120.
41. *Ibidem*, p. 121.
42. Cfr. *Ibidem*, p. 125.
43. Cfr. *Ibidem*, p. 126.
44. Cfr. *Ibidem*, p. 126.
45. Cfr. *Ibidem*, p. 128.
46. Cfr. García Belaunde, Domingo, "La acción de inconstitucionalidad en el derecho comparado", Revista de la Facultad de Derecho de México, México, Tomo XLII, núms. 181-182, enero-abril 1992, pp. 63-63.
47. Cfr. Soberanes Fernández, José Luis, "Nueva Justicia Constitucional", *Crónica Legislativa*, México, Año V, Nueva Época, núm. 8, abril-mayo 1996, p. 25.
48. Cfr. *Idem.*, p. 64.
49. Cfr. Gozaíni, Osvaldo Alfredo, *El derecho procesal constitucional y los derechos humanos*, México, UNAM, 1995, p. 99.
50. Cfr. *Idem.*, p. 64.
51. Cfr. Rey Cantor, Ernesto, *Introducción al derecho procesal constitucional*, Colombia, ed. Universidad Libre de Cali, 1994, p. 45.
52. Cfr. García, Belaunde, Domingo, *op. cit.* p. 63.
53. Cfr. Gozaíni, Osvaldo Alfredo, *op. cit.* p. 98
54. Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, *Justicia Constitucional y derechos humanos*, México, CNDH, 1993, pp. 29-30
55. Cfr. Gozaíni, Osvaldo Alfredo, *op. cit.* p. 98.
56. Comisión Nacional de Derechos Humanos, *Documentos y Testimonios de Cinco Siglos*, México, 1991, p. 25.
57. Cfr. Rey Cantor, Ernesto, *op. cit.* p. 46.
58. *Idem.*, p. 46.
59. Cfr. Hamilton, Madison y Jay, *El federalista*, México, FCE, 1982, p. 394.
60. *Ibid.*, p.392.
61. Cfr. Rey Cantor, Ernesto, *op. cit.*, supra nota p.46.
62. Fix-Zamudio, Héctor, *Justicia constitucional, ombudsman y derechos humanos*, México, 1993, p. 29.
63. Soberanes Fernández, José Luis. *op. cit.*, supra nota p. 25.
64. Cfr. Sepúlveda Valle, Carlos, "El control de la constitucionalidad", Revista Jurídica Jalisciense, México, año 5, número 1, enero-abril, MCMXCV, p. 123.
65. Cfr. García Belaunde, Domingo, *op. cit.*, supra nota, p. 63.
66. Cfr. Sepulveda Valle, Carlos, *op. cit.* supra nota, p. 123.
67. Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Amparo contra el procedimiento de reformas a la Constitución*, Serie Debates, Pleno, México, 1997, p.p. 161-173.
68. A. Vanossi, Jorge Reinaldo, *Estudios de teoría constitucional*, Universidad Nacional Autónoma de México, 1a. edición, México, 2002, pp. 273-288.
69. Suprema Corte de Justicia de la Nación, *¿Qué son las acciones de inconstitucionalidad?*, México, 2007, P. 13
70. Suprema Corte de Justicia de la Nación, en *¿Qué son las controversias constitucionales?*, México, 2007,

- p. 24.
71. Tesis P./J. 98/99, *Idem*, t X, septiembre de 1999, p. 703, CD ROM IUS 193, 259.
72. Arteaga Nava, Elisur, *La controversia constitucional, la acción de inconstitucionalidad y la facultad investigadora de la Corte, el caso Tabasco y otros*, Editorial Montealto, Tercera edición, México, 1997, pp. 3-13.
73. Cfr. Soberanes Fernández, José Luis, "La reforma Judicial de 1994", *Crónica Legislativa*, México, año IV, Nueva España, número 2, abril-mayo de 1995, p. 39.
74. Cfr. *Ibid.*, p. 40.
75. Suprema Corte de Justicia de la Nación, *¿Qué son las acciones de inconstitucionalidad?*, pp. 19-23
76. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido diversas tesis y criterios que indican la evolución de esta materia, como son: Facultades constitucionales, exceso en el ejercicio de las. Amparo administrativo en revisión 504/52, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, t. CXIX, agosto de 1953, p. 2660; Controversia constitucional. La finalidad del control de la regularidad constitucional a cargo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación incluye también de manera relevante el bienestar de la persona humana sujeta al imperio de los entes u órganos del poder, tesis P./J. 101/99, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, t. X, septiembre de 1999, p. 708, Pleno; Reforma constitucional, amparo contra su proceso de creación. para su procedencia no se requiere de la expresión, en exclusiva, de violaciones relacionadas con el artículo 135 de la Constitución, tesis P. LXVI/99, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. X, septiembre de 1999, p. 12; Controversia constitucional. el ámbito de atribuciones que la ley suprema prevé para los órganos del Estado, objeto de tutela de ese medio de control de la constitucionalidad, deriva incluso de sus preceptos que limitan o restringen las facultades de éstos respecto de una determinada materia o actividad, como en el caso de las prohibiciones que establece el artículo 117, fracción V, de la propia norma fundamental, tesis P./J.157/2000, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena época, t. XII, diciembre de 2000, p. 884; Controversia constitucional. Cuando en la demanda sólo se impugnan los actos del procedimiento legislativo que dio origen a una norma general que no ha sido publicada, debe desecharse por existir un motivo manifiesto e indudable de improcedencia, tesis P./J. 130/2001, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena época, t. XIV, octubre de 2001, p. 803; Procedimiento de reformas y adiciones a la Constitución federal. No es susceptible de control jurisdiccional, tesis P./J. 39/2002, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena época, t. XVI, septiembre de 2002, p. 1136; Reformas a la Constitución Federal. No requieren de vacatio legis y ante la ausencia de disposición expresa sobre su fecha de entrada en vigor, debe estarse a la de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, salvo que por su contenido no sean exigibles de manera inmediata, tesis Iera. XXVII/2004, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena época, t. XIX, marzo de 2004, p. 309; Controversia constitucional. Debe sobreseerse cuando se impugnan los dictámenes de las comisiones legislativas, ya que constituyen actos que forman parte de un procedimiento y no resoluciones definitivas que pongan fin a un asunto, tesis P./J. 88/2004, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena época, t. XX, septiembre de 2004, p. 919; Proceso legislativo. Los vicios derivados del trabajo de las comisiones encargadas del dictamen son susceptibles de purgarse por el Congreso respectivo, tesis P./J. 117/2004, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena época, t. XX, diciembre de 2004, p. 1111; Reforma constitucional, amparo contra su proceso de creación. procede por violación a derechos políticos asociados con garantías individuales, tesis P. LXIII/99, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. X, septiembre de 1999, p. 13; Proyecto de ley o decreto modificado por la Cámara revisora y que regresa a la de origen. Para que ésta cumpla el requisito de la "nueva discusión" a que se refiere el inciso "e" del artículo 72 constitucional, basta con que abra dicha etapa, tesis P./J. 46/2006, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXIII, marzo de 2006, p. 8; Cámara revisora. El hecho de que al enviar a la de origen las modificaciones o adiciones del proyecto de ley o decreto, no le señale las disposiciones sobre las que versará la nueva discusión, no es violatorio de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tesis P./J. 45/2006, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXIII, marzo de 2006, p. 5; Derecho de veto. La omisión de su ejercicio por parte del presidente de la república en relación con una ley federal que impugna en controversia constitucional, no implica el consentimiento tácito de esa ley ni la improcedencia del juicio, tesis P./J. 122/2006, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXIV, noviembre de 2006, p. 879.
77. Suprema Corte de Justicia de la Nación, *El procedimiento de reformas y adiciones a la Constitución federal no es susceptible de control jurisdiccional*, Serie Decisiones Relevantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2005, pp. 55-62.

Dado en el salón de plenos de la Comisión Permanente del honorable Congreso de la Unión, a 4 de agosto de 2008.

Diputados: Raúl Cervantes Andrade, José Jacques y Medina, Bertha Yolanda Rodríguez Ramírez (rúbricas).

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Agosto 4 de 2008.)

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 73, 76 Y 89 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PRESENTADA POR EL DIPUTADO CUAUHTÉMOC SANDOVAL RAMÍREZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD, EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL LUNES 4 DE AGOSTO DE 2008

El suscrito, diputado federal Cuauhtémoc Sandoval Ramírez, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática a la LX Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en el artículo 71, fracción II, y 78, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, somete a la consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de decreto, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

La fracción I del artículo 76 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos concede al Senado de la República la facultad exclusiva de aprobar los tratados internacionales y las convenciones diplomáticas que suscriba el titular del Poder Ejecutivo federal.

Lo anterior, con el argumento histórico de que el Senado de la República es la instancia que representa la voz y los intereses de las distintas entidades federativas.

Sin embargo, el régimen de competencias consagrado en nuestro texto constitucional presenta hoy día distintas inconsistencias que es preciso subsanar.

En primer lugar, la evolución del derecho internacional y la diversificación de los instrumentos jurídicos contemporáneos hacen cada vez más difícil la homologación y la clasificación de los distintos tipos de compromisos adquiridos.

Por ejemplo, los tratados de libre comercio, los acuerdos para la promoción y protección recíproca de inversiones (APPRIS) y los convenios suscritos para evitar la doble imposición y la evasión fiscal son instrumentos sustantivamente distintos en alcance y contenido a las convenciones diplomáticas y a las alianzas bilaterales signadas por nuestro país para hacer frente a problemáticas tan específicas como el combate a la delincuencia, el cambio climático o las distintas facetas de la cooperación judicial, científica y tecnológica.

En este escenario, la Cámara de Diputados se priva de la posibilidad de pronunciarse respecto a los instrumentos internacionales que tienen que ver con facultades que le han sido expresamente conferidas por la Constitución: impuesto sobre la renta, doble imposición, inversiones, aranceles, comercio exterior, etcétera.

Por ello, y porque resulta inexplicable que la Cámara de Diputados no tenga voz en la aprobación de tratados que tienen profundos impactos en la economía nacional y en el

desarrollo de los distintos sectores productivos, es necesario actualizar nuestro marco constitucional, a efecto de incorporar un nuevo régimen de competencias y una nueva clasificación que nos permita enfrentar en mejores condiciones la vertiginosa evolución de la dinámica internacional.

Ahora bien, por si lo anterior no fuera suficiente, es preciso reconocer que bajo el actual esquema de competencias asignado por la Constitución a las Cámaras del Congreso de la Unión, una de las Cámaras (el Senado de la República) adquiere facultades que van más allá de lo pensado por el constituyente permanente.

De manera particular, me refiero a la facultad implícita que adquiere el Senado de la República, de poder modificar y dejar sin efectos la legislación secundaria, al aprobar la ratificación de un instrumento internacional. Esto implica que una sola Cámara, en ejercicio de sus facultades exclusivas, puede cambiar lo aprobado por ambas cámaras, en el marco del proceso legislativo ordinario.

En efecto, a partir de la tesis aislada emitida en 1999 por el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación relativa a la jerarquía de los tratados internacionales y las leyes federales, las normas aprobadas por el Senado de la República, a través de los tratados internacionales, poseen una jerarquía superior a la de las leyes federales.

En nuestra perspectiva, esto representa una distorsión jurídica que es preciso corregir de inmediato. Y ello puede hacerse de dos formas: la primera, modificando el criterio emitido por la SCJN en su tesis aislada 77/99; la segunda, dotando a la Cámara de Diputados la facultad de aprobar, también, los tratados internacionales suscritos por el titular del Poder Ejecutivo federal. Y éste es precisamente el sentido de la iniciativa que hoy ponemos a su consideración.

De manera particular, nuestra propuesta tiene como objetivo particular, reconocer la existencia de distintos instrumentos internacionales que ameritan el análisis y la evaluación de la Cámara de Diputados y, a partir de dicho reconocimiento, modificar el actual régimen de competencias en materia de aprobación de tratados internacionales y convenciones diplomáticas.

En este contexto, proponemos dotar a la Cámara de Diputados la facultad de aprobar los tratados internacionales suscritos por el titular del Poder Ejecutivo federal, particularmente aquellos que versen sobre materias vinculadas a las facultades otorgadas a la Cámara de Diputados por el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y compartir con la Cámara de Senadores la facultad de aprobar las convenciones diplomáticas, tomando en cuenta el impacto que el derecho internacional contemporáneo ha adquirido sobre nuestra legislación secundaria.

Bajo los términos anteriores, someto a su consideración la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se modifican las fracciones I del artículo 76, X del artículo 89 y IV del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único. Se modifican las fracciones I del artículo 76, X del artículo 89 y IV del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar en los siguientes términos:

Artículo 73. El Congreso tiene facultad...

I. a III. ...

IV. Para aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que el Ejecutivo federal suscriba, así como su decisión de terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre éstos.

V. a XXX. ...

Artículo 76. Son facultades exclusivas del Senado...

I. Analizar y **coadyuvar en el diseño de** la política exterior desarrollada por el Ejecutivo federal con base en los informes anuales que el presidente de la república y el secretario del despacho correspondiente rindan al Congreso.

(Se deroga el párrafo segundo.)

II. a XII. ...

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

I. a IX. ...

X. Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, así como terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre éstos, sometiéndolos a la aprobación del Congreso...

Transitorio

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

Salón de sesiones de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, a 4 de agosto de 2008.

Diputado Cuauhtémoc Sandoval Ramírez (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Agosto 4 de 2008.)

QUE REFORMA, ADICIONA Y DEROGA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL, DE LA LEY FEDERAL DE SEGURIDAD PRIVADA, DE LA LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y SOCIEDADES MUTUALISTAS DE SEGUROS, Y DE LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PRESENTADA POR LA DIPUTADA GLORIA LAVARA MEJÍA, EN NOMBRE DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PVEM, EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 20 DE AGOSTO DE 2008

Diputada Gloria Lavara Mejía, integrante de la LX Legislatura del Congreso de la Unión y en representación del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, con fundamento en los artículos 71, fracción II, 73, fracciones XXI y XXIX-M, y 78 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 55, fracción II, 64, 176 y 179 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, presenta ante el Pleno de esta honorable asamblea iniciativa que contiene proyecto de decreto, la cual solicita que se turne a la Cámara de Diputados, con base en la siguiente

Exposición de Motivos

La vida de una sociedad implica el respeto de todos los asociados hacia el mantenimiento permanente de las condiciones necesarias para la coexistencia de los derechos del hombre. Mientras el individuo se limite a procurar la satisfacción de todos sus deseos sin menoscabar el derecho que los demás tienen de hacer lo mismo, nadie puede intervenir en su conducta; pero desde el momento en que, por una agresión del derecho de otro, perturba esas condiciones de coexistencia, el interés del agraviado y de la sociedad se unen para justificar que se limite la actividad del culpable en cuanto sea necesario para prevenir nuevas agresiones. La extensión de este derecho de castigo está determinada por el carácter y la naturaleza de los asociados, y puede llegar hasta la aplicación de la pena de muerte si sólo con esta medida puede quedar garantizada la seguridad social.

Comisión Dictaminadora, Constituyente de 1917

En los últimos años se han registrado en el país hechos criminales que, por su violencia y causas que los motivaron, reflejan el grado de desadaptación y desprecio por la ley que han alcanzado algunos de los miembros de la sociedad. Esos delitos han trastornado la tranquilidad de los mexicanos, sobre todo cuando en ellos se ven involucrados servidores o ex servidores públicos que, en algunos casos, pertenecen a las instituciones responsables de garantizar la seguridad de los mexicanos. Como muestra, baste recordar algunos sucesos criminales que en los años más recientes han perturbado nuestra tranquilidad.

¿Quién no recuerda el caso del secuestrador Daniel Arizmendi, conocido como "El Mochaorejas", por la costumbre que tenía de mutilar a las víctimas para presionar a los familiares a pagar el rescate que exigía a cambio de su vida? Cuando este criminal fue detenido por las autoridades, declaró ante los medios de comunicación:

Secuestrar era para mí como una droga, como un vicio. Era la excitación de saber que te la estabas jugando, que te podrían matar. Era como adivinar, ahora le corto una oreja a este cuate y va a pagar. ¡Y pagaban! No sentí nada, bueno ni malo, al mutilar a una víctima. Era como cortar pan, como cortar pantalones [declaraciones hechas al diario *Reforma*].

Tiempo después se suscitó el caso del menor de nombre Braulio Suárez, de sólo nueve meses de edad, que en 1999 fue secuestrado en el estado de México. Sus captores, después de privarlo de la vida, calcinaron el cuerpo para "borrar las evidencias de la participación". Los plagiarios fueron sentenciados a 95 años de prisión, de los cuales sólo purgarán 40 porque es la penalidad máxima que prevé el Código Penal del estado de México.

Recientemente, la sociedad mexicana mostró de nuevo indignación en un caso que es de todos conocido, donde los principales sospechosos, hasta el momento, son policías judiciales del Distrito Federal.

De acuerdo con el Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad, AC, en el periodo 2001-2004 se denunciaron ante el Ministerio Público mil 724 secuestros. Sin embargo, puntualiza, que de acuerdo con organismos empresariales (Coparmex), en 2003 se registraron 600 secuestros en el país, de los cuales sólo poco más de la mitad (336) se denunciaron ante las autoridades competentes.¹ Estos datos, según la fuente, sitúan a México en el segundo sitio en la incidencia de este delito, sólo atrás de Colombia, aunque señala que hay versiones que ya lo colocan en el primer sitio.² Recientemente, el mismo instituto informó que en lo que va de 2008 se han perpetrado al menos 400 secuestros, mientras que todo 2007 hubo 438.

Estamos ante una problemática seria y creciente, que demanda la adopción de medidas urgentes y firmes por parte del Estado, que está obligado a cumplir con el que es, sin duda, uno de sus fines primordiales, garantizar la seguridad de sus habitantes.

La iniciativa que hoy se pone a consideración de la Cámara de Diputados propone las siguientes medidas para hacerle frente a la problemática antes expuesta:

Reformar el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para considerar la aplicación de la pena de muerte a los responsables de la comisión del delito de privación ilegal de la libertad, en los términos previstos en el Código Penal Federal.

Reformar el artículo 50 de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal para que el delito de privación ilegal de la libertad sea de competencia federal y prever que la Suprema Corte de Justicia de la Nación conozca de los juicios de amparo directo que se promuevan contra las sentencias penales que confirmen la pena de muerte.

Reformar el Código Penal Federal para prever los supuestos en que se aplicará la pena de muerte.

Reformar la Ley Federal de Seguridad Pública para que las empresas de seguridad privada se abstengan de intervenir como intermediarios o negociadores en la comisión de cualquier delito.

Reformar la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros para que se prohíba a las empresas de ese tipo ofrecer seguros contra secuestros.

Reformar la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos para crear una comisión ordinaria que se ocupe de los asuntos propios de la problemática del secuestro.

A. Justificaciones de la reforma del artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

La pena de muerte estuvo prevista en la Constitución desde su promulgación el 5 de febrero de 1917 hasta el pasado 9 de diciembre de 2005, fecha en la que se publicó el decreto por el que se reformó dicho precepto a efecto de abolirla.

La propuesta que se formula no pretende retomar el esquema que se tenía antes de la entrada en vigor de la reforma constitucional referida. La propuesta debe interpretarse con las reformas que se propone realizar a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y al Código Penal Federal, en las cuales, además de prever que el delito de secuestro será de competencia federal, se regulará la aplicación de la pena de muerte únicamente en los siguientes supuestos:

Pena de muerte a los servidores o ex servidores públicos de las corporaciones de seguridad pública, Ejército, Marina y ministerios públicos federales que participen en el secuestro de una persona.

Pena de muerte a todo aquel que participe en el secuestro de una persona que sea privada de la vida o mutilada durante el cautiverio.

De acuerdo con algunos autores que han ocupado del estudio del tema, los argumentos filosóficos, jurídicos y criminológicos esgrimidos durante más de dos siglos, tanto por los retencionistas (sostienen la utilidad de la pena de muerte) como por los abolicionistas, son los mismos. Si bien se han agregado al discurso datos estadísticos que fortalecen sus razonamientos, el discurso teórico sigue siendo el mismo.³

Los argumentos que históricamente se han vertido contra la pena de muerte, se centran principalmente en los siguientes aspectos:

a) La pena de muerte no tiene un verdadero efecto disuasivo, toda vez que las tasas de criminalidad no han registrado cambios significativos en los países que la aplican.

El efecto intimidatorio que provoca la pena capital se comprueba en casos individuales que han sido documentados, donde los criminales han admitido que la pena capital fue la amenaza específica que les detuvo de cometer un homicidio en ciertas circunstancias, por su temor a ser ejecutados. De hecho, un estudio mostró que en una proporción de 5:1 los homicidas creen que la pena de muerte es un castigo suficientemente persuasivo para evitar que ellos u otros asesinaran a sus víctimas (People vs. Love, 56 Cal. 2d. 720 [1961], [1961], McComb J.).⁴

Otros datos muestran que el mayor índice de homicidios se registró en 1981 en el condado Harris, en Houston, Texas con 701 asesinatos. Texas retomó las ejecuciones en 1982 y desde entonces se han ejecutado más homicidas en ese estado y esa ciudad que en cualquier otra de Estados Unidos de América: los homicidios se han reducido en 63 por ciento, pues de los 701 homicidios registrados en 1981 se pasó a 261 en 1996, una gran diferencia.⁵

Delaware⁶ ejecuta mayor cantidad de personas (1/87 mil 500 per cápita) que cualquier otro estado de Estados Unidos, y mantiene una tasa de asesinatos 16 veces menor que la de Washington, DC (5/100 mil vs. 78.5/100 mil).⁷

El efecto del temor es un elemento que salva vidas inocentes. Si la pena de muerte no tuviera efecto disuasivo, justificaría también la eliminación del resto de las penas previstas en el Código Penal porque, pese a su aplicación, se siguen cometiendo delitos en el país. Del mismo modo, hacemos notar que si esta medida en realidad no causara ningún efecto disuasivo entre los delincuentes, no se explicaría por qué los que han sido sentenciados a esa pena, aun los confesos, hacen valer todos los recursos legales a su alcance o imploran el indulto a fin de evitar la ejecución.

b) Asimismo, se ha argumentado que la pena de muerte es irreversible lo que, combinado con el error judicial, deja abierta la posibilidad de que personas inocentes sean ejecutadas sin que puedan enmendarse ese tipo de errores.

Ante eso debemos decir que la ejecución de la pena no debe verse de forma aislada, pues ésta no es sino la consecuencia última de la comisión de un delito. Esto presupone que el condenado fue previamente oído y vencido en un juicio imparcial en el que gozó de todas las garantías que la Constitución otorga, durante el cual tuvo la oportunidad de desacreditar las acusaciones que el Ministerio Público formuló en su contra, sin olvidar que tuvo el derecho de que su caso fuera revisado por los tribunales superiores, una vez que fue sentenciado en la primera instancia.

En Estados Unidos, el estudio más significativo que se haya conducido para evaluar la evidencia de la "inocencia del ejecutado" es el Bedau-Radelet Study ("Miscarriages of justice in potentially capital cases", en *Stanford Law Review*, 11/87). El estudio concluye que 23 personas inocentes fueron ejecutadas desde 1900. La metodología del estudio tenía tantos errores, que por lo menos 12 de esos casos no tenían evidencia de inocencia, pero sí una sustancial de culpa; de los 11 restantes no se obtuvo evidencia de que no fueran culpables. Todo esto hizo que los resultados del estudio fueran de una precisión muy pobre, lo que sirvió para que más tarde Bedau escribiera: "Es un sentimentalismo falso alegar que

la pena de muerte debe ser abolida por la abstracta posibilidad de que una persona inocente pueda ser ejecutada cuando su expediente falla en demostrar que tal caso existe... El estudio Bedau-Radelet habla elocuentemente sobre la extraordinaria rareza de error en la pena capital" ("Inocents on death row?", en *National Review*, 12 de septiembre de 1994).⁸

Asimismo, debe considerarse que la pena que se propone sería aplicada de forma excepcional, en un número reducido de casos, con lo que se evitaría que el exceso de trabajo de los tribunales pudiera representar un factor que indujera al error judicial, que en todo caso debe ser visto como la excepción y no como la regla general en los procedimientos judiciales.

Finalmente, como parte de las medidas que se incluyen en esta iniciativa, se propone reformar el artículo 21 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, a efecto de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación conozca del juicio de amparo directo que se promueva contra las sentencias penales que confirmen la imposición de la pena de muerte, como medida para garantizar a los sentenciados que sus casos serán estudiados por el máximo tribunal del país.

c) Es una medida que no cumple las finalidades de la pena (readaptación social del individuo) y que sitúa al Estado en el mismo plano que el delincuente al responder con violencia.

En efecto, esta pena, por su naturaleza, no tiene tal carácter. Se trata de una medida extrema aplicada sólo en los casos límite cuyo único fin es privar definitivamente al delincuente de la posibilidad de volver a ofender de nuevo a la sociedad. La prisión ordinaria y la pena de muerte son acciones con fines del todo distintos que no debieran analizarse conforme a los mismos criterios.

No debemos olvidar que la pena de muerte salva vidas: la ejecución de homicidas previene que éstos cometan otros asesinatos y con ello se salvan vidas inocentes. La evidencia de esto es conclusiva e incontrovertible. Evidentemente, aquellos ejecutados no pueden volver a delinquir.

En 1978, 6 por ciento de los adultos jóvenes culpables por asesinato que salieron libres bajo caución en Estados Unidos fue nuevamente arrestado por reincidir ("Recidivism of young farolees", 4, 1987 Bis).⁹

Ahora bien, no consideramos que la actuación del Estado en estos casos pueda equipararse a la acción de un delincuente, porque a diferencia de éste último el Estado ejerce la fuerza de forma legítima, sus acciones, en todo caso están sustentadas en una Ley que no es sino producto de la voluntad popular. Sobre esta base, cuando el Estado ejerce la fuerza sobre un miembro de la sociedad, lo hace porque ella misma lo facultó para hacerlo, en los casos en que fuera necesario salvaguardar el interés general aun a costa del interés individual.

Un razonamiento similar encontramos en el Diario de los Debates del Constituyente de 1917 respecto del artículo 22 constitucional, sobre el cual la comisión dictaminadora

sostuvo: "La vida de una sociedad implica el respeto de todos los asociados hacia el mantenimiento permanente de las condiciones necesarias para la coexistencia de los derechos del hombre. Mientras el individuo se limite a procurar la satisfacción de todos sus deseos sin menoscabar el derecho que los demás tienen de hacer lo mismo, nadie puede intervenir en su conducta; pero desde el momento en que, por una agresión del derecho de otro, perturba esas condiciones de coexistencia, el interés del agraviado y de la sociedad se unen para justificar que se limite la actividad del culpable en cuanto sea necesario para prevenir nuevas agresiones. La extensión de este derecho de castigo está determinada por el carácter y la naturaleza de los asociados, y puede llegar hasta la aplicación de la pena de muerte si sólo con esta medida puede quedar garantizada la seguridad social".

B. Justificaciones de la reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y del Código Penal Federal

Actualmente, la prevención, investigación, persecución y sanción del delito de secuestro es competencia de las entidades federativas. La Procuraduría General de la República sólo conoce de él cuando lo cometen miembros de la delincuencia organizada y ejerce la facultad de atracción o, en su caso, cuando se trata de conexidad de delitos, conforme a lo dispuesto en la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada y el artículo 475 del Código Federal de Procedimientos Penales.

Bajo esta premisa el combate al delito de secuestro se vuelve complejo, si consideramos que existen 32 códigos penales y uno federal, de igual manera existen 32 legislaciones adjetivas penales y una federal, así como 33 leyes en materia de ejecución de sentencias. A lo cual debemos agregar las leyes especiales y ley federal, en materia de delincuencia organizada.

Por lo anterior, la determinación de la privación ilegal de la libertad en sus diversas modalidades como un delito del fuero común ha dado lugar:

A una falta de coincidencia en la descripción de los tipos básico, atenuado, con grandes diferencias de una entidad federativa a otra.

A la determinación de punibilidades diferentes que en algunos casos permiten que el indiciado, procesado o sentenciado puedan gozar, según corresponda, de la libertad bajo caución, de la libertad preparatoria, de sustitutivos penales, de condena condicional, tratamiento en externación o remisión parcial de la pena.

Lo anterior, incide definitivamente en la cooperación de los tres niveles de gobierno, en la lucha contra el delito de secuestro, dificultando el combate frontal a la delincuencia y generando, en consecuencia, impunidad.

Fundamentalmente porque aún cuando existe un Sistema Nacional de Seguridad Pública, los planes de acción para combatir el secuestro tanto en la fase preventiva como de represión o de castigo, no han sido homologados entre la federación, las entidades federativas y los municipios.¹⁰ A lo que debemos agregar la deficiente integración de las

averiguaciones previas, según cifras del Centro de Investigación y Docencia Económicas, la probabilidad de que un criminal llegue ante un juez es de 3.3 por ciento, 60 por ciento de los órdenes de aprehensión no se cumplen, y 99 por ciento de los delitos queda impune.

Aunado a lo anterior, debemos considerar que desde 2001, la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia acordó establecer esquemas de planeación, coordinación y supervisión a nivel nacional, a través de un Programa Nacional para el Combate al Secuestro, que establece entre otros rubros la elaboración de un diagnóstico nacional, la integración del Banco Nacional de Información sobre Secuestros, la creación de un Grupo Interinstitucional y de Coordinación en los tres niveles de gobierno, así como unificar las penas en todo el país en contra de los secuestradores.

No obstante lo anterior, podemos decir que dado el aumento del índice delictivo e impunidad, no ha habido resultados fehacientes en los últimos años, que permitan a la sociedad confiar en las instituciones encargadas de la seguridad pública.

El aumento de la comisión delitos de privación ilegal de la libertad en sus diversas modalidades ha superado la capacidad legislativa de cada entidad federativa, ya que han sido pocas las legislaciones locales que han actualizado la descripción típica y las sanciones relativas al delito de secuestro.

Lo anterior se ve reflejado en el repunte del secuestro en todo el país, a partir de 2007, año en que la cifra ascendió a 789 secuestros.¹¹ Tan sólo el año pasado en el Distrito Federal fueron secuestradas 134 personas y -hasta el primer semestre- van 103 personas del presente año.

En consecuencia, las medidas de seguridad adoptadas por las entidades federativas en coordinación con la federación para combatir el secuestro no han dado resultados, ni atienden la problemática de fondo.

Resulta, entonces, necesario adoptar medidas legislativas, a fin de atender en parte los reclamos de la sociedad. Por una parte, porque la ciudadanía no sólo exige mayor severidad en la imposición de penas para quienes hacen de la violencia su modus vivendi, sino que ante la incapacidad de las autoridades locales para enfrentar el delito de secuestro resulta necesario que los órganos encargados de la procuración e impartición de justicia en el ámbito federal tengan siempre competencia en la investigación, persecución y sanción de dicho ilícito.

Por ello, es impostergable incluir en el catálogo de delitos del orden federal al delito de secuestro, no sólo por la incapacidad que han demostrado las autoridades locales en su investigación y persecución, sino porque la comisión de dicho ilícito se ha convertido ya en un problema de seguridad nacional. Para tal efecto proponemos reformar el inciso m) de la fracción I del artículo 50, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

C. Justificación a la reforma de la Ley Federal de Seguridad Pública

Las empresas privadas en México se han incrementado en los últimos años debido a los altos índices de delincuencia que sufren los habitantes del país. Sabemos que la gente tiene el derecho de contratar servicios privados de seguridad para su resguardo personal, sin embargo, las empresas privadas y el personal especializados en materia de seguridad, no deben interferir con la labor de las autoridades en el proceso de negociación y rescates en temas tan delicados como el secuestro, actividad que debe estar resevada exclusivamente a las instituciones encargadas de la seguridad pública y la procuración de justicia.

Hemos sido testigos de que la seguridad pública ha sido deficiente en este tipo de delitos, empero no se pudo permitir que las empresas privadas asuman funciones y obligaciones que le competen a las diversas instituciones gubernamentales encargadas de la seguridad, porque irremediamente detrás de la intervención de este tipo de empresas existe un interés de carácter económico.

En el país la gran mayoría de los secuestros no son denunciados debido al temor a la corrupción y la incompetencia policial, así como a la posible participación de las autoridades en muchos plagios. A pesar de estos vergonzosos sucesos, es inadmisibles que la seguridad se convierta en un privilegio de un sector acaudalado de la población, mientras que el resto este abandonado a su suerte.

Concretamente la medida que en este rubro se propone adoptar tiene un objeto muy concreto: que se deje de ver a un delito tan lacerante para la sociedad como lo es el secuestro, como un negocio para las empresas que intervienen como negociadores con motivo de este tipo de ilícitos.

D. Justificación a la reforma de la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros

En este rubro, la iniciativa plantea prohibir la adquisición y el ofrecimiento por parte de las compañías aseguradoras de los denominados seguros anti-secuestro. Este tipo de seguros cubren el pago del rescate por secuestros ocurridos en cualquier parte del mundo, así como los honorarios de los consejeros contratados para colaborar en las negociaciones de liberación de la víctima.

En este caso, nuevamente observamos la forma en la que se comercializa con la posibilidad de ser secuestrado. Las aseguradoras ven en la zozobra de las personas un mercado al cual satisfacer. Debemos considerar que este tipo de servicios se prestan de forma confidencial, permitiendo así que se promueva este delito, en lugar de eliminarlo, ya que no es desconocido que los secuestradores llegan a saber datos de personas que cuentan con este tipo de seguros.

Estos seguros en lugar de beneficiar a la población en general, perjudican, ya que las cifras de denuncias por privación de la libertad son mínimas a comparación de las que se llevan acabo diariamente.

El Estado de acuerdo a la Constitución, debe velar por la seguridad y debe ser ella quien nos dé la certeza de vivir libremente por las calles de las ciudades. El Estado es quien debe de apoyarnos en el rescate de cualquiera de los ciudadanos. El Estado es quien debe garantizarnos que los derechos por la vida y la libertad sean respetados.

E. Justificación de la reforma a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos

De acuerdo al artículo 39 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, las comisiones de la Cámara de Diputados son órganos constituidos por el Pleno que a través de la elaboración de dictámenes, informes, opiniones, o resoluciones, contribuyen a que la Cámara cumpla sus atribuciones constitucionales y legales.

Actualmente existen 40 comisiones ordinarias que tienen a su cargo tareas de dictamen legislativo, de información y de control evaluatorio. Cada comisión ordinaria realiza tareas específicas que cada en caso se señalan. El Congreso es representante de la voluntad popular y es la expresión plural del mandato social.

Las comisiones son el cuerpo de trabajo del poder legislativo, son el alma de la labor de este honorable Congreso de la Unión; en ella se discuten los temas más importantes y urgentes del país; se aprueban y desechan los proyectos de reforma de la ley, se realizan acuerdos en la materia correspondiente a cada una y se definen prioridades presupuestales cada año.

Asimismo, es ante las comisiones que los titulares de las unidades administrativas y ejecutoras correspondientes del gasto rinden cuentas, y presentan informes de resultados de la acción para la que fueron creadas las instituciones del país. En este marco y dada la dimensión de la problemática actual del delito de la privación ilegal de la libertad se propone la creación de la comisión legislativa antisequestro.

En cumplimiento de sus responsabilidades y del mandato popular este honorable Congreso asume su papel y propone la creación de una comisión ordinaria con la finalidad de que el secuestro tenga el reconocimiento y la atención legislativa que merece.

Los diputados tenemos una responsabilidad histórica de atender ahora el problema del secuestro, nuestro deber es corregir desde nuestro ámbito de atribuciones las fallas que ha tenido la ley y el diseño de las instituciones encargadas de atender este problema. La dimensión del delito amenaza actualmente la integridad de cualquier mexicano. La creación de esta comisión es la oportunidad de trabajar en conjunto con las diversas instancias de gobierno involucradas, además de ser el mecanismo a través del cual, en conjunto con otros órdenes de gobierno, se planteen las reformas y acciones necesarias para poner fin al flagelo social del secuestro.

Para ello proponemos lo siguiente:

La comisión se constituirá con un diputado por grupo parlamentario y sesionará una vez al mes. Gozará de las mismas prerrogativas que cualquier comisión ordinaria. Dictaminará y dará opinión sólo en los casos que competen a su naturaleza jurídica.

De mismo modo:

Con la creación de la comisión los diputados: podrán atender todas las propuestas e iniciativas que en la materia se presenten a el honorable Congreso de la Unión.

Se podrá discutir de forma específica el presupuesto anual de la Policía Federal Antisecuestros propuesta en este paquete.

Se podrá dar seguimiento al desempeño y a los resultados de esta iniciativa.

Esta soberanía tendrá conocimiento de las fallas jurídicas y de los requerimientos y adecuaciones legales que se requieran para optimizar la aplicación financiera y el cumplimiento de metas antisecuestro propuestas.

Se dará la atención requerida para llamar a los cuerpos responsables de atender este delito a comparecer cuando sea requerido.

Se podrá dar un seguimiento adecuado a la evolución del problema.

Permitirá colaborar en los aspectos correspondientes con otras comisiones de de la Cámara de Diputados.

El Partido Verde Ecologista de México reafirma su postura a favor de la vida. En diversas ocasiones no hemos manifestado en contra de temas tan controvertidos como el aborto, sin embargo, consideramos que con la propuesta que formulamos no renunciamos a nuestras convicciones, toda vez que en el aborto a diferencia del secuestro, salvaguardamos la vida de quien todavía no ha tenido la opción de decidir entre ajustar su conducta a las reglas establecidas por la sociedad o bien quebrantarlas. Adicionalmente, nos pronunciamos por la conveniencia de aplicar esta pena, sólo en las modalidades más radicales del que es de por sí una de las expresiones más infames de la delincuencia.

Nuestro objetivo es concreto: enviarle el claro mensaje a la delincuencia de que el Estado mexicano está dispuesto a responder con la misma contundencia, a los secuestradores que mutilen o priven de la vida a sus víctimas, y a los servidores o ex servidores públicos, que traicionando la confianza que en ellos depositó la ciudadanía, decidan incursionar en este tipo de actividad delictiva.

Nuestro país vive un momento de crisis en materia de seguridad, la población reclama acciones firmes y decididas para enfrentarla y no podemos ignorar que un sector de ella se ha pronunciado a favor de la instauración de la pena que hoy proponemos. Nuestra obligación como sus representantes populares, es canalizar esos reclamos a las instituciones encargadas de su análisis y discusión. Quizá al término de la discusión que se de al seno de

este Congreso sus reclamos no alcance los consensos necesarios, pero lo que no podemos como legisladores, es negarnos a debatir este controvertido tema.

Por lo expuesto, la que suscribe, diputada Gloria Lavara Mejía, de la LX Legislatura del Congreso de la Unión, somete a la consideración de esta asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto

Por el que se reforman los artículos 18 y 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; se adiciona un párrafo al inciso b) de la fracción III del artículo 21 y se reforma el inciso m) de la fracción I del artículo 50, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; se adiciona una fracción al artículo 24, se reforman los artículos 51, 63 y 64, se deroga el inciso b) de la fracción II, así como los párrafos segundo y tercero de la fracción III y se recorren los párrafos cuarto y quinto al final de la fracción VI, y se adicionan las fracciones IV, V y VI al artículo 366, se reforman las fracciones V y VI y se adicionan la VII y VIII al artículo 366 Bis todos del Código Penal Federal; se adicionan la fracción XXXI al artículo 32 y la IX al artículo 33 de la Ley Federal de Seguridad Privada; se reforma el artículo 3 en su fracción II, numeral 2, y fracción III, y se adiciona la fracción V de la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros; y se adiciona el numeral 6 al artículo 40 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo Primero. Se reforma el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

" **Artículo 18.** 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, excepto en los casos previstos por esta Constitución. Las mujeres cumplirán sus penas en lugares separados a los destinados a los hombres para tal efecto.

...

...

...

...

...

..."

"Artículo 22. Quedan prohibidas las penas de mutilación, infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales.

...

...

La pena de muerte inmutable sólo podrá imponerse a los servidores o ex servidores públicos de las corporaciones de seguridad pública, Ejército, Marina y Ministerios Públicos que participen en la comisión del delito privación ilegal de la libertad y a todo aquel que prive de la vida o mutile a la víctima del secuestro, en los términos que disponga el Código Penal Federal.

Artículo Segundo. Se adiciona un párrafo al inciso b) de la fracción III del artículo 21 y se reforma el inciso m) de la fracción I del artículo 50, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, para quedar como sigue:

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación

Artículo 21. Corresponde conocer a las salas

I. y II. ...

III. ...

a) ...

b) ...

Esta facultad será ejercida de oficio, en todo caso, cuando el juicio de amparo directo se promueva en contra de sentencias penales que confirmen la pena de muerte.

IV. a XI. ...

Artículo 50. Los jueces federales penales conocerán

I. ...

a) a l) ...

m) Los artículos 366 y 366 Bis del Código Penal Federal, y en los 366 Ter y 366 Quáter del ordenamiento antes referido, cuando el delito sea con el propósito de trasladar o entregar al menor fuera del territorio nacional.

II. a III. ...

Artículo Tercero. Se adiciona una fracción al artículo 24 y un párrafo segundo al artículo 25, se reforman los artículos 51, 63 y 64, se deroga el inciso b) de la fracción II, los párrafos segundo y tercero de la fracción III, se recorren los párrafos cuarto y quinto al final de la fracción VI, y se adicionan las fracciones IV, V y VI al artículo 366, se reforman las fracciones V y VI, y se adicionan las fracciones VII y VIII al artículo 366 Bis del Código Penal Federal, para quedar como sigue:

Código Penal Federal

Artículo 24. Las penas y medidas de seguridad son

6. ...

7. Pena de muerte.

8. a 18. ...

...

Artículo 51. ...

En los casos de los artículos 60, fracción VI, 61, 63, 64, 64 Bis y 65, y en cualesquiera otros en que este código disponga penas en proporción a las previstas para el delito intencional consumado, la punibilidad aplicable es, para todos los efectos legales, la que resulte de la elevación o disminución, según corresponda, de los términos mínimo y máximo de la pena prevista para aquél, **salvo cuando se trate de pena de muerte inmutable.** Cuando se trate de prisión, la pena mínima nunca será menor de tres días.

Artículo 63. Al responsable de tentativa punible se le aplicará a juicio del juez, y teniendo en consideración las prevenciones de los artículos 12 y 52, hasta las dos terceras partes de la sanción que se le debiera imponer de haberse consumado el delito que quiso realizar, salvo disposición en contrario, **o bien cuando se trate de pena de muerte inmutable, en cuyo caso la pena mínima no podrá ser menor a cuarenta años de prisión.**

...

En los casos de tentativa punible de delito grave así calificado por la ley, la autoridad judicial impondrá una pena de prisión que no será menor a la pena mínima y podrá llegar hasta las dos terceras partes de la sanción máxima prevista para el delito consumado, **cuando la pena prevista sea la muerte inmutable, la sanción mínima será de cuarenta años y cinco años de prisión.**

Artículo 64. En caso de concurso ideal, se aplicará la pena correspondiente al delito que merezca la mayor, que se aumentará hasta una mitad del máximo de su duración sin que pueda exceder de sesenta años, **salvo que la prevista sea la pena de muerte.**

En caso de concurso real, se impondrán las penas previstas para cada uno de los delitos cometidos sin que exceda de las máximas señaladas en el Título Segundo del Libro Primero, salvo que se trate de pena de muerte. Si las penas se impusieran en el mismo proceso o en distintos, pero si los hechos resultan conexos, o similares, o derivado uno del otro, en todo caso las penas deberán contarse desde el momento en que se privó de libertad por el primer delito.

En caso de delito continuado, se aumentará de una mitad hasta las dos terceras partes de la pena que la ley prevea para el delito cometido, sin que exceda del máximo señalado en el Título Segundo del Libro Primero, salvo cuando se trate de pena de muerte.

Artículo 366. Al que prive de la libertad a otro se le aplicará

I. y II. ...

a) ...

b) (Se deroga.)

c) a e)...

III. ...

(Se deroga.)

(Se deroga.)

IV. Pena de muerte y de ocho mil a diez mil días multa, si durante el cautiverio se causa a la víctima del secuestro alguna lesión de las previstas en los artículos 291a 293 de este código.

V. Pena de muerte y de diez mil a doce mil días multa, si durante el cautiverio se priva de la vida a la víctima del secuestro.

VI. Pena de muerte y de doce mil a veinte mil días multa, a los servidores o ex servidores públicos de las corporaciones de seguridad, Ejército, Marina y Ministerios Públicos federales que participen en la comisión del delito previsto en la fracción I de este artículo.

Si espontáneamente se libera al secuestrado dentro de los tres días siguientes al de la privación de la libertad, sin lograr alguno de los propósitos a que se refieren las fracciones I y III de este artículo y sin que se hayan presentado alguna de las circunstancias previstas en la fracción II, IV, V y VI, la pena será de dos a seis años y de cincuenta a ciento cincuenta días multa.

En los demás casos en los que espontáneamente se libere al secuestrado sin lograr alguno de los propósitos a que se refiere las fracciones I y III de este artículo, las penas de prisión aplicable serán de cinco a quince años o de doscientos cincuenta hasta quinientos días multa.

Artículo 366 Bis. Se impondrá pena de dos a diez años de prisión y de doscientos a mil días multa, al que en relación con las conductas sancionadas por el artículo anterior y fuera de las causas de exclusión del delito previstas por la ley

I. a IV. ...

V. Efectúe el cambio de moneda nacional por divisas, o de éstas por moneda nacional, sabiendo que es con el propósito directo de pagar el rescate a que se refiere la fracción I del artículo anterior.

VI. Intimide a la víctima, a sus familiares o a sus representantes o gestores, durante o después del secuestro, para que no colaboren con las autoridades competentes.

VII. Encubra a un secuestrador teniendo conocimiento de sus actividades o de su identidad.

VIII. Divulgue información que pueda revelar la situación financiera de alguna persona.

Artículo Cuarto. Se adicionan la fracción XXXI al artículo 32, y la fracción IX al artículo 33 de la Ley Federal de Seguridad Privada, para quedar como sigue:

Ley Federal de Seguridad Privada

Artículo 32. Son obligaciones de los prestadores de servicios

I. a XXX. ...

XXXI. Abstenerse de realizar funciones de intermediación o negociación durante la comisión de cualquier delito.

Artículo 33. Son obligaciones del personal operativo de seguridad privada

I. a VIII. ...

IX. Informar al Consejo Federal para el Combate al Delito de Secuestro de cualquier privación ilegal de la libertad de la que tengan conocimiento.

Artículo Quinto. Se reforma el artículo 3 en su fracción II, numeral 2, y fracción III, y se adiciona la fracción V del la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, para quedar como sigue:

Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros

Artículo 3o. En materia de actividad aseguradora:

I. ...

...

...

...

...

II. Se prohíbe contratar con empresas extranjeras

1. ...

2. Seguros de garantía financiera o de negociación, en caso de privación de la libertad.

3. a 6. ...

III. En los siguientes casos, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá exceptuar de lo dispuesto en las fracciones anteriores, **excepto lo establecido en el numeral 2 de la fracción II:**

1. y 2. ...

IV. ...

...

...

V. Se prohíbe a toda persona ofrecer directamente o como intermediario, en territorio nacional, por cualquier medio público o privado, seguros de garantía financiera o de negociación en caso de privación de la libertad.

Artículo Sexto. Se adiciona el numeral 6 al artículo 40 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 40. ...

...

6. La Comisión Legislativa Antisecuestro se integrará con un miembro por grupo parlamentario, toda vez que se manejará información de alta seguridad. Su tarea será dar seguimiento a las acciones y los trabajos de la Ley Federal contra el Delito de Secuestro, así como de información y de control evaluatorio en los términos del artículo 93 constitucional; el resto de sus atribuciones serán las mismas que una comisión ordinaria.

Transitorios

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

Segundo. El Ejecutivo federal expedirá el reglamento y demás disposiciones necesarias para la aplicación de la pena de muerte, dentro de los 90 días posteriores a la entrada en vigor del presente decreto.

Dado en el Senado de la República, sede de la Comisión Permanente del honorable Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos, durante el segundo receso del segundo año de ejercicio de la LX Legislatura, a 20 de agosto de 2008.

Notas

1. El informe refiere que de acuerdo con la Coparmex el índice de secuestros que concluyó en asesinatos se ha incrementado en un 80 por ciento: en los últimos 10 años han sido asesinadas 250 víctimas de secuestro y son cada vez más aquellos que terminan en mutilaciones de las víctimas
2. Gaceta Informativa 15, *Diagnóstico de la inseguridad en México y Encuesta Internacional sobre Criminalidad y Victimización*, disponible en http://www.icesi.org.mx/documentos/publicaciones/gacetas/diagnostico_inseguridad_en_mexico_y_enicriv4.pdf (13-08-08).
3. Díaz-Aranda Enrique e Islas de González Mariscal Olga, *Pena de muerte en México*, México, UNAM e Inacipe, p. 42.
4. *Pena de muerte, compilación de normas jurídicas, resoluciones, protocolos y opiniones en diversos países, organismos y particulares*, México, Secretaría de Servicios Parlamentarios, Cámara de Diputados, 1997 p. 74.
5. Idem p.76.
6. Cabe señalar, sin embargo, que estas cifras no constituyen una prueba per se de que las ejecuciones frenan los homicidios en Delaware, o que la falta de pena de muerte eleva los crímenes por violencia y asesinatos en Washington DC, pero consideramos que la eficacia de la pena capital como un elemento del sistema de justicia penal se puede medir con la disminución de los índices de homicidios en los Estados en los que está presente la pena de muerte.
7. Idem p. 72.
8. Idem p. 70.
9. Idem p. 72.
10. Cfr. Parés Hipólito, María de Jesús, *El delito de secuestro en México*. México, Porrúa, SA de CV, 2007.
11. De acuerdo con información disponible de la organización civil México Unido contra la Delincuencia.

Diputada Gloria Lavara Mejía (rúbrica)

(Turnada a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, y de Justicia. Agosto 20 de 2008.)

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 25, 28, 74, 93, 108, 110 Y 111 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS; Y 39, 43 Y 45 DE LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PARA CREAR EL ORGANISMO AUTÓNOMO PETRÓLEOS MEXICANOS, PRESENTADA POR LA DIPUTADA MARÍA ORALIA VEGA ORTIZ, EN NOMBRE DEL DIPUTADO JOEL GUERRERO JUÁREZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI, EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 20 DE AGOSTO DE 2008

El suscrito, diputado federal Joel Guerrero Juárez, miembro de la LX Legislatura y del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, en uso de las facultades que confieren los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 55, fracción II, y 56 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, presenta a esta soberanía iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 25, 28, 74, 93, 108, 110 y 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 39, 43 y 45 de la Ley Orgánica del Congreso de la Unión, para crear el organismo autónomo Petróleos Mexicanos, con base en la siguiente

Exposición de Motivos¹

Partimos de observar una realidad muy compleja que se ubica alrededor de la empresa pública y sus opciones de prevalecer o encaminarse a mayores grados de desincorporación. La privatización predomina en el paradigma de la economía de mercado, que parte del supuesto de que el mercado es eficiente per se, por lo que deben ser transferidas a las fuerzas de éste las funciones del Estado. En este sentido, la globalización se refiere entre otras cosas a privatizar los mercados vía la transferencia de las empresas públicas, infraestructura, servicios del Estado, a manos del sector privado, privilegiando a las empresas globales, reconfigurando a la sociedad en su conjunto, alterando las instituciones y los intereses económicos y políticos.

En México es particularmente llamativo destacar el hilo conductor de la venta de algunas entidades paraestatales. La primera etapa abarca el cambio estructural como estrategia de privatización en los años 1982-1988, que comprende la administración de Miguel de la Madrid, y sienta las bases del adelgazamiento de la administración pública. La segunda etapa corresponde a la modernización económica como estrategia de privatización entre 1988-1994, implementada por el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, donde se da el mayor número de privatizaciones en términos de empresas vendidas y recursos involucrados.

La tercera etapa comprende las concesiones y licitaciones como continuación de la estrategia de privatización del sector paraestatal, en el sexenio de Ernesto Zedillo (1994-2000), enfocado a las empresas estratégicas y prioritarias del Estado. Y por último, está la etapa de la administración de Vicente Fox que, en seis años de gestión, continuo con la

estrategia de sus antecesores a través de la reforma estructural y cuya tarea fue tratar de concluir el ciclo de privatizaciones de las empresas públicas estratégicas que están en manos del Estado.

Las privatizaciones no sólo tratan de disminuir el papel del Estado en la economía, sino que implican también la reestructuración y reducción institucional y de personal de la administración pública, que alude a la categoría redimensionamiento de la administración y hacer de la misma un modelo de eficiencia, eficacia y legitimidad, incorporando nuevas tecnologías gubernamentales con valores, cultura y expectativas gerenciales, para responder a los imperativos de los mercados abiertos, privatizados y globalizados. Hay un tránsito del modelo burocrático de la administración pública mexicana al modelo gerencial, de reingeniería y de reinención del gobierno, implementados por los distintos grupos gubernamentales en las pasadas cuatro décadas, cuya principal característica común es su marcada orientación al mercado y al cliente.

Sin embargo, hay también, un nuevo papel del Estado en la etapa de post privatización, pues una vez concluido el ciclo de privatizaciones en el marco de los ajustes de reestructuración económica que se han aplicado a la vida del Estado, se hace imperativo replantear el papel de éste a la luz de las nuevas realidades de economías abiertas y mercados globalizados. Para ello, se debe distinguir la nueva relación entre el Estado y el mercado en un mundo abierto, interdependiente y competitivo; es decir, la naturaleza del nuevo papel del Estado y de la empresa pública para dar cumplimiento a las expectativas y necesidades de la sociedad. Ello con el fin de que el Estado y, por ende, la administración pública, recuperen la legitimidad perdida que deviene en la insatisfacción de los intereses colectivos, y que se asocia con la ingobernabilidad.

En determinados momentos históricos la literatura económica ha incurrido en el exceso teórico de sobredimensionar las fronteras del Estado y del mercado en el ámbito de la vida pública, que va de la subsunción pasiva del mercado al Estado (visión estatista) a la subsunción pasiva del Estado al mercado (visión neoliberal). En este sentido, la conflictualidad de la relación de ambas categorías conduce a una encrucijada dogmática: más Estado o más mercado, en la que la sociedad debe orientar su sentido de conservación en la "libertad de elegir", eligiendo la segunda opción. Con ello, hemos caído en una beatificación de las bondades del mercado, que no permite ver sus fallas, alcances y limitaciones en un enfoque más integral de eficiencia y desarrollo.²

En esta percepción ideologizada está implícita la subestimación de las capacidades productivas y de aportes de otras expresiones de la sociedad civil, *que* no fueran Estado ni mercado, como la amplísima gama de estructuras creadas por la comunidad para cumplir funciones esenciales para ella.³

El replanteamiento conceptual de la relación Estado-mercado constituye hacer a un lado el "debate trampa" sobre el tamaño del Estado, y creer que la reducción del mismo proveerá automáticamente soluciones. La idea de que el funcionamiento del mercado conoce imperfecciones que demandan la intervención estatal no es nueva. La escuela neoclásica reconoce que las estructuras de mercado pueden generar sus propias fallas y frente a éstas

también la organización institucional del Estado puede generar errores. Estos adeptos del Estado mínimo mantienen la preeminencia del mercado sobre el Estado.

Las fallas del mercado tienen que ver con la información imperfecta y costosa, mercados de capital imperfectos, competencia imperfecta, realidades éstas de la economía de mercado. A ello, se agregan los límites del mercado que se caracterizan por no tener visión de futuro ni proyecto de país, por no ser democrático, es decir, en el mercado sólo vota aquel que tenga ingreso; el resto aunque tenga necesidades reales queda marginado del mercado; por ser depredador de los recursos naturales y del medio ambiente, para satisfacer sus propias necesidades de crecimiento; por ser egoísta en el sentido de no distribuir equitativamente la riqueza ni combatir la pobreza.

Lester Thurow señala respecto a las debilidades de los mercados libres que "... en las sentencias de Adam Smith, la búsqueda individual de los beneficios promoverá el crecimiento económico de una nación. Pero en la práctica se manifiesta un problema. Con mucha frecuencia, la 'mano invisible' de Adam Smith se convierte en la mano de un carterista. Los mercados libres y sin ataduras tienen la costumbre de descubrir actividades muy rentables pero improductivas. La experiencia práctica enseña que la maximización de los beneficios no siempre conduce a la maximización de los productos".⁴

Por otra parte, las fallas del gobierno, se circunscriben a que éste no tiene contrapesos ni límites jurídicos generando que intervengan mal o indiscriminadamente en la economía de mercado, con efectos perversos para la eficiencia y equidad.

Por tanto, las fallas que expresan el mercado y el gobierno, en el contexto actual de economías abiertas y globalizadas, dejan ver que por sí solos no son suficientes para la asignación eficiente de recursos. Por ello, más allá de las referencias ideológicas debe ser enfocada esta relación con base a la complementariedad combinando las ventajas de ambos. Es decir, a la luz de estas nuevas realidades la relación Estado-mercado, no debe verse como dos polos opuestos y excluyentes, sino como una relación social compleja y contradictoria, pero con pleno y permanente involucramiento mutuo, en una constante de la historia del capitalismo.

De tal manera, la cosmovisión del Estado y el mercado en la actualidad debe girar en torno a la concepción de ambos como tipos de organizaciones con papeles distintos y como instituciones con una misión en la sociedad,⁵ pues cuando se pasa de una economía estatista a una economía de mercado, no sólo se reduce el papel de un agente económico como el Estado, sino que se redefinen las reglas del juego las (instituciones) y los jugadores (las organizaciones).⁶ El mercado como institución está sujeto a leyes, reglamentos y ordenamientos que regulan las transacciones comerciales y financieras, tanto domésticas como internacionales, y por organizaciones, esto es, por los jugadores. Al respecto, Ayala Espino señala: "el mercado es una organización institucional compleja y no simplemente un lugar donde tienen lugar las transacciones y las mercancías se intercambian. En los mercados no sólo existen precios, bienes y servicios, compradores y vendedores, sino también reglas y normas que regulan la operación justamente para permitir que ocurran las transacciones y el intercambio de derechos de propiedad".⁷

El Estado es una institución encargada de establecer el orden legal y las reglas para la convivencia en la sociedad, Es decir, "es la única organización con capacidad para secularizar y universalizar las reglas que genera, y los individuos y grupos están obligados a acatarlas. [Por tanto] el Estado es la única organización institucional autónoma y con amplia capacidad de generar iniciativas económicas y políticas".⁸

Así, el Estado es la institución encargada de generar un marco regulatorio a través de leyes, reglamentos y ordenamientos, que dan cuerpo al mercado como institución. Sin Estado, el mercado sería un simple espacio de compradores y vendedores entendidos como sujetos abstractos.

De este modo, el mercado es una institución donde concurren diversos jugadores como organizaciones privadas (empresas, asociaciones, gremios, grupos, individuos) y el Estado mismo, para intercambiar bienes y servicios. El Estado, por tanto, "es el responsable de salvaguardar que el mercado sea el ámbito de negociaciones, transacciones y de movimiento para que la sociedad obtenga de él, los elementos indispensables para su reproducción".⁹

Toca al Estado promover, alentar, coordinar e impulsar con acciones estratégicas lo que la sociedad necesita, como refiere Oszlak:

... las nuevas fronteras que se están dibujando entre la sociedad y el Estado deben preservar, para este último, un territorio y un papel irrenunciables: un ámbito de intervención, un papel conciliador entre las demandas de estabilidad, crecimiento y equidad en las que se funda, desde sus orígenes, el orden capitalista. La redefinición de reglas de juego entre ambas esferas no debe implicar la desaparición del Estado. Sin duda, su transformación cualitativa y cuantitativa sería inevitable, pero la continuidad de su existencia y la posibilidad de que siga desempeñando un papel socialmente relevante y deseable requerirán que el propio proceso de transformación esté inspirado en una concepción que rechaza, simultáneamente, las nociones antitéticas acerca de la inevitable supremacía del mercado sobre el Estado, o de éste sobre aquél.¹⁰

En este esquema se identifica que entre Estado y mercado, "existe una amplia gama de organizaciones que incluyen entre otras los "espacios de interés público" entidades que cumplen fines de utilidad colectiva pero no forman parte del Estado ni del mercado, la nueva generación de cooperativas empresariales, organizaciones no gubernamentales, organizaciones sociales voluntarias, organizaciones vecinales, grupos ecologistas,¹¹ entre otros. Se trata de sumar al papel complementario entre el Estado y el mercado, las potenciales de la sociedad civil, que ambos tendían a marginar, para responder de manera adecuada a las nuevas demandas que se plantean y obtener el mejor resultado para el país, y sea factor de desarrollo para el conjunto de la sociedad.

En suma, la nueva relación entre el Estado y el mercado no es de antinomia, de polos opuestos y excluyentes, sino de apoyo, complementación y delimitación clara de

actividades, que integre activamente a este esquema la cooperación de los diferentes actores de la sociedad civil.

El nuevo papel del Estado

La globalización tomó imperativa la redefinición de las funciones del Estado. Su nuevo papel es el de facilitar que la economía nacional se vuelva internacionalmente competitiva. Ello no significa que deba reducir su papel en el respectivo campo de actividad. Al contrario, la regulación y la intervención estatal siguen siendo necesarias en la educación, la salud, la cultura, el desarrollo tecnológico, la inversión de infraestructura, la justicia, etcétera, planteando que las mismas no sólo deben tender a compensar los desequilibrios distributivos provocados por el mercado globalizado, sino principalmente a capacitar a los agentes económicos para competir en el ámbito internacional.¹²

Por ejemplo, los procesos de integración económica exigen mayor competitividad en extensos campos de la administración pública, la cual deberá adoptar nuevos sistemas decisorios similares a los del mercado, si pretende sobrevivir. En tal sentido, deberán revisarse los regímenes constitucionales y jurídicos existentes, para integrar los cambios y hacer coexistir las nuevas funciones y modalidades con el aparato tradicional de gobierno y administración, en las nuevas circunstancias. También, es necesario introducir cambios profundos en las tecnologías de gestión utilizadas en las prácticas burocráticas y en los sistemas decisorios. Ello con el propósito de generar una nueva cultura de la función pública, en la que la actitud y el comportamiento de los funcionarios sean congruentes con las nuevas orientaciones y tecnologías de gestión empleadas.¹³ Y por ende, mejorar la adaptabilidad de los gobiernos nacionales a sus entornos internacionales.

Cuestiones como la creación de monopolios privados; la formación de oligopolios empresariales y su consecuente efecto sobre la estructura de producción y las relaciones de poder entre el Estado y corporaciones; la especulación financiera que escapa a los márgenes de control de los sistemas financieros nacionales, el crimen organizado, el narcotráfico, el terrorismo, la formación de grupos guerrilleros que debilitan la seguridad y estabilidad social de los Estados, las diferentes modalidades de pobreza (alimentaria, capacidades y patrimonio) y la extrema pobreza, la fuerza de trabajo desplazada del empleo público y no absorbida por el sector privado; la migración a los países desarrollados en busca de mejores niveles de vida dada la falta de oportunidades en su propio país, son parte de la agenda del Estado precisamente cuando es menor su capacidad para resolverlas e intenta insertarse al mundo globalizado.

Albert Fishlow, Nicholas Stern y Simon Teitel, especialistas en problemas de desarrollo, coinciden en que se debe revalorizar el papel del Estado para recuperar y sostener el crecimiento económico. Fishlow, se pronuncia por un Estado fuerte y activo, que ejerza un mayor control estatal sobre los recursos, que establezca las prioridades del gasto e imponga restricciones. Así, al minimizar los beneficios de la privatización, considera que el sector público tiene un papel fundamental por jugar. El sector público es fundamental por diversas razones:

- a) "El aumento de la inversión pública es esencial para expandir la inversión privada, el deterioro de la infraestructura y la falta de servicios públicos reducen las ganancias privadas;
- b) Es necesario aumentar el gasto social en educación y salud, así como ampliar los programas destinados a los más pobres;
- c) El sector público debe ofrecer mejores subsidios y dirigir mejor los recursos, contar con la capacidad de deshacerse de algunas actividades productivas y liberar el comercio; y
- d) Los monopolios privados deben ser supervisados y las actividades financieras no deben ser descuidadas."¹⁴

Stem considera que el Estado tiene un papel particular que jugar en 'la educación, la salud, la protección social y el medio ambiente, así como, garantizar y mejorar el funcionamiento de los mercados y de las actividades del sector privado, a través de trabajos de infraestructura, de la elaboración de un marco legal y reglamentario, que permita que la competencia se ejerza eficazmente, y de intervenciones selectivas en la industria y la agricultura para estimular la creación y la difusión de nuevos conocimientos.¹⁵

Simon Teitel hace referencia al nuevo papel del Estado en Latinoamérica, considera que las naciones de esta región sólo saldrán del estancamiento y crecerán económicamente gracias a un sector público que desempeñe un papel más relevante. Así, el Estado debe cumplir con tareas tradicionalmente aceptadas como la regulación y control de la actividad económica, además del suministro de otros bienes públicos como la educación, la salud y los servicios asistenciales y sociales.¹⁶

Estos autores ponen de ejemplo la experiencia de los países del sudeste asiático, donde la idea de intervención estatal y desarrollo resultan inseparables, en una economía globalizada. La estrategia dirigida por el Estado para el desarrollo, en diversas esferas, incluida la promoción de sectores, el financiamiento, la promoción de exportaciones, la protección, el desarrollo del capital humano, entre otros, en las economías de Corea del sur, Taiwán, Singapur y Hong Kong, e inclusive China.

Los países del sudeste asiático conciben el Estado guiando a una sociedad orgánica hacia una competencia efectiva en el mercado global, con el fin de aumentar el poder y la riqueza del Estado y la sociedad, pero también concibe a esta competencia teniendo lugar dentro de un contexto de ventaja comparativa no estática, sino dinámica, donde el Estado ayuda a la sociedad a ascender cada vez más en la escala de la tecnología, desplazándose de las industrias de baja tecnología y bajos salarios hacia las de alta tecnología y altos salarios.¹⁷

El éxito económico de estos países se debe a que fueron capaces de controlar los términos en que se involucraron en la economía global. Es decir, determinaron su propio ritmo de cambio sin disminuir el papel del Estado. Cada uno se aseguró al creer que los beneficios se distribuyeran con equidad y rechazó los dogmas básicos del Consenso de Washington, que

postula un mínimo papel del Estado, una rápida privatización y liberalización. En cambio, aquellos países que han dejado que la inserción en la globalización sea manejada por el Fondo Monetario internacional, el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Departamento del Tesoro de Estados Unidos, no han tenido buenos resultados.¹⁸

De este modo, la idea moderna del desarrollo se basa en un concepto de Estado como el *primum mobile* del progreso socioeconómico. Es decir, para la teoría del desarrollo, el Estado es el mecanismo primario para superar ciertas limitaciones importantes inherentes en la estructura de las economías domésticas y el medio ambiente de la economía global.

El nuevo papel de la empresa pública

En el nuevo papel del Estado, las empresas públicas estratégicas (petroleras, energía eléctrica, gas, agua potable, entre otras) constituyen un instrumento importante para el desarrollo de la economía nacional. La idea neoliberal de continuar con la privatización de estas paraestatales, apoyándose en la tesis de eficiencia de la economía de bienestar, para justificar las políticas de *laissez faire*, que sólo benefician al sector privado, debe ser desechada por los Estados nacionales. Y en cambio, hacer los ajustes necesarios para que las empresas públicas tengan un mejor desempeño en el ámbito económico como cualquier empresa privada. Para ello, se debe otorgar a las empresas públicas autonomía financiera y administrativa para elevar su eficiencia.

Desde el punto de vista neoestructuralista, la eficiencia financiera de la empresa pública permitirá a ésta competir en el mismo plano que la empresa privada, sea nacional o extranjera, y con el sector social (caso de México: cooperativas, ejidos, comunidades agrarias, empresas de sindicatos, entre otros).¹⁹ De este modo, tendrá que fijar objetivos y metas de utilidad financiera a fin de poder hacer una eficiente asignación de recursos, minimizar costos y maximizar utilidades. Naturalmente, este tipo de análisis debe ser extendido a la organización interna de la empresa, que se relaciona con la eficacia funcional de la gestión de la empresa pública (capacidad gerencia, calidad de la gestión, integración de la toma de decisiones funcionales, naturaleza de los cambios organizativos, entre otros). Así, para fortalecer el papel de la empresa pública es imperativo mejorar su administración y aclarar sus márgenes de acción.²⁰

Para Inostroza, la empresa pública y la empresa privada tienen las semejanzas siguientes:

Operativas: los grandes complejos y plantas industriales operan bajo las mismas reglas.

Organizativas: los diseños organizacionales modernos y funcionales se aplican de manera similar.

Estructurales: estructuras de funcionamiento apropiadas a la gestión moderna.
De dirección: funciones gerenciales equivalentes a las organizaciones modernas.

De tipo endógeno: formas de enfrentar problemas del medio ambiente y situaciones críticas.

De tipo restrictivo o limitantes: financieras y de presupuesto; de supervisión y control, sindicales y de relaciones laborales, de expectativas en ascenso y cambiantes de clientes, consumidores y usuarios, y otros.

La actividad de la empresa pública también tiene una función de orden social (eliminar la pobreza extrema, prestar un servicio público de calidad, evitar conflictos sociales, ampliar la cobertura del bienestar social). Ello demanda no exagerar en la medición cuantitativa de redituabilidad de los resultados en cuanto metas previstas y en función de los recursos desplegados, sino en definir márgenes de tolerancia sobre los resultados esperados de la empresa pública en función de sus fines sociales, de su impacto y cambio social.

Por ende, la eficiencia en términos empresariales de hacer más con menos, reduciendo el gasto público (que atiende demandas sociales que la inversión privada no considera, que genera tendencias de desarrollo productivo e industrial, etcétera), no resiste el análisis de la realidad concreta, pues está comprobado empíricamente que "con menos se hace menos".

En los últimos 20 años, los países subdesarrollados han experimentado bajo la falacia de "hacer más con menos", reducción de sus economías, empobrecimiento, desempleo, menores niveles de bienestar, deterioro del medio ambiente, descomposición social. Estos costos son atribuibles a la rigurosa evaluación cuantitativa de la eficiencia económica neoliberal que hace a un lado los indicadores cualitativos, identificándose como eficientista.

Lo anterior ha conducido a la pérdida de legitimidad del Estado, y en consecuencia, de la administración y la empresa pública. Para recuperar aquélla es necesario redefinir la naturaleza del Estado como factor de cohesión social, en el sentido de la eficacia de su acción dirigida a lograr un efecto positivo en el terreno de lo público de la sociedad y, con ello, ser congruente con la existencia de la empresa pública que busca no sólo resultados financieros seguros, sino la eficacia social a través de promover impactos benéficos para la sociedad.

La empresa pública estratégica juega un papel importante para la reindustrialización y la integración de los países en vías de desarrollo al mercado global.

Lejos de transferirse al sector privado debe fortalecerse financiera, tecnológica y administrativamente, para estar en condiciones de competir internacionalmente y cumplir con las metas económicas, políticas y sociales a nivel local, en el sentido de la eficacia: redistribuir la riqueza, eliminar la pobreza y evitar los conflictos de tipo social.

El Estado y la nueva legitimidad

Al privarse de los recursos y perder el consenso que antes rodeaban sus formas de intervención el Estado debe crearse una legitimidad alternativa que ya no se sustenta en los recursos que podía movilizar anteriormente ni en su capacidad ejecutora²¹ para satisfacer el interés público, que incluso la empresa pública se legitimaba por esa finalidad.

Para Lauffer, en el nuevo sistema de legitimidad, la legitimación del Estado ya no vendría dada por los fines buscados, sino por los métodos del ejercicio de poder; es decir, la racionalización de su gestión, la eficacia de su acción, la participación ciudadana y los usuarios de los servicios públicos.²² En este sentido, se podría afirmar que la crisis de legitimidad del Estado contemporáneo es, de hecho, la crisis de legitimidad de la administración pública, como agotamiento de una estructura administrativa que creció ante la explosiva complejidad de los sistemas sociales, económicos y políticos.²³

En este contexto, el Estado busca resolver la crisis de legitimidad a través del rediseño del mismo, para dar cumplimiento a las expectativas y necesidades de la sociedad, es decir, por medio de la eficacia.

Para Oszlak, "el rediseño del Estado aparece... no solamente como una exigencia para una gestión eficiente, sino además como un medio de relegitimación social y política del mismo, así como, por esa vía, como un mecanismo de recuperación de cuotas de poder ahora doblemente necesarias frente a una distribución de las responsabilidades sociales en la provisión de bienes y servicios públicos, y la correlativa asunción de roles que exigen capacidad de orientación, dirección, coordinación y sanción".²⁴

Rose y Peters, consideran que ambos términos (legitimación y eficacia) debían interconexionarse para, en un momento dado, sacar a un gobierno de la "bancarrota política". Destino que encara un gobierno que ha malgastado su economía, perdiendo apoyo popular y efectividad económica, haciendo caer a los ciudadanos en la más pura indiferencia.²⁵

En cambio Linz, se refiere a la temporalidad de ambos conceptos dinámicos, dado que la sociedad otorga o retira la legitimidad día a día.²⁶ Para Offe, se consigue un balance armónico si "la aceptación de las reglas legitimadoras de los regímenes poliárquicos se refuerza por los resultados materiales de las medidas y las políticas del gobierno y si ambas son eficientes de la única manera que un Estado capitalista puede ser eficiente (en la previsión, restauración y mantenimiento con éxito de las relaciones productivas para todos los ciudadanos y para la totalidad de sus necesidades).²⁷

Luego entonces, para efectos de esta iniciativa que proponemos a esta soberanía concluimos en la idea de que a través de la modernización de la empresa pública se podrá remodelar el Estado en escenarios de competencia económica intensa en la dinámica globalizadora y menos se logrará en procesos de privatización extremos si sólo se beneficia a pequeños grupos que tradicionalmente han mantenido el poder económico en nuestros países.

El debate. Nacionalistas y globalizadores en los procesos de reforma

En los distintos foros de debate y reflexión que se abrieron para participar en la reforma que el ejecutivo federal presentó ante el senado este año de 2008 se apreciaron distintas visiones sobre el futuro y presente de la industria petrolera. En las discusiones, acudimos a una confrontación teórica, por ejemplo, que pretendió concentrarse en la constitucionalidad o

no de las iniciativas. Se logró el posicionamiento de dos escuelas que ven a la constitución en forma distinta: constitucionalistas de derecha que justificaban el apego de las propuestas de reforma a la constitución y los constitucionalistas de izquierda que evidenciaban el desapego constitucional de las iniciativas del gobierno federal. Para los primeros, se evidencio un reduccionismo de que solo los especialistas en derecho constitucional pueden hacer la interpretación de la carta magna, para los otros especialistas, en cambio, queda claro que el instrumento que se interpreta es la expresión política de la sociedad y como tal lo jurídico no puede estar separado de estas conclusiones entre las fuerzas reales de poder sino que está determinado por ellas. Al final se cayo en la conclusión de que en caso de que las reformas aprobadas dieran paso a una controversia la corte sería el órgano encargado de dirimir las diferencias de un precepto que de antemano se sabía que es el tribunal supremo el encargado de determinar si procede o no la reforma después de consumado el acto político para unos, y para otros, el acto jurídico. Llama la atención, también, el grado de desconfianza en los poderes públicos, en este caso la corte que aún es observada por sectores sociales e intelectuales en sus tradicionales rasgos de dependencia con el ejecutivo federal. No obstante, la confrontación teórica entre especialistas del derecho tanto los de derecha como los de izquierda sirvió, aparentemente, también de refuerzo de conocimientos de los legisladores más que llegar a una conclusión clara sobre la constitucionalidad de las reformas propuestas por el gobierno de Felipe Calderón. Ni hablar del virtuosismo proyectado por los constitucionalistas que mostraron conocimientos y escuelas de interpretación de especial relevancia. Fue el fetichismo del derecho que siempre se enfrenta a la ciencia política, a la ciencia de interpretación de una constitución que es antes que jurídica, política.

Así, observamos la segregación que existe en la sociedad mexicana y no sólo en lo político sino en los ámbitos intelectuales donde existen las reflexiones bastas y necesarias como para justificar uno y otro proyecto. Ambos se dicen de izquierda y también de derecha en argumentaciones plenas de retórica donde se entremezclan constitucionalistas del instituto de investigaciones jurídicas de la UNAM, el ITAM, la escuela libre de derecho como panegiristas del régimen haciéndose para sí el monopolio del conocimiento sobre la interpretación de la constitución para postular que las leyes a reformar y las nuevas propuestas en el paquete de iniciativas no se contraponen con los preceptos constitucionales. Aunque no pueden evitar que otros estudiosos de otras disciplinas hagan las interpretaciones políticas al respecto. Al contrario, se ubicaron los estudiosos también de la UNAM pero no algunos del Instituto de investigaciones jurídicas que plantean una posición distinta que sugiere la falta de constitucionalidad de las reformas.

El debate así mismo, ha servido para que la población más diferenciada y compleja con mayores grados de preparación académica y más informada por los avances tecnológicos, observe gobiernos que obtienen triunfos en elecciones prometiendo alcances de desarrollo espectaculares incluso y en su desempeño instrumentan proyectos de ajuste que afectan negativamente a las mayorías sociales como una tendencia frecuente en el país. Es la idea de lo que se denomina reformas estructurales que parece la panacea para progresar aunque se concentren sus frutos en los grupos más acomodados de la sociedad. Se siente que el nivel de bienestar no crece y las clases medias más preparadas manifiestan su inconformidad lo cual las va alejando de las directrices de un gobierno permanentemente

cuestionado desde su ascenso en el 2006 y que muestra su preocupación de alcanzar la legitimación que le permita reivindicarse ante la sociedad o por lo menos con sectores sociales que propicien su aceptación. Esto es, que a una legitimidad cuestionada en las urnas, se suma la limitación de ejercicio en los programas prometidos. Ello suma a la desconfianza y desconcierto de expectativas que aún no ve logros concretos en su bienestar.

Existe pues una frustración de resultados que corren casi en paralelo con opciones en riesgo de convertirse en propuestas populistas. A la par, hay una sensación de que los procesos de globalización no se asumen en reformas institucionales y proyectos alternativos que permitan reforzar las bases gubernamentales y las mediaciones partidistas. Esto es, hay tendencias que permiten apreciar ausencia de proyectos para coexistir en la globalización por parte de todos los partidos y dificultades del tradicional sistema de partido hegemónico para recuperar vigencia. En paralelo, la globalización condiciona la toma de decisiones sobre la economía nacional.

Luego entonces, un primer cuestionamiento a estas realidades en las que perviven los mexicanos al acercarse al final de la primera década del siglo XXI, es lo relacionado al camino que han seguido los gobiernos mexicanos que no ha permitido realizar reformas suficientes en los poderes del Estado ni a las instituciones relacionadas con éste lo cual supone vivir en el esquema tradicional de presidencialismo extremo que no ha permitido salir de los atrasos salvo para unos cuantos y esa tendencia necesita revertirse con mayor participación ciudadana y reingenierías que modifiquen de fondo a las instituciones y no en función de gradualismos que solo aparentan transformaciones para que los grupos tradicionales de poder no se muevan de su también tradicional rol de privilegio en la estructura de poder económico y político. Ello tiene repercusión directa con electores que observan que el gobierno y sus prácticas no cambian e incluso, no se cumplen promesas en campaña pues los representantes no tienen elementos ni en el congreso ni en el ejecutivo que muestran incapacidades de gestión. Este fenómeno incide también en posicionamientos que pretenden obligar al Estado a retirarse de su papel de ente garantizador del interés nacional proyectando estructuras de gobierno que mantienen su añeja imagen burocrática y clientelar, corrupta que no es sustituida por otra imagen pues no hay proyectos alternativos dadas las polarizaciones que generaron las elecciones de 2006.

Tal fenomenología podría dar margen a que los poderes públicos, que ahora coexisten en el pluralismo, pierdan el control sobre los contenidos de la política que afecten la cohesión social, la formación de capital humano, la igualdad de oportunidades, el sentido de integración al ser nacional y el sentido de la ciudadanía lo que puede dar paso a una escalada de desafección y rechazo. Entonces, observamos tendencias negativas en esta retirada del Estado acompañada con fuertes corrientes de ideologización neoliberal que considera el Estado mínimo como el ideal para el desarrollo de modelo de globalización.

En el caso de los hidrocarburos, este fenómeno es muy claro. El Estado parece estar destinado a su nivel mínimo de intervención siguiendo las iniciativas del Ejecutivo pero, a la vez, uno de los recursos naturales de la nación como lo es el petróleo se empieza a ver como servicios que permitirán crear igualdad o desigualdad de oportunidades entre los ciudadanos. Luego entonces, si bien algunos servicios pudieran ser compartidos con la

iniciativa privada en condiciones favorables para la nación se debe hacer compatible un marco regulatorio que garantice que los beneficios de la exploración, explotación, distribución y comercialización del petróleo sea en beneficio de los ciudadanos mexicanos y no de una parte únicamente.

En este marco, el debate sobre el petróleo plantea por un lado, alcanzar la legitimidad en el ejercicio del gobierno de Felipe Calderón que fue elegido legalmente y cuestionado por algunos grupos de la sociedad y, a la vez, evitar la regresión democrática que permita ubicar al país en el camino del desarrollo real y no demagógico e, incluso, en prácticas autoritarias al no poder volver al régimen anterior con predominio extremo del presidencialismo. A la vez, esta discusión ha evidenciado que existen actores que no se sienten representados suficientemente en el gobierno calderonista y usan como estrategia el cuestionamiento constante a las propuestas del actual régimen para posicionar enfoques y reacciones alternos a los del proyecto del gobierno panista en el poder.

Así, el gobierno federal mexicano busca plantear una reforma que le propicie dinamizar el crecimiento económico y mejorar su imagen ante la población a través de formulas redistributivas del ingreso más concretas y amplias. En este sentido, si no hay reformas al sector energético difícilmente el gobierno de Calderón se podrá legitimar ante la ciudadanía en este rubro de equilibrio de suministro de los rendimientos económicos, en especial de la renta petrolera. De ahí que la reforma en materia de petróleo sea una de las prioridades del gobierno para superar su crisis de legitimidad y reafirmarse ante la sociedad en las próximas elecciones que renuevan la cámara de diputados el próximo año.

En los aspectos de política económica el gobierno cuida los equilibrios macroeconómicos aunado a un débil control de la inflación en un criterio marco de apertura de mercados para ajustarse a la dinámica desigual de la relación entre el subdesarrollo y los países más avanzados económicamente. En la matriz de esta política se encuentran los proyectos de privatización donde el gobierno de Calderón parece no deslindarse lo suficiente de los intereses foráneos y de grupos económicamente poderosos nacionales cayendo en la ironía con frecuencia que los proyectos privatizadores caen en relaciones estrechas con intereses particulares externos e internos.

De esa manera, al proyecto de Calderón en materia de petróleo se cuestiona por su naturaleza de ligazón con el sector externo sin el cuidado de revisar la variable de crecimiento potencial que derivaría. Entonces, los acuerdos son difíciles sobre caminos óptimos para aprovechar al máximo y dinamizar la economía interna sin descuidar los equilibrios externos en la inserción del país en la economía global. Este tema no se logró aclarar en los debates que convocó el senado relacionado con el tema del petróleo. Como tampoco queda clara la duda de que la reforma pretendiera una recomposición en el poder de las élites que se pueden ver desplazadas con nuevos aliados del régimen con su caracterización de ser extranjeros pero poderosos.

Otra visión en los debates es que hay rezagos en esa industria del petróleo que los ponentes del régimen y los contrarios aceptan por igual incluso coincidiendo que estos rezagos en la industria son cuellos de botella para cualquier propósito de desarrollo. Por eso, las

expectativas de readecuación de la empresa tiene que ver con una idea clara de los impactos presupuestales del proyecto empresarial en Pemex y las posibilidades de buscar otras vías, incluso, la privada para superar estos atrasos. La tesis descrita se atribuye a una visión muy pragmática sobre el desarrollo sin consideraciones ideológicas. Aquí, sin embargo, se confronta la diferenciación constante entre crecimiento económico y redistribución del ingreso. Y nuevamente en los debates se cayó en la paradoja de siempre: todos parecen estar de acuerdo en la necesidad moral de incrementar la justicia social pero no se deja claro el momento preciso para iniciar el esfuerzo distributivo que conduzca a ella.

Lo que se observa es que son muy difíciles los acuerdos para crear mecanismos eficientes de creación de riqueza a través del petróleo y la redistribución de la renta. Esto es, no hay un modelo propuesto que atienda a funcionamientos razonables del mercado y del Estado sin abandonarlo todo al primero ni exagerar la intromisión del segundo. El modelo a seguir de manera más racional sería uno que no afectara salarios, ni redujera gastos que afectan a la educación o salud o a las inversiones en infraestructura. Ello, fortalecería la economía y la competitividad. Ambos proyectos, el nacionalista y el neoliberal se adjudican tal pretensión como proyecto propio.

Estos posicionamientos se prolongaron en distintos tonos dentro de las temáticas que diseñó el senado para hacer la consulta a especialistas con relación a las iniciativas del gobierno. Lo que si ha quedado claro es la institucionalidad confusa que presenta la realidad mexicana que hacen aparecer a las instituciones poco confiables en su funcionamiento y fuertemente contrastadas por la ciudadanía. Ello habla de una falta de convergencia de objetivos entre distintos actores y carencia de coincidencias en los diagnósticos sobre el sector petrolero. Por ello, parecería que no hay posibilidades por el momento de alcanzar consensos y definir espacios compartidos entre las opciones políticas que se observan.

La empresa a modernizar y su contexto. La empresa pública y el factor de autonomía

Es claro que existe una marcada necesidad de que la modernización de Pemex pueda contribuir al desarrollo nacional. Para ello, se requiere modificar la tendencia en su operación que en síntesis nos muestra una gestión pública empresarial corrupta, deficiente, inserta en conflicto de intereses como constante, con operación fuera de la constitución, endeudada, con excelentes resultados por otra parte en materia de utilidades. Otros aspectos negativos y positivos nos lo muestran aspectos diversos.

Pemex es la tercera empresa productora de crudo en el mundo, de acuerdo con el Anuario estadístico 2005 de la paraestatal, después de las firmas Saudi Aramco, de Arabia Saudita, y de NIOC, de Irán, que ocupan el primer y segundo lugar, respectivamente. Durante los primeros siete meses de 2005, Pemex produjo 3.32 millones de barriles diarios, con lo cual se mantenía indiscutiblemente como una compañía líder en ese rubro. Según Pemex, esta empresa se ubicó por encima de compañías petroleras como Exxon Mobil, de Estados Unidos, y Pdvsa de Venezuela, además del consorcio Royal Dutch/Shell, de Holanda y del Reino Unido. Por lo que se refiere al comparativo entre las naciones productoras de crudo, México ocupó el sexto sitio por encima de Noruega, Canadá, Emiratos Árabes Unidos y

Kuwait. El primer lugar en ese rubro lo tuvo Arabia Saudita, con una cifra superior a los 9 millones de barriles al día, seguida de Rusia, Estados Unidos, Irán y China. Respecto a sus ventas totales, Pemex se ubicó en el octavo lugar mundial, con alrededor de 58 mil millones de dólares al año. El lugar número uno en ventas "corresponde a la British Petroleum del Reino Unido.

Este aspecto optimista sobre la empresa petrolera mexicana nos refiere al contexto en que operan las transnacionales en todos los países. Hay un indicio que caracteriza a cualquier transnacional relacionada con sus niveles de ganancias que incorporan en circuitos financieros que hace prevalezcan los desarrollos altos de países más avanzados donde se encuentran las matrices de corporaciones transnacionales. El problema es el nivel de ganancia y las posibilidades de que una empresa nacional pueda competir con estas corporaciones o bien ser canal de contrataciones para cuidar beneficios de esas operaciones. Aquí, se gravita en la tradicional relación en que el transnacionalismo ha funcionado incluyendo a las empresas transnacionales mexicanas que se disponen entrar al negocio de la industria petrolera una vez que han logrado consolidarse al amparo protector de los últimos gobiernos. En este sentido, observamos algunas ventajas de que la constitución mexicana aún puntualice la propiedad de la nación sobre los hidrocarburos. Es un buen factor para planear la relación del Estado con el transnacionalismo para fortalecer a la empresa mexicana. Es decir, México aún no pasa por los problemas de tener que disputarle a las empresas extranjeras las regalías mal planeadas y que con frecuencia llegan a evadir impuestos por conceptos de regalías y por impuesto sobre la renta (ISR) y declaran como propio el petróleo que es propiedad de los países donde operan presionando para fijar los precios internacionales. Son prácticas que ya han impuesto diversidad de empresas a distintos países que se ven sometidos a las leyes de estos empresarios insertos en la estadounidense ChevronTexaco, la británica British Petroleum, la española Repsol YPF, la francesa Total-Fina, la estatal brasileña Petrobras, la holandesa Shell y la Corporación Nacional de Petróleo de China entre otras. Incluso crean verdaderos carteles organizados para presionar a los gobiernos que son reprobados por las consultoras internacionales fomentadas por esas empresas. Las críticas con frecuencia se refieren a la poca disposición de los gobiernos a los que señalan por su ineficacia y responsabilidad en "la pérdida de miles de fuentes de trabajo directas e indirectas que dependen de la actividad petrolera". Amenazan con insistencia sobre la fuerte disminución de la inversión privada en el sector de los hidrocarburos, así como la afectación de la seguridad jurídica y la pérdida general de la credibilidad de las instituciones de la nación en la que operan.

A un tiempo, las transnacionales se benefician de estas relaciones en forma por demás exorbitante sobre todo con los altos precios del crudo. Así la compañía petrolera BP (British Petroleum) por los altos precios del crudo obtuvo en el primer trimestre del año 2005 beneficios netos por 5 mil 490 millones de dólares, un 30 por ciento más que en el mismo periodo de 2004. En tanto, las mayores empresas petroleras de Estados Unidos defienden constantemente en el Senado sus multimillonarias ganancias trimestrales de más de 30 mil millones de dólares, en donde los legisladores demandaban conocer cuándo bajarían los precios. Representantes de ExxonMobil, Chevron y Conoco debaten, frecuentemente con los legisladores, quienes critican las alzas en las utilidades de las

compañías, mientras la mayoría de los estadounidenses paga altos precios por los combustibles, como la gasolina.

La refinación es sin duda la clave de las enormes utilidades de transnacionales como ExxonMobil, Shell y British Petroleum es el eje de la seguridad energética y del éxito de países como Corea, Singapur, Italia y Alemania que no tienen una gota de petróleo en el subsuelo. Por eso, presionan para que los países con petróleo se dediquen a la producción de crudo como materia prima que se desvaloriza en los esquemas de dominio del comercio internacional muy desfavorable para las naciones subdesarrolladas donde siempre hay cómplices y amigos de los planes de expansión desmedida del transnacionalismo. Así, México es subdesarrollado y sobran incentivos perversos para no invertir en refinerías. Cada dos dólares invertidos en refinerías son dos dólares que no se invierten en exploración y producción. Es un barril de crudo menos que se exporta y son 30 dólares menos de ingresos inmediatos para Hacienda. También es un barril menos de gasolina que nos vende algún poderoso consorcio con influencia en Washington. Hacienda, por supuesto, recauda sobre ese barril también. Así, se entiende por qué Pemex destinó 92 por ciento de sus inversiones a exploración y producción en 2004 y sólo 4 por ciento a refinación.

En materia de gas se nos presenta un escenario donde se impulsan monopolios regionales a través de empresas transnacionales como Gas Natural donde sólo sus precios de reinstalación son impuestos sin que ninguna autoridad defienda a estos consumidores cautivos del monopolio de esa empresa que no se sabe sobre que fundamentos legales concentra la venta de gas. Se supone que se burla a la ley trayendo gas importado con base a precios establecidos en el mercado de Texas donde se encarece ese producto. El mercado de gas LP también se encuentra controlado por monopolios nacionales con las familias tradicionales distribuidoras de este gas. Ahora nos acercamos a un sistema de integración energética con Estados Unidos donde se instalan regasificadoras desde el centro y norte del país para importar gas, almacenarlo y enviarlo a las plantas en Estados Unidos o en la frontera norte para suministrar energía al vecino país. De ahí, que la duda surja cuando se proyecta privatizar los oleoductos e impulsar los proyectos transfronterizos con benefactores de los mismos grupos en el poder político y económico nacional, varios exfuncionarios que ya dejaron preparado el camino para entrar en los grandes negocios de esa explotación y el uso de las redes de transporte del gas. Los nuevos magnates mexicanos al igual que surgieron los magnates rusos haciendo uso de recursos públicos y bienes propiedad de la nación para usufructuarlos particularmente con asociaciones con empresarios nacionales y extranjeros. Esta es una duda que gravita en gran parte de la sociedad mexicana que se opone a la privatización de Pemex sobre todo por las experiencias recientes donde hijos de gobernantes, legisladores y ex funcionarios de Pemex se adjudicaron contratos y ahora esperan operar como empresarios o como consultores para realizar los negocios que dejan grandes ganancias particulares pero no sociales.

Partamos de un concepto de autonomía que permita a la industria petrolera desarrollarse sin necesidad extrema de privatizarse sino que, por el contrario, se propicie el fortalecimiento de la empresa estatal para convertirse en más competitiva en el contexto internacional y más eficaz en los procesos de globalización protagonizados particularmente por el transnacionalismo.

Para ello, se tienen que analizar algunas tendencias en las estrategias de expansión y difusión de las empresas transnacionales. En los últimos 20 años, México ha consumido el 80 por ciento de sus reservas probadas de gas natural. Con ése nivel de consumo, el país se coloca como el que más ha reducido sus reservas del hidrocarburo en el mundo, señala un estudio de British Petroleum. Las estadísticas señalan que las reservas probadas pasaron de 2.18 billones de metros cúbicos en 1983 a 0.42 billones de metros cúbicos estimados en 2004, una caída de 80 por ciento. El reporte detalla que con el ritmo actual de producción, y en caso de que se descubran nuevos yacimientos, las reservas probadas de gas natural en el país alcanzarán tan sólo para 11 años. Mientras el director de Planeación Estratégica de Pemex, afirmaba que Pemex dejó de invertir y crecer desde 1983, lo que se ha traducido en dos décadas perdidas que ahora muestran las consecuencias.

Sin embargo, llaman la atención algunas sinergias que pueden adecuarse en una empresa estatal competitiva. Por ejemplo, unas 37 empresas petroleras de Estados Unidos, Europa y Asia en el 2005 optaban por seis bloques de gas costa afuera en el Golfo de Venezuela y al noreste del occidental Estado de Falcón, en procesos de licitación coordinados por el Ministerio venezolano de Energía. Los bloques formaban parte del ambicioso proyecto gasífero 'Rafael Urdaneta, que impulsa la estatal Petróleos de Venezuela (Pdvsa). Se apuntaron a la licitación petroleras de Argelia, Argentina, Brasil, Canadá, China, España, Estados Unidos, Francia, Gran Bretaña, Holanda, Italia, Irán, Japón, Noruega, Rusia y Venezuela. Se estimaba inversión de 20 mil millones de dólares. "Vamos a ir por ese gas y vamos a ir con la participación de ustedes", destacó el también presidente de Pdvsa ante representantes de las petroleras, al abrir la selección en el poblado de Los Taques, unos 370 kilómetros al noroeste de Caracas. Según Pdvsa, las empresas que participan en el proceso de licitación son la española Repsol, Amerada Hess, Anadarko, Billington, British Petroleum British Gas, ChevronTexaco, ConocoPhillips y El Paso Corp. También participan Eni, ExxonMobil, Gazprom, Inelectra, Lukoil, Marubeni, Mitsubishi, Mitsui, Nimir, Occidental, ONGC, Perenco, Petrobrás, Petrocanadá, Petropars, Pluspetrol, Samsung y Shell, entre otras.

Se resalta que el proyecto gasífero considera bloques con 500 kilómetros cuadrados costa afuera que tienen un potencial estimado de 100 billones de pies cúbicos de gas no asociado (no mezclado con otros hidrocarburos). Se previó que las empresas ganadoras de los bloques tendrían 25 años para explorar y comercializar gas bajo las leyes de hidrocarburos de Venezuela. "Ellas establecen un marco fiscal de 20 por ciento en regalías y 34 por ciento en impuesto sobre la renta.

Así, con esa claridad, la empresa estatal de Venezuela puede emprender negocios sin riesgos y sin aportarles el producto y su control a las transnacionales. Ambas empresas pueden ganar pero con claridad de costos y ganancias. Se fortalece también la nación porque gran parte de las ganancias van al control de esa empresa venezolana y se conoce claramente cuanto gana la transnacional por esas operaciones que deben ser cada vez más favorables a la empresa estatal en la medida que vaya reconvirtiendo procesos tecnológicos. Además se prevé primero satisfacer la necesidad interna de gas y después el mercado externo pero con márgenes de claridad muy amplia en las operaciones aunque solo para el gobierno dadas las características en que se desarrolla la disputa por los recursos petroleros

entre el gobierno de Venezuela y las viejas clases controladoras del usufructo petrolero. Aquí, se observa el proceso de composición de las elites venezolanas a través de los contratos petrolíferos pues los viejos grupos en el poder se van viendo desplazados al negociarse la explotación petrolera y gasera con grupos extranjeros fortaleciendo al interior al gobierno venezolano.

Se estimaba que la participación privada sería de 35 por ciento. Las licencias servirán para paliar el "déficit crónico" de demanda de gas en Venezuela, estimado en mil 500 millones de pies cúbicos, de los cuales 500 millones se registran al occidente del país. También servirán para impulsar la expansión del Complejo Refinador de Paraguaná, el más grande del mundo. Las empresas ganadoras de la licitación podrían presentar proyectos de exportación de gas tres años después, cuando los estudios de comercialización comprobaran que existen excedentes en la oferta de los bloques. Primero tenían que satisfacerse todos los requerimientos del mercado interno para luego aprobarse cualquier proyecto de exportación. La idea de este proyecto reorientaría la dieta de las refinerías nacionales para que procesaran y exportaran mayores volúmenes de crudos pesados, que son los que produce principalmente Venezuela.

Este concepto de fortalecimiento de la empresa estatal no se entiende en las estrategias de Pemex. Para 2005, Petróleos Mexicanos (Pemex) preparaba un esquema de apertura que permitiría compartir la producción de crudo con empresas petroleras extranjeras, pero sin que éstas puedan contabilizar las reservas en sus estados financieros, según lo revelaba Carlos Morales Gil, director general de la subsidiaria Pemex Exploración y Producción (PEP). Precisaba que el plan de oferta consistía en permitir que transnacionales como Shell, Exxon-Mobil, British Petroleum, Chevron-Texaco, Unocal, Statoil, Repsol, Petrobras e incluso compañías más pequeñas como BHP y Pionner puedan apoyar a Pemex, inicialmente, en el desarrollo de al menos cuatro pozos que la empresa ha perforado en aguas profundas del Golfo de México. Detalló que los nuevos pozos se encuentran localizados en la misma franja, donde está ubicado el pozo Nab 1, dentro del proyecto Campeche Oriente, primer descubrimiento mexicano en aguas profundas. Los pozos que Pemex pretendía ofertar a las grandes petroleras multinacionales son: Numan 1, Baksha 1, Bok 1 y Kayab 1. En cuanto a su volumen original de estos cuatro pozos oscila entre 600 y mil millones de petróleo crudo equivalente. El funcionario admitía que Pemex tiene apenas tecnología incipiente para desarrollarlos. Recordó que el pozo Nab 1 fue localizado por Pemex , pero perforado por la empresa Diamond *off shore*, mediante la renta de sus equipos. Lo anterior, "no quiere decir que ya podemos ir a aguas profundas, porque perforar pozos en aguas profundas tiene cierta dificultad, pero lo que implica mayor dificultad es desarrollarlas, es decir, tener instalaciones en el fondo del mar y en eso hoy no tenemos experiencia". Carlos Gil, adelantó: "Se está buscando un modelo de contrato que dentro del marco legal nos permita acceder a esas tecnologías". Al preguntarle cuántos pozos se ofertarán a las petroleras transnacionales, el funcionario respondió que todavía no se tiene determinado, pero explicó que estos cuatro descubrimientos podrían formar parte de un paquete inicial.

Retomemos este ejercicio comparativo para visualizar lo que potencialmente podría generar una empresa estatal que propicie la competencia y pueda, a la vez, fortalecerse sin

comprometer la producción propiedad de la nación, es decir, el petróleo, que además permite a las transnacionales determinar, en buena medida, los precios del crudo en los mercados internacionales pues estos se determinan a partir de la constancia de reservas que para términos contables son las que supuestamente comprometen los países productores con las transnacionales que son refinadoras y las que más ganan en este sistema de mercados internacionales donde las materias primas son muy baratas.

Ahora veamos como funciona la red de corrupción en Pemex. Para 2005, Pemex informaba "hay un mexicano o una empresa mexicana que recibe un préstamo de empresa extranjera sin aval, el crédito no lo registran ante la Secretaría de Hacienda, y el particular inicia con la apertura de estaciones de servicio". Desde luego: "Ante Pemex acude como persona física, como empresa mexicana y cumple con todos los requisitos, y ya en la operación comercial aparentan o simulan, o hacen de hecho una tercera empresa que presta servicios a la franquicia". Se insistió que existe la presunción de que estas empresas operan o participan en las estaciones de servicio.

Lo anterior ilustra la falta de control que existe en esta empresa paraestatal. Pero no sólo en estaciones de servicio sino en el gas, manejo de desperdicios, pozos inactivos, buques, entre otros aspectos que deben ser corregidos sin dejar de tocar los aspectos de relaciones laborales y los pasivos de la empresa además del grave problema del factor impositivo de hacienda que ahoga a la paraestatal Pemex.

Petróleos Mexicanos (Pemex), una de las diez empresas más importantes del sector en el mundo, está totalmente fuera de los estándares internacionales con que trabajan al menos seis compañías. En un estudio comparativo realizado por el Centro de Investigaciones Estratégicas para México (Ciex), se contrastan cifras de productividad, finanzas, reservas y deuda de la paraestatal contra ExxonMobil, Shell, British Petroleum, Chevron Texaco y la brasileña Petrobras. En productividad Pemex tiene una baja productividad "alarmante"; las reservas de petróleo "agonizan", además de que es de las empresas más endeudadas del mundo. "Si hoy Pemex decidiera pagar su deuda tendría que vender 95 por ciento de sus activos comparado con 34 por ciento de Chevron y de British Petroleum".

Los impuestos están ahogando a Pemex pues se le carga 112 por ciento sobre las utilidades brutas o 61 por ciento en impuestos de las ventas totales, "lo que es totalmente desproporcionado si lo comparamos con las empresas más importantes del mundo". El Ciex –centro independiente que forman académicos del ITESM, de la UNAM, de la Unitec y del IPN– detalló en su investigación "Benchmarking de seis grandes empresas petroleras" que en 2003 Pemex pagó 34 mil millones de dólares de impuestos, mientras que sus utilidades antes de impuestos sumaron 30 mil millones. Lo anterior tiene grandes contrastes con las demás empresas petroleras, ya que Shell pagó alrededor de 76 mil millones de dólares y sus utilidades sumaron 89 mil millones. Pero la empresa con mejor relación impuesto-utilidad bruta fue British Petroleum, que erogó cinco mil 900 millones por impuestos y obtuvo 16 mil millones de utilidades; es decir, sólo pagó al fisco 36 por ciento de sus ganancias. En cuanto a productividad, Pemex está en el último lugar de las seis empresas comparadas ya que obtiene alrededor de 48 dólares de la correlación ventas-barril extraído, mientras que British Petroleum gana 335 dólares; Shell 332 dólares; ExxonMobil 266 dólares; Chevron

Texaco 170 dólares y Petrobras 65 dólares. En ExxonMobil la relación de ventas por cada trabajador es de dos millones 804 mil dólares, mientras que ese indicador para la firma brasileña asciende a 706 mil dólares y para Pemex es de 412 mil dólares. Lo anterior es resultado de que en la paraestatal hay 35 mil trabajadores y las ventas totales suman 55 mil 652 millones; en tanto que en ExxonMobil las ventas cuadriplican a las de Pemex, al sumar 246 mil millones de dólares, contando esa petrolera con 88 mil trabajadores. Los gastos de exploración están cerca de la media de las empresas, aunque las reservas "bajan dramáticamente". El Ciex, ejemplificó ExxonMobil, invirtió 15 mil 525 millones de dólares y extrajo 928 millones de barriles, lo que da una relación inversión-producción de 16.7 dólares. Pemex invirtió siete mil 273 millones de dólares y extrajo mil 159 millones de barriles, y dejó la correlación en 6.3 dólares; mientras que Petrobras invirtió tres mil millones y sólo extrajo 503 millones de barriles. El Centro de Investigaciones Estratégicas para México detalló que de acuerdo con los estados financieros de 2002 y 2003 de las empresas se obtuvo que la deuda de Pemex es de las más grandes con respecto a los activos, pues representó en 2003 el 95 por ciento de sus activos. De las empresas comparadas, Shell es la de mayor endeudamiento pues representa 55 por ciento de sus activos, seguida por Petrobras y ExxonMobil con 50 y 48 por ciento de sus activos, respectivamente, cifras hasta hace un par de años según el estudio. En tanto, British Petroleum es la que menos debe, al representar su deuda sólo el 34 por ciento de sus activos; situación similar a Chevron Texaco, ya que sus pasivos representan 35 por ciento de sus activos.

Ahora observemos las potencialidades de Pemex como empresa pública estatal. Petróleos Mexicanos (Pemex) fue la segunda empresa petrolera a escala mundial que en 2004 reportó mayores utilidades, antes de impuestos, con 40 mil millones de dólares, sólo por debajo de Exxon Mobil, pero casi el doble de lo registrado por Shell y más de tres veces el monto de Conoco Phillips, informó este jueves la paraestatal.

Entonces apreciamos con estos ejemplos las posibilidades de fortalecer a Pemex con nuevas caracterizaciones de empresa estatal para ser más competitiva y con mayores potencialidades de cuidar reservas, satisfacer el mercado nacionales, impulsar los procesos derivados de producción así como controlar el almacenamiento y distribución y venta de los productos que genere la industria vista en forma integral incluyendo transporte, refinación, petroquímica básica.

La creación de un organismo autónomo. Fundamento jurídico

La creación de un organismo autónomo como el que se propone con esta iniciativa obliga a escudriñar en la teoría y en los estudios que orienten una decisión centrada y fundamentada. La autonomía de esta nueva institución responde a diversos principios en donde se debe atender a lo siguiente:

- a) No tanto la independencia, como la no dependencia;
- b) No tanto la autodeterminación, sino la no heterodeterminación;

c) No tanto la libertad, sino la no sujeción; y

d) No tanto la originariedad, sino la no derivación".

En un Estado en donde los partidos políticos no tenían el rol de primera importancia que juegan en la actualidad, el control del poder podía ejercitarse mediante el principio de división de poderes que, como es de sobra conocido, estaba destinado a dividir el conjunto de funciones estatales y de los poderes que las ejercitaban, en donde los órganos del poder ejecutivo, legislativo y judicial, se controlaban, fiscalizaban y racionalizaban sus conductas de forma mutua.

No obstante, la dinamización que los partidos políticos le han conferido a la vida pública, y la aparición de funciones estatales atípicas que no logran ubicarse plenamente en uno de los tres grandes rubros del ejercicio del poder, han sugerido la instauración de nuevos órganos estatales, situados al margen de la división tradicional de poderes, y dotados de plena autonomía organizativa, de gestión y normativa para garantizarles un espacio de actuación institucional ajeno a interferencias, y propiciar el ejercicio de sus atribuciones desde criterios eminentemente técnicos y especializados, y al margen de consideraciones de tipo político. Estos órganos, de conformidad con sus características concretas han sido denominados "órganos constitucionales autónomos" u "órganos extrapoder".²⁸

Estos órganos nacen, además, como consecuencia de la diversificación de funciones, la multiplicación de estructuras y la especialización de actividades que produce una organización estatal compleja y abigarrada como la que representa el Estado contemporáneo. Por ende, la necesidad de establecer un equilibrio político y constitucional se compagina con la inexorabilidad de especializar las funciones, justificando con ello la existencia de órganos que se ponen al margen o por fuera de la división de poderes para llevar a cabo tareas que en otro momento se encontraban en manos de los poderes tradicionales, pero que en base a su trascendencia, complejidad y tecnificación han debido ser independizados para que se desarrollen al margen de los intereses políticos, con el único fin de velar por el respeto del orden constitucional y el interés público que le subyace.²⁹

De conformidad con lo señalado, para este autor "órganos constitucionales" son aquellos a los que se confía una actividad directa del Estado, y en cuya actividad gozan, dentro de los límites del derecho objetivo que los coordina mutuamente, pero que no los subordina entre sí, de una completa independencia recíproca.³⁰

Aldo M. Sandulli, destacó un conjunto de elementos a tomar en cuenta a la hora de "ubicar" a un órgano constitucional en el ámbito de los órganos supremos del Estado.

De acuerdo con su opinión, el análisis debe considerar en primer lugar, el grado de autoridad conferido a una institución, característica que se observa en la naturaleza de las funciones que tiene encomendadas, del nivel normativo en el que las mismas se ejercitan, y de la eficacia de los actos o resoluciones en que se concreta su actividad. En segundo lugar, señaló la necesidad de analizar el régimen jurídico del propio órgano, es decir, su posición o estatus dentro del esquema constitucional, para advertir con qué calidad actúa en el

sistema jurídico. En este contexto, un órgano constitucional autónomo, por su propia naturaleza debe estar investido de una posición de "supremacía" que le permita afirmar, a la par, su "independencia".³¹ Correspondió a Constantino Mortati y a Enzo Cheli el mérito de hacer una distinción de gran trascendencia para el análisis de los órganos estatales.

Algunos que están configurados de forma inmediata por la constitución, de tal forma que la norma fundamental se encarga de mencionarlos expresamente, describir la función que realizan, sus principales atribuciones, señalarles su estatus o jerarquía, su composición, la forma de designación de sus titulares y sus garantías.

Otros, en cambio, comparten únicamente con los primeros su nominación expresa, la determinación de alguna o algunas de sus atribuciones por el texto constitucional y su posición de órganos de "vértice" dentro del sistema constitucional lo que los hace insuprimibles por el legislador ordinario. La diferencia avanzada por los autores se condensa en el hecho de que los primeros son órganos constitucionales plenos, mientras que los segundos están acotados, puesto que sólo comparten algunas de las características de aquellos. Los primeros se consideran esenciales para la vida del Estado, mientras que los segundos solamente coesenciales, ya que están destinados a coadyuvar al cumplimiento de los objetivos del Estado. Si bien se ubican en el mismo peldaño normativo, el rasgo que les falta es el que concierne a su ubicación constitucional, pues mientras los órganos constitucionales autónomos son órganos al margen de la división de poderes, los de relevancia constitucional dependen orgánicamente de alguno de los poderes tradicionales.³²

La distinción de los autores coadyuva a destacar que el concepto de autonomía aplicado a los órganos constitucionales debe caracterizarse por su completitud. Debe corresponder al máximo de garantías necesarias para salvaguardar la independencia de instituciones que por la función estatal que realizan deben contar con una ubicación específica en el concierto de las instituciones estatales, por fuera de la división tradicional de poderes.

La noción de órgano constitucional autónomo ha venido construyéndose a la par de las transformaciones del derecho constitucional derivadas del replanteamiento de algunas teorías o principios considerados a principios del siglo XX como verdaderos dogmas jurídicos.

En la delimitación de su concepto se ha sostenido que órganos constitucionales autónomos son los que se ponen como "inmediatos partícipes de la soberanía"; aquellos órganos que surgen de modo "inmediato" de la constitución, o aquellos a los que el concepto de "jerarquía" no puede aplicárseles. Por este motivo, a lado de su denominación como órganos constitucionales autónomos aparecen igualmente como órganos de vértice, órganos supremos u órganos fundamentales del Estado.

La evolución a que ha sido sometido el concepto de referencia, ha llevado a concluir, en términos generales, que los elementos que distinguen a los órganos constitucionales autónomos son los siguientes:

1. Representan un elemento necesario del ordenamiento constitucional, en el sentido que su ausencia supondría la inmediata detención de la actividad estatal.
2. Se erigen como un elemento indefectible del Estado, en el sentido que desde el punto de vista institucional, su actividad no puede ser sustituida por otros órganos constitucionales.
3. Tienen una estructura dictada desde la misma constitución, de modo que queden netamente encuadrados en el contexto de la separación de los poderes supremos del Estado, y dentro del sistema de equilibrios constitucionales.
4. Gozan de una posición de paridad respecto a los otros órganos constitucionales, con el objeto de garantizar su común independencia.³³
5. Participan en la dirección política del Estado, de forma que con su actuar se concretiza la voluntad del Estado en un sentido coherente y armónico con el conjunto de valores y principios que inspiran al ordenamiento constitucional.

Los órganos constitucionales autónomos aparecen bajo estos elementos como consecuencia necesaria de las funciones que se les atribuyen dentro del sistema constitucional. Todos ellos de la máxima trascendencia jurídica en tanto se vinculan con la dirección política del Estado, con la tutela de su unidad de actuación y su soberana potestad de imperio.

Sin embargo, el desempeño de estos órganos al interior del sistema constitucional, de la mano de los recientes desarrollos teóricos, han llevado a considerar nuevos elementos en la determinación de estos órganos. Estos elementos son determinantes para la garantía de un espacio institucional verdaderamente autónomo dentro del cual puedan ejercer sus atribuciones, y para generar un vínculo de responsabilidad que los constriña a conducirse de acuerdo con estándares de transparencia y conforme a una estricta rendición de cuentas.

Hablamos de dos características adicionales:

6. La compresión de sus fuentes normativas, con el objeto de que no exista una indebida interferencia de otro u otros órganos de poder a través de la legislación, y el órgano mismo, en uso de sus potestades normativas y con el referente primario de sus necesidades de organización y funcionamiento, pueda dictar en completa libertad las normas para el debido cumplimiento de las funciones que le atribuye la constitución y su ley reguladora. En este contexto, la reducción de la legislación que regula a los órganos constitucionales autónomos a sus tres "sedes lógicas": la Constitución, la Ley Orgánica y su Reglamento, representan una necesidad institucional encaminada a la salvaguarda de su independencia.³⁴

7. La transparencia y rendición de cuentas, bajo la premisa de que un indebido ejercicio de sus atribuciones puede conducir a generar nuevas burocracias que se corporativicen y actúen como cotos vedados de poder.

Por ello, en concordancia con las premisas de un Estado democrático de derecho, es necesario establecer los controles adecuados mediante el principio de responsabilidad, a efecto de garantizar el adecuado ejercicio de sus atribuciones, la transparencia en el manejo de los recursos públicos, y la rendición de cuentas de cara al conjunto de poderes públicos, y los que es más importante, de cara a la sociedad.³⁵

De conformidad con los elementos que los caracterizan, es posible destacar que los órganos constitucionales autónomos son aquellos que están expresamente determinados por la constitución para el cumplimiento de una función estatal, dentro de un espacio institucional propio y reservado, bajo una garantía de independencia que los aleja del ámbito de influencia del conjunto de poderes tradicionales.

Para ser más sintéticos, los órganos constitucionales autónomos tienen principios distintivos que emanan de su propia naturaleza y que han sido debidamente identificados por la doctrina más consistente.³⁶ Entre ellos destacan

La inmediatez

1. Se encuentran directamente creados por la constitución, a través de su mención expresa, con la determinación igualmente expresa de sus atribuciones principales, y de sus principios básicos de organización.

El objeto

2. Se les encomienda la realización de una función estatal, por lo cual el ejercicio de sus actividades se considera de orden público.

Los criterios técnicos y de especialidad

3. Realizan su función según criterios estrictamente técnicos y especializados.

El estatus

4. Se encuentran ubicados en la cúspide del sistema constitucional, a la par de los poderes del Estado y de los demás órganos constitucionales autónomos, con quienes mantienen relaciones de coordinación y de no subordinación.

La autonomía

5. Tienen reconocida y asegurada su autonomía organizativa, funcional y presupuestal, a efecto de que puedan cumplir con las funciones que constitucionalmente tienen asignadas.

La independencia

6. Tienen asegurada la independencia del órgano como tal, y de sus principales funcionarios, con el objeto de que no sean sometidos a presiones o interferencias de ninguna especie.

La transparencia y rendición de cuentas

7. Son órganos que deben rendir cuentas de su actuar de manera periódica. Sus titulares deben estar sujetos al régimen de responsabilidades de los servidores públicos.

La concentración de su esquema de fuentes

8. En su actuación deben estar vinculados únicamente a la constitución, a su ley orgánica o reglamentaria y los reglamentos que ellos mismos expidan en uso de sus atribuciones normativas.

El control de sus actos

9. Sus actos son definitivos, pero en casos puntuales deben estar sometidos a posterior control jurisdiccional.

Algunos de los principios anotados han sido adoptados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la reciente determinación jurisprudencial de las características de los órganos constitucionales autónomos.

La interpretación del Alto Tribunal parte de consideraciones previas en donde se destacan varios elementos:

En primer lugar, se alude a la idea de que coadyuvan al equilibrio constitucional. La Corte ha sostenido que: "Surgen bajo una idea de equilibrio constitucional basada en los controles de poder, evolucionando así la teoría tradicional de la división de poderes dejándose de concebir la organización del Estado derivada de los tres tradicionales (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) que, sin perder su esencia, debe considerarse como una distribución de funciones o competencias, haciendo más eficaz el desarrollo de las actividades encomendadas al Estado".

En segundo lugar, se destaca la especialización de funciones, vinculada con la independencia y autonomía de los órganos que la realizan: La Corte ha señalado que: "Se establecieron en los textos constitucionales, dotándolos de garantías de actuación e independencia en su estructura orgánica para que alcancen los fines para los que fueron creados, es decir, para que ejerzan una función propia del Estado que por su especialización e importancia social requería autonomía de los clásicos poderes del Estado".

En tercer lugar, se subraya su pertenencia al Estado, a pesar de la ubicación que puedan tener en el contexto constitucional. La Corte ha mencionado que: "La creación de este tipo de órganos no altera o destruye la teoría tradicional de la división de poderes, pues la circunstancia de que los referidos órganos guarden autonomía e independencia de los poderes primarios, no significa que no formen parte del Estado mexicano, pues su misión principal radica en atender necesidades torales tanto del Estado como de la sociedad en general, conformándose como nuevos organismos que se encuentran a la par de los órganos tradicionales". Conforme a estos presupuestos, el alto tribunal definió las características esenciales de los órganos constitucionales autónomos en México de la siguiente manera:

- a) Deben estar establecidos directamente en la Constitución federal;
- b) Deben mantener, con los otros órganos del Estado, relaciones de coordinación;
- c) Deben contar con autonomía e independencia funcional y financiera; y
- d) Deben atender funciones primarias u originarias del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.³⁷

Las principales manifestaciones de la autonomía

La primera aplicación práctica del concepto de autonomía a un órgano constitucional se realizó en 1952 en Alemania, ante la necesidad de esclarecer la posición constitucional del Tribunal Constitucional Federal dentro de su sistema jurídico.³⁸

El informe del "estatus" del Tribunal Constitucional representa un documento de la mayor relevancia porque deriva la posición constitucional del órgano en cuestión sobre la base de la autonomía que le garantiza la constitución, y porque a partir de ese documento se generalizan las principales vertientes en que la propia autonomía se manifiesta. El informe del "estatus" determinó que la autonomía de los órganos constitucionales se desarrollaba en tres vertientes:

- a) Autonomía organizativa;
- b) Autonomía presupuestaria; y
- c) Autonomía normativa.

Lo significativo del caso es que a partir de ese momento se produjo una generalización de los órganos constitucionales autónomos en el seno de las constituciones promulgadas con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial, y se expandió igualmente la percepción de las vertientes que conformaban, y conforman en la actualidad, sus notas distintivas, a pesar de que un sector de la doctrina ha insistido en el hecho de la única manifestación directa de la autonomía es la normativa, en virtud que la capacidad de organización de una institución, o la potestad de determinar su presupuesto y gestionarlo necesitan, inexorablemente, de aquellas normas jurídicas que el órgano en cuestión está en posibilidad de crear.³⁹

- a) Autonomía organizativa

La autonomía organizativa supone la capacidad de un órgano constitucional para determinar su estructura y organización interna.

Esta capacidad se refleja en dos subtipos de autonomía:

1. La autonomía gubernativa
2. La autonomía administrativa

1. La autonomía "gubernativa" representa la capacidad de un órgano para ejercer el autogobierno. Esta manifestación se expresa, fundamentalmente, en la posibilidad de crear órganos y subórganos al seno de la institución, de tener un personal propio para el cumplimiento de sus funciones, y en la necesidad de que todos los cargos con funciones de dirección y gobierno dentro de la misma sean elegidos en el seno del propio órgano, bajo criterios de selección y contratación internos, sin que exista ningún tipo de interferencia exterior en el nombramiento de sus funcionarios. También en la aptitud para encomendar nuevas tareas a sus órganos, subórganos y a su personal, a parte de las estipuladas en la ley.

Esta capacidad se relaciona con otras más que derivan de la propia autonomía del órgano y que valoradas en su conjunto, propician el autogobierno. Entre ellas destaca la potestad reglamentaria, la elaboración del presupuesto, la determinación de la plantilla del personal, las atribuciones en materia de seguridad y la potestad sancionatoria.

2. La autonomía "administrativa" se configura como una garantía en el desarrollo independiente de las funciones del órgano constitucional, que parte de presuponer la especialidad en su administración por su estatus jurídico y la función que desempeña.

En el ámbito de la administración, "significa independencia de acción entre órganos u organismos de la administración pública. Goza de ella el órgano que no está subordinado a las decisiones de otro, por ley".⁴⁰

Lo anterior supone, la capacidad de emprender la acción administrativa de manera independiente y sin ninguna interferencia de un agente u órgano de poder externo. Esta vertiente de la autonomía, presupone, en principio, la existencia de una autonomía presupuestaria que dote al órgano de un patrimonio propio, suficiente para el cumplimiento de sus fines, que permanezca bajo la entera responsabilidad de su gestión administrativa.

Por ende, a pesar de que pueden existir aparentes paralelismos o aproximaciones que pudieran llevar a considerar la posibilidad de realizar ejercicios de homogenización, lo cierto es que la especialidad de la administración del órgano es uno de los elementos que los distinguen y caracterizan, porque en su determinación no hay que tomar en cuenta el régimen retributivo per se, sino que además de eso se impone la necesidad de vincular dicho régimen con las funciones que en concreto se desempeñan. Además, la especialidad de la administración del órgano autónomo emana en buena medida de las cualidades de sus funcionarios, ya que el rigor técnico que se demanda de la función del órgano requiere perfiles con mucha mayor objetividad, imparcialidad e independencia.

La especialidad de la administración se observa en tres aspectos principales:

- a) En el régimen jurídico y los mecanismos para la selección de su personal;
- b) En su régimen retributivo; y

c) En su sistema disciplinario.

b) Autonomía presupuestal

La autonomía presupuestal implica la capacidad del órgano constitucional para determinar por sí mismo los montos económicos necesarios para cumplir con las atribuciones que tiene constitucionalmente conferidas, para gestionarlos de manera independiente de conformidad con su objeto, y para fiscalizarlos a través de órganos y procedimientos propios.

Esta vertiente de la autonomía se divide en tres subtipos:

1. Autonomía de determinación presupuestal.

2. Autonomía de gestión.

3. Autonomía de fiscalización del gasto.

1. La autonomía de determinación presupuestal supone una plena capacidad para establecer el presupuesto del organismo de conformidad con sus estructuras y cometidos, sin que ningún órgano pueda interferir en su conformación y posterior presentación ante las instancias de decisión correspondientes.

Esta capacidad impide que el presupuesto de dichas instituciones pueda ser condicionado en su diseño y formulación, o modificado de forma previa por los órganos de intermediación hacendaria dependientes del gobierno, lo cual quiere decir que, en principio, los órganos de gobierno se encuentran vinculados por el contenido del presupuesto que se les presenta, teniendo que limitarse a incorporarlo en sus términos al Presupuesto de Egresos sin modificación alguna.

El único órgano que no se encuentra vinculado por el contenido del presupuesto presentado es el Poder Legislativo, pues en función de las características esenciales del sistema democrático y de configurarse como representante de la voluntad popular, posee amplias y exclusivas facultades en materia de aprobación del presupuesto nacional, estando en aptitud de aprobar en sus términos el que presenten los órganos constitucionales autónomos, o de realizarles modificaciones de conformidad con los requerimientos generales del presupuesto del Estado.

2. La autonomía de gestión supone un ámbito de libertad conferido a una institución para que pueda ejecutar su presupuesto con miras a cumplir debidamente con el objeto para el que fue creada, para que pueda ejercer sus facultades y alcanzar los objetivos y metas estipulados en las normas que la regulan. Esto significa conferir al órgano suficientes atribuciones para que puedan elegir y realizar sus propios objetivos constitucionales, administrativos o económicos, al margen de cual haya sido la fuente de su presupuesto.

Esta característica se vincula con la autonomía presupuestaria y el ejercicio del gasto en la medida en que confirma la plena capacidad de una institución para disponer de sus recursos presupuestales, en base a criterios propios vinculados al cumplimiento de su objeto, de sus fines y funciones. Su capacidad para definir, en concordancia con su vertiente organizativa, el tamaño de su estructura burocrática; para determinar los montos de las remuneraciones y prestaciones de sus funcionarios y empleados, para decidir la adquisición de bienes y

servicios, y en general, para disponer con plena libertad la ejecución del presupuesto asignado de conformidad con criterios de eficiencia, eficacia y transparencia.

Esta capacidad impide que el ejercicio de la gestión financiera, una vez aprobado el presupuesto, se encuentre limitado por instrucciones u observaciones de cualquier entidad externa. De esta manera, consiente una plena disponibilidad de sus ingresos sin condicionamientos indebidos, para poder ejercer sus atribuciones. En consecuencia, las directrices de ejecución del presupuesto, la autorización del gasto, la realización de pagos, la contratación de servicios y la fiscalización de la ejecución del presupuesto quedan bajo la órbita de decisión del propio órgano.

3. La autonomía de fiscalización parte de la necesidad de que sea el propio órgano quien determine, gestione y administre sus recursos, y el que deba fiscalizarlos a través de órganos técnicos y especializados que dependan orgánicamente de la institución.

Lo señalado conduce a destacar que uno de los elementos determinantes de la autonomía presupuestaria de los órganos constitucionales autónomos consiste en que la fiscalización de sus recursos la realice el propio órgano, lo cual se concretiza en la capacidad de designar libremente al contralor o auditor interno.

Al margen de lo señalado, la autonomía presupuestal se vincula también con otras vertientes de la autonomía constitucional reconocida a ciertos órganos. Por ejemplo, con la autonomía normativa y de organización, en específico con los reglamentos de personal y de remuneraciones, puesto que posibilitan la concesión de retribuciones específicas al personal en determinados momentos y circunstancias, y siempre y cuando se cumplan con los requisitos establecidos de modo previo.

La importancia de la autonomía presupuestal no consiste en los montos económicos de las partidas aprobadas, sino fundamentalmente en que se erige como una condición necesaria para conseguir la independencia de un órgano en relación con los poderes tradicionales. En este sentido, implica una elemental garantía de independencia institucional.

c) Autonomía normativa

La autonomía normativa en relación a los órganos constitucionales implica, en términos generales, la potestad para darse sus propias normas; es decir, la capacidad que se les confiere para ordenar y regular su propia organización, su funcionamiento y los procedimientos de que se vale para el ejercicio de sus atribuciones.

La prerrogativa en cuestión no se ejerce en atención a un interés privado del órgano, sino en función a un interés público que deriva de la necesidad de asegurar su funcionamiento independiente. En este contexto, la independencia del órgano se configura a través de los límites impuestos a su regulación jurídica desde órganos externos, como los que tienen a su cargo la reforma de la constitución o de la ley ordinaria, y de las capacidades de regulación autónoma conferidas al mismo.

Su manifestación más evidente consiste en la atribución de una potestad reglamentaria, cuyos productos, reglamento interior, lineamientos y acuerdos, deben sujetarse al mismo procedimiento de publicación del resto de las normas jurídicas estatales.

La producción normativa de un órgano constitucional no representa solamente la capacidad de establecer normas de autoorganización con efectos internos, cuya eficacia vincule en exclusiva a los órganos y funcionarios de la institución; por el contrario, son normas con efectos externos que vinculan no sólo al órgano que los produce sino a todos aquellos entes o personas que por la función desarrollada por el órgano, mantienen un conjunto de relaciones institucionales con él. Son normas que no necesitan sanción o promulgación, ni ser refrendadas o ratificadas por ningún otro órgano del Estado. Por el órgano del que emanan, en muchas ocasiones se les confiere un rango jurídico igual al de la ley.

La autonomía normativa supone la racionalización normativa de la vida y el funcionamiento de los órganos constitucionales, de conformidad con lo establecido por la constitución y por la ley de referencia. Estas normas deben dictar únicamente lo que se considere jurídicamente relevante para la existencia autónoma, la organización, funcionalidad e independencia del órgano, dejando la concreta regulación de sus perfiles en manos de normas de producción propias.

El ámbito de actuación de la potestad normativa alcanza la autonomía organizativa y presupuestal en función de que cualquier capacidad de decisión que se derive de ellas debe estar adecuadamente regulada a través de normas jurídicas. De conformidad con ello, es posible señalar que dicha autonomía se divide en distintos subtipos, sin dejar de destacar la notable proximidad existente entre ellas:

1. Autonomía organizativa.
2. Autonomía funcional.
3. Autonomía procedimental.

1. La autonomía organizativa representa la prerrogativa conferida a un órgano para que mediante normas propias, proceda a la estructuración orgánica de la institución, en las vertientes de gobierno y administración señale líneas atrás, de conformidad con lo estipulado por la constitución y la ley.

2. La autonomía funcional es una potestad próxima a la autonomía organizativa, en tanto concede a un órgano la posibilidad de regular su funcionamiento interno al margen de cualquier interferencia exterior que pudiera encaminarse justamente a impedir su adecuada funcionalidad. La proximidad es notoria desde el momento en que se advierte que toda norma dirigida a crear o regular órganos de gobierno internos debe estar acompañada de normas adicionales que señalen las atribuciones que se les confieren para la adecuada realización de sus tareas.

Esta característica es relevante en virtud que permite que sea el propio órgano el que, teniendo en cuenta las expectativas constitucionales a satisfacer, busque la mejor manera de regular sus atribuciones con el objetivo de fijar las condiciones más óptimas para la realización de sus fines y funciones, de conformidad con la constitución y la ley.

Esta vertiente no debe confundirse con la autonomía gubernativa o administrativa que igualmente racionaliza el ejercicio de los órganos y subórganos de la institución, pues su cometido se encamina a articular y delimitar las competencias administrativas de dichos órganos. En cambio, la autonomía funcional se encamina a regular las funciones sustantivas que dan lugar a la existencia del órgano y que por su propia naturaleza son de mayor relevancia.

3. La autonomía procedimental es la condición necesaria para determinar la existencia de una autonomía procedimental. La primaria regulación que la constitución y la ley hacen de las funciones que competen al órgano constitucional, conduce a dejar en manos del propio órgano la regulación puntual de los mecanismos o procedimientos bajo los cuales habrá de cumplir sus tareas sustanciales.

Si el órgano realiza funciones de control, y la constitución y la ley le especifican las líneas maestras de los procedimientos de control a su cargo, la autonomía normativa del órgano le confiere la posibilidad de completar dicha regulación con el objeto de cumplir con sus atribuciones de manera altamente técnica y especializada.

En este contexto, el carácter "técnico" otorgado a los órganos constitucionales es uno de los elementos que conforman su autonomía procedimental, en virtud de que impone al órgano la obligación de complementar su regulación normativa bajo criterios eminentemente técnicos y especializados, y en sentido contrario, le obliga a dejar al margen cualquier consideración de índole política que pudiera entorpecer el rigor con el que realiza sus funciones.

La especialidad y alta calidad técnica reconocida a los órganos constitucionales vinculados al principio de autonomía, determina que en todo ejercicio de autorregulación se deseche cualquier argumento que ponga en peligro la imparcialidad, independencia y objetividad de la institución. Por ende, dicho carácter técnico constriñe al propio diseño de los mecanismos de actuación del órgano, haciéndolo compaginar con las características de un control jurídico objetivo, contrario por supuesto a las premisas de un control político que es siempre subjetivo.⁴¹

Un nuevo concepto de rendición de cuentas

Con la creación del organismo autónomodenominado Petróleos Mexicanos se daría paso a la creación de instituciones que permitan modernizar la administración pública acorde con los procesos democratizadores que vive intensamente el país en un tránsito no fácilmente predecible en sus conclusiones. En este sentido, la rendición de cuentas del ámbito público debe ser parte del perfeccionamiento de la democracia en México en tanto que debe ir dirigida a las autoridades políticas de control pero también a actores no estatales.

Así, el Congreso, a través de la Cámara de Diputados sería el órgano primario de este ejercicio de control sobre el organismo autónomo Petróleos Mexicanos abriendo los espacios necesarios para que la sociedad civil pueda participar e impulsar procesos de transparencia en las actividades de una nueva gestión que ayude a superar los rezagos y

distorsiones normativas y de operación como lo es el espectro de corrupciones que por ahora muestran un organismo propio del régimen anterior de extremo presidencialismo con esquemas cerrados de administración. En este sentido, la claridad de operación del nuevo organismo autónomo sería parte de la consecución de los derechos públicos de una ciudadanía en constante movilización por construir una nueva comunidad ciudadana que en esta etapa se vería representada por el congreso de la unión en la medida en que éste conceptúe la rendición de cuentas como un ejercicio ciudadano. En este sentido, el nuevo organismo público Petróleos Mexicanos sería parte de esa redefinición de ciudadanía que se ejerce en un primer momento por el congreso pero que amplía posibilidades para que cualquier ciudadano pueda complementar o conocer las deficiencias y eficacias de este ente público.

Así, el Congreso recupera parte de sus reivindicaciones readecuando sus articulaciones con la sociedad, cuidando sus intereses en el funcionamiento de un organismo público que es parte sustantiva de la sociedad mexicana no sólo por el peso sustantivo que tiene en la economía nacional sino, también, por las posibilidades de readecuar a un organismo que se caracteriza por ser recipiendario y gestor de la riqueza de pocos grupos y extracción de las riquezas nacionales hacia el exterior. A la vez, representa una de las empresas que más esperanzas puede propiciar para la mayoría de los mexicanos si se revierte esa tendencia de protección de privilegios y se amplían beneficios a los bloques sociales más extensos posibles en México coadyuvando, así, a la construcción de un proyecto de nación no tan excluyente y degradante como el que se ha edificado alrededor de Pemex.

Muchos aspectos parecen nebulosos. Comento algunos, los contratos de servicios múltiples, los excedentes petroleros y su uso, la participación de funcionarios y ex funcionarios en contrataciones de Pemex, la integración energética con América del Norte, redes de poder económico por parentesco, control de las cadenas de producción y distribución con énfasis a compadrazgos y el factor familiar, riquezas extralimitadas y exuberantes en pequeños grupos de la sociedad a partir de su interacción con esa empresa, beneficios y acuerdos no legales con empresas extranjeras que benefician a bloques locales, funcionarios, empresarios extranjeros, corrupción entre otras atrofias, algunas señaladas por el mismo auditor de la federación cuando se presentó en las conferencias convocadas por el senado y otras que son parte de la opinión pública regular que se construye alrededor de la empresa más importante para México y los mexicanos como lo es el siempre cuestionado método de selección de consejeros en cualquier instancia de supuestos deseos institucionales que pretenden ser autónomos pero quienes ejercen el poder no logran superar la vieja cultura política del parentesco, compadrazgo e imposición, afinidad de intereses y sensaciones de empoderamiento imponiendo a consejeros no obstante el daño que le causan al desarrollo de la democracia en el país.

Por eso debemos emprender un programa que rediseñe el rol de la Cámara de Diputados en la rendición de cuentas y el control de lo que es la paraestatal en la actualidad pero que pasaría a operar como un organismo autónomo que tendría que informar sobre sus responsabilidades y justificarlas en forma pública y transparente como un ejercicio de difusión a la ciudadanía y estar completamente sujeta a la sanción cuando las acciones de los funcionarios no correspondan con sus obligaciones. En este sentido, la rendición de

cuentas es un proceso forma parte de la esfera pública y que estará siempre sujeta al debate y escrutinio de la sociedad contribuyendo a mejorar la calidad ciudadana evitando centralismos perniciosos a un régimen republicano.

La rendición de cuentas que se debe ir imponiendo se ajusta más a la visión de compartimentos entre valores de justicia, ejercicio de derechos y responsabilidades recíprocas que se finquen en valores comunes de claridad y respeto ciudadano y desechar preceptos que transgreden derechos fundamentales de otros seres humanos. Este es el sentido de una nueva rendición de cuentas que logre trascender los viejos dogmas y procedimientos de hacer negocios y crear redes de riqueza en pocas manos alrededor de Pemex y el transnacionalismo que se ha insertado en los procedimientos y normas administrativas de esta empresa. El concepto de rendición de cuentas debe asumir este reto de que las compañías transnacionales adopten código de conducta para informar a la sociedad donde operan sobre sus acciones y sus interrelaciones con funcionarios de Pemex convertido en un nuevo organismo autónomo. El desafío es muy amplio para coexistir favorablemente en la globalización para lo cual se deben diseñar estrategias que se soporten en derechos políticos de tal manera que la rendición de cuentas sea parte del desarrollo de la ciudadanía a partir de la función controladora de la cámara de diputados.

Distinguidos legisladores:

Con esta iniciativa que me permito presentarles a su alta representatividad soberana y con base en el análisis descrito respecto a las expectativas de los hidrocarburos y el control y manejo de sus derivados y refinados incluso todos los aspectos que integran la industria del petróleo en México, estoy aportando los siguientes aspectos orientados a contribuir a la configuración de un nuevo paradigma que pueda regir en el futuro para impulsar a la industria petrolera creando un organismo con la suficiente autonomía que permita hacer más competitiva la actividad industrial del petróleo asegurando que los beneficios generados por esta relevante función del Estado contribuya al desarrollo social y económico de todos los mexicanos disminuyendo las abismales y preocupantes diferencias de status en las que se desenvuelve la convivencia de una sociedad a la que se deben presentar alternativas viables y factibles. Estoy convencido de que ya no se debe posponer la realización de acciones concretas con impactos directos al bienestar de las familias que hoy se desmoronan por los flagelos del desempleo y la falta de expectativas correspondiéndose con el alto nivel de riqueza de pocos pero muy pocos mexicanos.

Anotemos que el proyecto que les muestro y del cual pido su reflexión y apoyo únicamente aborda la reforma a la constitución política de los Estados Unidos Mexicanos y la ley orgánica del congreso de la unión en el marco de las relaciones entre ejecutivo y legislativo que deben reacomodarse día con día. Creo que debemos ir al fondo del asunto en una perspectiva en que se debe plantear la situación del país en el mundo y en la geopolítica universal del petróleo, su futuro como combustible fósil y sus repercusiones en el medio ambiente. No creo que necesariamente se tenga que desaparecer a la empresa para iniciar nuevos esquemas de reorganización en el proceso de industrialización petrolera que para efectos de esta iniciativa incluye la exploración, extracción, explotación, almacenamiento,

comercialización, transporte, incluyendo oleoductos, distribución, ventas de primera mano, derivados, refinados y petroquímica básica.

En este sentido, no consideramos la reforma como la presentó el ejecutivo federal que me parece ambiciosa al incluir cerca de 8 ordenamientos sin pasar la constitución. Asimismo, creo que finalmente la reforma como está planteada va a conseguir mayores desajustes entre las distintas fuerzas políticas, grupos económicos y sociales posponiendo concreciones de política pública. Va a ser una reforma con pocos consensos probablemente y seguramente propiciará movilizaciones en contra y a favor en donde se concluirá al ámbito de decisión de la suprema corte de justicia de la nación. Este es un escenario posible porque la constitucionalidad de la propuesta del ejecutivo no es muy clara. Por eso, lo que propongo es que se busquen los consensos sobre bases de una reforma constitucional en la que converjan las distintas manifestaciones políticas en las cámaras de senadores y diputados y ese sea el punto de partida para modernizar a Pemex y con mayor cuidado delinear la reingeniería de los ordenamientos derivados de la norma fundamental. Es alrededor de la reforma constitucional donde son más factibles los acuerdos políticos y no en las leyes donde se dispersa la creatividad de especialistas, intelectuales, empresarios, políticos y la sociedad civil en su conjunto y de sus organizaciones.

El planteamiento filosófico-político de que debemos de partir es que ahora vivimos en un sistema de partidos pluralista, donde las imposiciones de visiones sobre el mundo y nuestro futuro como nación son muy diferenciadas. Ahora, antiguos patrones de cultura ya no encuentran adecuaciones y funcionalidad para imponerse al conjunto de la sociedad, incluso al conglomerado que toma las decisiones. El gradualismo de las viejas elites para prevalecer al frente de las estructuras de dirección políticas es intensamente impactado por la falta de unanimidad en el pensamiento acerca de lo que el futuro del país debe ser. Por eso, no debe haber temor de entrar a una reforma verdaderamente de fondo desde la perspectiva constitucional pues nuestro máximo ordenamiento es puesto a prueba en todos los aspectos de la vida civil y política de manera constante ante el dinamismo de sectores sociales cada vez más preparados y jóvenes en búsqueda constante de nuevas expectativas que al parecer la añeja cultura de las negociaciones ya no puede colmar. Así, con esta iniciativa pretendo aportar una idea alterna de acercarnos a los acuerdos de fondo que el país requiere a sus circunstancias que obligan adentrarse a navegar en latitudes más allá del mundo de las elites y formas tradicionales de poder.

La iniciativa que propongo establece

1. Una nueva posición constitucional de Petróleos Mexicanos donde la naturaleza jurídica del nuevo organismo que se crea con esta iniciativa surge en la puntualización constitucional de sus funciones que se relacionan al cumplimiento en lo relacionado a una actividad estratégica precisada en los artículos 25, 27 y 28 constitucionales.

La relevancia constitucional de Petróleos Mexicanos estaría dada con la reforma al artículo 28 que propone esta iniciativa. En este precepto, se precisa la creación del organismo autónomo Petróleos Mexicanos, determina sus funciones y competencias y establece el estatuto constitucional que contiene las garantías institucionales que corresponden a su

titular. En este sentido, la constitución limita la autonomía de Petróleos Mexicanos al circunscribirla exclusivamente al desarrollo de la industria petrolera y sus niveles de independencia queda claramente establecida con respecto a los otros poderes públicos sin merma de las actividades de control que debe atender el Congreso en estas figuras jurídicas administrativas.

La ley, entonces, no puede afectar la figura de autonomía que queda establecida con esta reforma al artículo 28 de la constitución y en todo caso la ley debe circunscribirse a delimitar la forma en que se desenvolvería dicha autonomía especificando más concretamente la integración, organización y atribuciones del nuevo órgano, sus poderes de fiscalización, los tipos de fiscalización, las modalidades de responsabilidad que puede imputársele, las relaciones de Petróleos Mexicanos con el congreso de la unión y los mecanismos de revisión de su actividad institucional.

La reforma del artículo 28 constitucional que se propone señala la 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. Alude a ella, como la misma constitución lo hace por ejemplo con la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (artículo 102 apartado B de la Constitución), el Banco de México (artículo 28 párrafo VI de la Constitución), el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (artículo 26 apartado B de la Constitución), o el Instituto Federal Electoral, (artículo 41 fracción V de la Constitución), porque a todas estas instituciones la constitución no las hace depender de alguno de los poderes tradicionales. En su no dependencia orgánica respecto de otra institución reside una de sus peculiaridades más significativas de estos órganos.

1. La naturaleza jurídica del nuevo organismo autónomo responde a su categoría que le otorga el derecho público, esto es, Petróleos Mexicanos surge y es regulada por la norma pública de excelencia: la constitución política de los Estados Unidos Mexicanos. Tiene un objeto definitivamente público: la administración de uno de los recursos estratégicos consagrados en la constitución como propiedad exclusiva de la nación y su autonomía no está dispuesta por una ley sino que se encuentra garantizada directamente por la constitución.
2. Se atiende a la peculiaridad de la autonomía del nuevo organismo pues se establece claramente la base de su gobierno creando un consejo de administración que será el órgano superior de dirección. Se atiende a una necesaria gradualidad pero con mandato constitucional para pasar a la autonomía fiscal con base a necesidades de la hacienda pública que debe emprender un programa distinto al corto plazo para cumplir con la autonomía conferida al nuevo organismo.
3. Se acota la tendencia de predominio de sectores tradicionales con especial influencia en las decisiones de la empresa para evitar que los conflictos de interés determinen la operación empresarial. Así, el sindicato y los empresarios tendrán representación en el consejo directivo con voz pero sin voto y los demás consejeros serán seleccionados por un mecanismo donde participen más los sectores académicos y científicos, no obstante que el mismo Ejecutivo puede proponer a sus

propios candidatos. Todos estarán sujetos al escrutinio y análisis público de la sociedad civil y sus organizaciones así como sectores científicos y académicos dando pauta para que la cámara de diputados seleccione a los candidatos que claramente tengan las mejores capacidades para dirigir la empresa en un proceso transparente y sin dudas. Con ello, se evita, también que en esta transición en la que el ejecutivo ya no va a ser el protagonista central de control sobre la empresa, que ahora será un organismo público autónomo, se trasladen los mismos vicios a las fracciones parlamentarias de los diputados y que ahora sean los líderes del parlamento quienes induzcan conflictos de intereses al seleccionar a los consejeros cayendo en los vicios de control del presidencialismo. Con ese procedimiento y criterios de selección se intenta garantizar pasar del sistema clientelar de compadrazgos y parentesco a otro donde prevalezca la profesionalización que requiere la modernización del país en todos sus órdenes.

4. Se contempla la creación y operación de distintos comités que habrán de acompañar la transición desde la empresa descentralizada Pemex a otra autónoma denominada Petróleos Mexicanos. Aquí, se considera un comité que incluya la función de auditoría que exigen organismos internacionales que regulan, lo queramos o no, la competitividad a nivel mundial y de los mercados internacionales. La idea de partida es incluir el estudio de la geopolítica de los precios internacionales y de la producción mundial del petróleo para definir estrategias de producción, conservación de reservas, ventas, mecanismos de regulación de consumo, procesos de integración e intercambios con América del Norte en función del interés nacional. De igual manera, se visualiza delinear políticas en el sector en función de las necesidades de refinación y readecuación de la infraestructura.

5. Se ha diseñado la propuesta de dirección corporativa de tal manera que el director general de la empresa sea, al mismo tiempo, el presidente del consejo de administración con lo que se garantiza las simbiosis necesaria que se requiere en la transición hacia la nueva empresa y la consolidación de su estructura de gobierno, de gestión pública, de control.

6. Un aspecto innovador es la creación de un comité de transparencia del gasto y de control de operadores de la industria petrolera lo cual atiende a la oscuridad con la que opera la empresa actualmente en tanto que se desconocen las redes de poder económico y empoderamiento familiar o de pequeños grupos alrededor de la empresa. Se trata de darle a este comité acceso a los medios de comunicación masivos para que la sociedad conozca quienes son los que se están beneficiando con la empresa y como actúan en las contrataciones distinguiendo tenuemente la evidencia de no corrupción en la consecución de contratos u otros bienes. Se atiende, así, a la idea de que Pemex es una empresa donde gravitan ex funcionarios o empresarios que se han enriquecido por los favores que han recibido de quienes en su momento ocuparon cargos en la empresa de relevancia o bien de ex funcionarios que se incorporan a corporaciones para vender los conocimientos y documentos adquiridos en función de intereses propios y de otros particulares incluso extranjeros. En tal sentido, se prevé que ningún funcionario pueda ofrecer sus

servicios a empresas similares o asociadas a la industria petrolera sino hasta después de dos años de haber cumplido sus funciones dentro de Petróleos Mexicanos. Se atiende, así mismo, a la pena social que cree que a través de Pemex, entre otras dos o tres empresas públicas, se han generado las mayores riquezas para pequeños grupos. De igual manera, se intenta prever que las empresas con las que operará el nuevo organismo público no desplieguen acciones de corrupción como en la obtención de contratos en gasolineras, la operación en las ventas de gas entre otras deformaciones tan impactantes en la sociedad sobre todo de aquella que no se encuentra adecuadamente representada por las formas en que la administración de un organismo público se desenvuelve.

7. Petróleos Mexicanos contará con un contralor que también será seleccionado por escrutinio público y acotando el tráfico de influencias en su selección así como evitando el conflicto de intereses. Los procedimientos de selección son similares a los que se mencionan para la elección de consejeros y miembros de los comités previstos en la nueva estructura.

8. Se especifican las funciones que tendrá este nuevo organismo autónomo contemplando plazos de transición para su libre gestión pública, autonomía fiscal y presupuestal, sus relaciones con el congreso en especial con la cámara de diputados, así como las prevenciones programáticas para una adecuada planeación estratégica de producción, preservación de reservas, montos y ventas estratégicas, sistemas de oleoductos y planes de integración compartida con países del norte del continente y Centroamérica así como vinculaciones con otras naciones. Se contemplaría, a la vez, el aspecto de los excedentes petroleros y las necesidades de reinvertirlos en un 60% para infraestructura y fortalecimiento de la operación. Así, también se prevé la planeación para el manejo de petroquímicos y refinados armonizando esfuerzos entre los distintos órganos y actores que intervienen en la exploración, explotación, transporte, refinación y petroquímica cuidando la seguridad energética del país.

9. Se prevé igualmente la innovación tecnológica y el desarrollo de la ciencia así como el cuidado del medio ambiente con criterios de desarrollo sustentable.

10. Se considera la realización de contratos por parte de la nueva empresa evitando cualquier criterio que implique pago en especie, retribuciones extraordinarias o compensaciones por estímulo u otro concepto que implique riesgos para Petróleos Mexicanos o la propiedad de la nación sobre los recursos de hidrocarburos establecidos en el artículo 27 constitucional o en cualquiera de las etapas de la industria petrolera.

11. En materia de rendición de cuentas se prevén adecuaciones a la organización de la cámara de diputados para dotar a la junta de coordinación política con facultades para crear las comisiones que la dinámica política y social obligue como sería el caso de la creación de este nuevo organismo autónomo. De esta manera se integraría una nueva comisión ex profeso para el control de las actividades de este nuevo organismo autónomo que se crea con esta iniciativa que les propongo. Se trata de

aprovechar la oportunidad para impulsar un nuevo sistema de fiscalización y rendición de cuentas que incorpore a la sociedad de manera intensa dentro de una idea integral de derechos humanos.

12. Finalmente se considera la incorporación de este organismo autónomo a lo establecido en el título cuarto de la Constitución en materia de responsabilidades de los servidores públicos régimen al que quedarían sujetos los integrantes de este nuevo organismo.

Acudo a esta soberanía del Congreso de la Unión para presentar el siguiente proyecto de

Decreto que reforma los artículos 25, 28, 74, 93, 108, 110 y 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 39, 43 y 45 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue

ARTÍCULO PRIMERO

Se reforma el artículo 25 constitucional, cuarto párrafo que queda como sigue:

Artículo 25. ...

El...

Al...

El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el Artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el **Estado** la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan.

ARTÍCULO SEGUNDO

Se reforma el artículo 28 constitucional agregando 12 párrafos después del quinto actual para quedar como sigue:

Artículo 28. ...

En...

Las...

No...

El...

Para el caso del petróleo, su exploración, explotación, almacenamiento, transporte por cualquier modalidad, refinación y producción de petroquímicos y venta se contará con un

organismo público autónomo denominado Petróleos Mexicanos, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios en cuya integración participan la sociedad civil y organizaciones, la comunidad académica y científica y los Poderes Ejecutivo y Legislativo.

Petróleos Mexicanos contará con independencia en sus decisiones y funcionamiento. Tendrá órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de control del desempeño, de ingresos y egresos. El órgano superior de dirección será el consejo directivo que se integrará con un consejero presidente y ocho consejeros y concurrirán con voz pero sin voto un representante del sindicato de trabajadores petroleros de la república mexicana, uno de los empresarios y otro de la comunidad académica cuya selección se precisará en la ley reglamentaria. El presidente del consejo será, a la vez, el director general de Petróleos Mexicanos. El consejo contará con un secretario técnico y con seis comités: de mejoramiento de la gestión pública, deuda, pasivos y auditoría, mercados internacionales y geopolítica del petróleo, ciencia y tecnología, inversiones y financiamiento, desarrollo sustentable y transparencia del gasto y de control del padrón de operadores de la industria petrolera.

Este último comité dispondrá con la asignación presupuestal suficiente para mantener informada a la sociedad en los medios de comunicación masiva sobre contratos otorgados y los que se otorguen, personas beneficiadas, empresas operadoras, rendimientos generados, remesas de transnacionales y beneficios nacionales, intereses generados y transparencia de operaciones. Así también, informará mensualmente a la auditoría superior de la federación de la cámara de diputados del congreso de la unión.

La ley determinará las reglas para la organización y funcionamiento de los órganos del consejo y los que dependan del director general de Petróleos Mexicanos así como las relaciones de mando correspondientes. Todos los consejeros e integrantes de comités y funcionarios de la empresa estarán sujetos al régimen de responsabilidades establecido en el título cuarto de esta constitución.

El consejero presidente durará en su cargo 6 años sin posibilidad de reelección. Los demás consejeros durarán en su cargo 8 años, serán renovados en forma escalonada y no podrán ser reelectos. Todos los consejeros serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la cámara de diputados, previa consulta a la sociedad, organismos de la sociedad civil y sectores académicos y de investigación otorgando la cobertura y oportunidad adecuada en medios de comunicación masivos para conocer antecedentes y preparación de cada consejero abriendo espacios de opinión pública a la sociedad.

La ley establecerá las reglas y el procedimiento correspondientes para el caso de sustitución obligada de los consejeros y fijará los requisitos que deben cumplir los candidatos a ocupar estos cargos.

Los consejeros no podrán tener otro empleo, cargo o comisión con excepción de aquellos con que actúen en representación del consejo directivo y de los que desempeñen en asociaciones docentes, científicas, culturales, de investigación o de

beneficencia, no remunerados y siempre y cuando no afecten sus funciones dentro del consejo.

Los miembros que integran los comités y el secretario técnico serán elegidos por las dos terceras partes de los miembros presentes del pleno de la cámara de diputados y durarán en sus cargos seis años sin ser posible su reelección. Serán igualmente, miembros de la comunidad académica o científica sometidos a la auscultación de la sociedad a través de los medios masivos de comunicación abriendo espacios de opinión pública para que la sociedad, organismos de la sociedad civil, sectores académicos y de investigación puedan verter sus puntos de vista oportunamente acerca de la formación y trayectoria de quienes pueden ser seleccionados para ocupar estos puestos.

Los consejeros, el secretario técnico y quienes integren los comités no podrán ocupar cargos relacionados con la industria del petróleo en los sectores privado y público durante los dos años siguientes al término de su función.

Petróleos Mexicanos contará con un contralor general que será seleccionado por la cámara de diputados con el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, bajo el mecanismo de auscultación abriendo espacios de opinión pública en los medios masivos de comunicación para conocer opiniones de la sociedad, organismos de la sociedad civil, comunidad académica y de investigación sobre trayectoria, virtudes y defectos de los candidatos. El contralor general, igualmente, estará sujeto a lo establecido en el título cuarto de esta Constitución.

Todos los casos de selección serán iniciados a través de convocatoria pública difundida por los medios masivos de comunicación durante un mes los fines de semana. En ninguno de los casos previstos para consejeros, secretario técnico, contraloría general y miembros de los comités se permitirá parentesco o afinidad con los miembros de gabinete del ejecutivo federal, empresarios, quienes integren la junta de coordinación política, mesa directiva o ejerzan cargo de representación popular en el congreso de la unión. Se cuidará que los seleccionados no mantengan un conflicto de intereses evidente que ponga en duda principios de transparencia, honestidad y cuidado del patrimonio y bienes propiedad de la nación.

Petróleos Mexicanos tendrá a su cargo en forma integral y directa:

- a) Asegurar el aprovechamiento de toda la energía calorífica de los procesos de refinación y hacer más eficientes los procesos termodinámicos y de generación de energía eléctrica.**
- b) Explotar los recursos continentales y en aguas someras y aguas profundas considerando necesidades del mercado interno, condiciones geopolíticas del petróleo, tiempos de exploración y explotación así como las posibilidades financieras.**

- c) Adecuar instalaciones petroleras estratégicas del país para preservar la seguridad energética nacional.**
- d) Reinvertir sesenta por ciento de excedentes petroleros de conformidad a las reglas establecidas por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.**
- e) Mantener las reservas petroleras, plataformas de producción y explotación de acuerdo a las directrices que apruebe la Cámara de Diputados adoptando estimaciones adecuadas en la exploración y desarrollo de recursos prospectivos, explotación de campos abandonados, desarrollo del paleocanal de Chicontepec y exploración y desarrollo en las aguas profundas del golfo de México.**
- f) Realizar el programa estratégico de ventas de petróleo, gas, petroquímica y refinados previa aprobación de la cámara de diputados y crear y controlar el sistema de recursos estratégicos de petróleo y combustible.**
- g) Diseñar y llevar a cabo el programa de coordinación energética con América del Norte y Centroamérica previa autorización de la cámara de diputados.**
- h) Administrar y eficientar el sistema de oleoductos nacionales para hidrocarburos, gas y refinados.**
- i) Armonizar los esfuerzos de los diferentes procesos de exploración, explotación, transporte, refinación y petroquímica para maximizar el valor económico de Pemex como empresa integradora cuidando, en todo momento, la seguridad del Estado mexicano, autosuficiencia en gas natural y crudo, refinación de crudo y producción de gasolina, diesel y lubricantes.**
- j) Presentar a la cámara de diputados el presupuesto anual de la empresa en los mismos términos.**
- k) Establecidos para el ejecutivo federal en el segundo párrafo de la fracción IV del artículo 74 constitucional ajustándose a este artículo en lo relacionado con la cuenta pública y proyectos de ingresos.**
- l) Ejecutar a corto, mediano y largo plazos, el programa de autonomía fiscal, y presupuestal en coordinación con la Cámara de Diputados y el Poder Ejecutivo.**
- m) Diseñar y ejecutar el programa de mejoramiento de la gestión pública previa aprobación de la cámara de diputados eficientando.**
- n) La normatividad interna evitando duplicidades de funciones y procesos.**

- o) Diseñar y dirigir el plan de inversiones y fortalecimiento de la infraestructura a corto, mediano y largo plazos.**
- p) Dirigir el programa de desarrollo sustentable.**
- q) Diseñar y realizar el programa de innovación científica y tecnológica.**
- r) Fomentar el desarrollo de la ingeniería y la técnica nacional y la ampliación racional de la infraestructura para la sustentabilidad de Petróleos Mexicanos.**
- s) Transparentar las operaciones informando periódicamente a la cámara de diputados y a la auditoría superior de la federación promoviendo la rendición oportuna de cuentas ajustándose, incluso, a lo establecido en la fracción IV del artículo 74 constitucional.**

Para el cumplimiento de sus funciones Petróleos Mexicanos podrá realizar contratos de servicios y adquisición de bienes con la especificidad necesaria para realizar siempre pagos en efectivo evitando cualquier acuerdo que implique pago en especie, retribuciones extraordinarias o compensaciones por estímulos u otro concepto que implique riesgos para Petróleos Mexicanos o la propiedad de la nación sobre los recursos de hidrocarburos establecidos en el artículo 27 constitucional o en cualquiera de las etapas de la industria petrolera que disponga la ley. De igual manera no se podrá acordar pagos por riesgos que se tengan durante la realización de obras. En el caso de proyectos altamente onerosos se cuidará la moderación de perdidas eventuales compartidas entre partes contratantes y no se permitirá compartir los beneficios derivados de esos proyectos. De igual manera se mantendrá la propiedad por parte del Estado de refinerías, redes de ductos y sistemas de tanques de almacenamiento.

ARTÍCULO TERCERO

Se reforma el artículo 74 de la constitución política de los Estados Unidos Mexicanos en su fracción IV para quedar como sigue:

Artículo 74. ...

I. a III. ...

IV. Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación y de los organismos autónomos previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior. **La cámara de diputados a través de la comisión respectiva podrá llamar a comparecer en cualquier momento al funcionario de las entidades del poder ejecutivo o de organismos autónomos para realizar aclaraciones necesarias al ejercicio en curso o a la cuenta pública del año anterior.**

El Ejecutivo federal y **organismos autónomos harán** llegar a la Cámara la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación y **de los organismos autónomos** a más tardar el día 8 de septiembre, debiendo comparecer el secretario de despacho o **el director del organismo autónomo correspondiente** a dar cuenta de los mismos.

...

Se abroga: No podrá haber otras...

...

...

...

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 o **director del organismo autónomo que corresponda** suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer en todo caso el Secretario del Despacho o **director general del organismo autónomo correspondiente** a informar de las razones que lo motiven;

ARTÍCULO CUARTO

Se reforma el artículo 93 de la constitución política de los Estados Unidos Mexicanos en sus tres párrafos para quedar como sigue:

Artículo 93.

Los secretarios del despacho, los jefes de los departamentos administrativos y los **directores generales de los organismos autónomos**, luego que esté abierto el periodo de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso, del estado que guarden sus respectivos ramos.

Cualquiera de las Cámaras podrá citar a los secretarios de estado, al Procurador General de la República, a los jefes de departamentos administrativos, **los directores generales de organismos autónomos**, así como a los directores y administradores de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria, para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades.

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

harán del conocimiento del ejecutivo federal **o del consejo directivo de los organismos autónomos en su caso.**

ARTÍCULO QUINTO

Se reforma la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el Capítulo Cuarto, artículos 108, 110 y 111.

Artículo 108.

Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores del Instituto federal electoral y de **Petróleos Mexicanos** 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.

Los diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el consejero Presidente, los Consejeros Electorales, y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los Magistrados del Tribunal electoral, **el consejero Presidente, los Consejeros y miembros de comités y el Contralor de Petróleos Mexicanos**, 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 del 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 del Distrito Federal, el jefe del 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, **el consejero presidente, los consejeros, los miembros de comités y el contralor de Petróleos**

Mexicanos, 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.

ARTÍCULO SEXTO

Se reforma la Ley Orgánica del Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos en su capítulo sexto, sección primera, artículo 39; en su sección segunda artículo 43, para crear la comisión del petróleo, como comisión ordinaria para la elaboración de dictámenes, informes, opiniones o resoluciones contribuyendo a que la cámara cumpla sus atribuciones constitucionales y legales en materia de petróleo particularmente; en su sección tercera, artículo 45, fracciones 1 y 4.

Así, en el artículo 39 se agrega una fracción con el número XXVII denominada Petróleo, y se recorren las comisiones anotadas desde el número XXVII a partir del XXVIII y así sucesivamente para quedar como sigue:

Artículo 39

1. Las comisiones...

2. La Cámara de...

I. a III-XXVI...

XVII. Petróleo.

XVIII- XLI...

El artículo 43 queda como sigue:

Artículo 43

Las comisiones ordinarias se constituyen durante el primer mes de ejercicio de la legislatura, tendrán hasta treinta miembros y el encargo de sus integrantes será por el término de la misma. Los diputados podrán pertenecer hasta tres de ellas; para estos efectos, no se computará la pertenencia las comisiones jurisdiccional y las de investigación. **El Pleno podrá acordar la constitución de una comisión ordinaria en cualquier tiempo, cuando así lo recomiende la tercera parte de los miembros de la junta de coordinación política.**

El artículo 45 queda como sigue:

3. Los presidentes de las comisiones ordinarias, con el acuerdo de éstas, podrán solicitar información o documentación a las dependencias y entidades del ejecutivo Federal y **organismos autónomos** cuando se trate de un asunto sobre su ramo o se discuta una

iniciativa relativa a las materias que les corresponda atender de acuerdo con los ordenamientos aplicables.

2. ...

4. Las comisiones ordinarias cuya materia se corresponda con los ramos de la Administración Pública Federal y **organismos autónomos** harán el estudio del informe a que se refiere el primer párrafo del artículo 93 constitucional, según su competencia. Al efecto, formularán un documento en el que consten las conclusiones de su análisis. En su caso, podrán requerir mayor información del ramo, o solicitar la comparecencia de servidores públicos de la dependencia ante la propia comisión. Si de las conclusiones se desprenden situaciones que por su importancia o trascendencia requieran la presencia en la Cámara del titular de la Dependencia, la comisión podrá solicitar al Presidente de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos que el Secretario del Despacho o Jefe de Departamento Administrativo o **director general del organismo autónomo correspondiente** comparezca ante el Pleno. Asimismo, se estará a lo dispuesto por el párrafo segundo del artículo 93 constitucional.

Transitorio

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

Notas

1. El estudio sobre la empresa pública y su importancia en los procesos de globalización es retomado del capítulo 8 de *Megatendencias en mercados globalizados. Génesis y praxis interventora del Estado mexicano*, de Camacho Arciniega, Ladislao. Praxis Democrática, APN, México, octubre de 2007. Se respetan todas las citas.
2. Villarreal, *Hacia una nueva economía de mercado institucional y participativa*, Ediciones Castillo, México, 1998, página 232.
3. Kliksberg, Bemardo. *Repensando el Estado para el desarrollo social: más allá de dogmas y convencionalismos*, ponencia central en materia de desarrollo social de la Reunión Mundial de Expertos, convocada por la División de Gobernabilidad, Administración Pública y Finanzas de Naciones Unidas, Nueva York, 27 de mayo a 3 de junio de 1997, página 11.
4. Véase Thurow, Lester. *La guerra del siglo*, Vergara Editores, 1992.
5. Uvalle Berrones, Ricardo. *Las transformaciones del Estado y la administración pública en la sociedad contemporánea*, IAPEM-UAEM, México, 1998, página 44.
6. Villarreal, *op. cit.*, página 233.
7. Ayala Espino, José Luis. *Límites del mercado. Límites del Estado*, INAP, México, 1992, página 15.
8. *Ibíd.*, página 14 [subrayado mío].
9. Uvalle Berrones, *op. cit.*, página 46.
10. Oszlak, Óscar. "Estado y sociedad: las nuevas fronteras", en Kliksberg, Fernando (compilador). *El rediseño del Estado. Una perspectiva internacional*, INAP-FCE, México, 1994, página 47.
11. Kliksberg, *op. cit.*, página 13.
12. Bresser Pereira, Luiz Carlos. "Una reforma gerencial de la administración pública en Brasil", en *Revista CLAD*, página 64.
13. Oszlak, Óscar, *op. cit.*, página 75.
14. Guillén Romo, Héctor. *La contrarrevolución neoliberal*, Ediciones Era, México, 1997, páginas 206-207.
15. *Ibíd.*, páginas 208-209.
16. *Ibíd.*, página 210.
17. Kurth, James R. "La cuenca del Pacífico frente a la Alianza del Atlántico: dos paradigmas de las

- relaciones internacionales", en López Villafañe, *op. cit.*, páginas 21-49.
18. Véase Stiglitz, Joseph. *El malestar en la globalización*, Taurus, Madrid, 2002.
19. Inostroza, Fernández, Luis. *Privatizaciones megatendencias y empresas públicas*, UAM-Azcapotzalco, México, 1997, página 217.
20. Ortiz, Édgar; *et al.* "Estructura financiera de las empresas paraestatales del subsector marítimo mexicano", en *Empresa pública. problemas y desarrollo*, CIDE, México, volumen 1, número 1, enero-abril de 1986, página 171.
21. Oslak, *op. cit.*, página 39.
22. Citado por Cabrero Mendoza, Enrique. *Del administrador al gerente público*, INAP, México, 1997, página 29.
23. *Ibidem*, página 29-30.
24. Oslak, *op. cit.*, página 38.
25. Citado por Alcántara Sáez, Manuel. "Los problemas de gobernabilidad", en Merino Huerta, Mauricio (coordinador). *Cambio político y gobernabilidad*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública-Conacyt, México, 1992, página 36.
26. Véase Linz, Juan. *La quiebra de las democracias*, Alianza Universidad, Madrid, 1987.
27. Citado por Alcántara Sáez, *op. cit.*, página 36.
28. Bidart Campos, Germán. *El derecho constitucional del poder*, tomo I, Ediar, Buenos Aires, 1967, página 129.
29. Confróntese Reinhold, Zippelius. *Teoría general del Estado* (Héctor Fix Fierro, traductor), Porrúa, México, 1989, páginas 289 y siguientes.
30. Romano, Santi. "Nozione e natura degli organi costituzionali dello Stato", *Scritti minori*, tomo I, *Diritto costituzionale*, Giuffrè, Milán, 1950, páginas 6-12.
31. Sandulli, Aldo M. "Sulla <posizione> della Corte Costituzionale nel sistema degli organi supremi dello Stato", *Scritti giuridici*, tomo I, *Diritto Costituzionale*, Jovene, Nápoles, 1990, páginas 404 y siguientes.
32. Respectivamente, Mortati, Costantino. *Istituzioni di diritto pubblico*, tomo I, décima edición, CEDAM, Padova, 1991, página 213. Cheli, Enzo. "Organi costituzionali e organi di rilievo costituzionale", *Archivio Giuridico Filippo Srafini*, julio de 1965, páginas 112 y siguientes.
33. En este sentido, Barile, Paolo. "La Corte Costituzionale, organo sovrano: implicazioni pratiche", en *Giurisprudenza costituzionale*, Giuffrè, Milán, 1957, páginas 911-913.
34. Tomamos la idea de Zagrebelsky, Gustavo. *La giustizia costituzionale*, Il Mulino, Bolonia, 1998, página 81.
35. Cárdenas Gracia, Jaime. *Una Constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, 2000, página 244.
36. Entre ellos, Carpizo, Jorge. "El ministerio fiscal como órgano constitucional autónomo", en *Revista de Estudios Políticos*, nueva época, número 125, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2004, páginas 66 y siguientes. También Cárdenas Gracia. *Una Constitución...*, *op. cit.* Caballero, José Luis. "Los órganos constitucionales autónomos: más allá de la división de poderes", en *Jurídica*, anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana, número 30, Themis, México, 2000, páginas 153 y siguientes.
37. Tesis de jurisprudencia número P./J. 20/2007, rubro: Órganos constitucionales autónomos. Notas distintivas y características. La tesis derivó de la controversia constitucional 31/2006, fallada en sesión de 7 de noviembre de 2006 y se encuentra pendiente de publicación.
38. Rodríguez-Patrón, Patricia. *La potestad reglamentaria del Tribunal Constitucional*, Iustel, Madrid, 2005, páginas 27 y siguientes.
39. Acúdase a Giannini, *Autonomia*, *op. cit.*, páginas 356 y siguientes.
40. Nava Negrete, Alfonso; y Quiroz Acosta, Enrique. "Autonomía administrativa", en *Enciclopedia jurídica mexicana*, Porrúa-UNAM, México, 2004, página 438.
41. Véase Valadés, *El control...*, *op. cit.*, páginas 116 y siguientes.

Palacio Legislativo, a 20 de agosto de 2008.

Diputado Joel Guerrero Juárez (rúbrica)

(Turnada a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; y de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias. Agosto 20 de 2008.)

QUE ADICIONA EL INCISO H) A LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A FIN DE FACULTAR A LOS CIUDADANOS PARA PLANTEAR ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD, PRESENTADA POR EL DIPUTADO ALEJANDRO CHANONA BURGUETE, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE CONVERGENCIA, EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 20 DE AGOSTO DE 2008

El que suscribe, diputado Alejandro Chanona Burguete, coordinador del Grupo Parlamentario de Convergencia de la LX Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 71, fracción II, 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someto a consideración de la Comisión Permanente la siguiente iniciativa de ley que adiciona el inciso h) a la fracción II, del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente:

Exposición de Motivos

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo primero prescribe:

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

...

Además prohíbe "toda discriminación motivada por origen étnico 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".

Por su parte el artículo 105, fracción II, de la Carta Magna señala que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conocerá de las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución, las cuales podrán ejercitarse por: a) Las Cámaras de Diputados y Senadores del Congreso de la Unión, b) El Procurador General de la República, c) Los órganos legislativos estatales, d) Los integrantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, e) Los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales y los partidos políticos con registro estatal, a través de sus dirigencias, f) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en los Estados de la República, y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

Es importante resaltar que la única vía para plantear la no conformidad de las leyes **electorales** a la Constitución es la acción de inconstitucionalidad prevista en artículo 105 fracción II, antes mencionado.

Ahora bien, el juicio de amparo es un medio procesal constitucional del ordenamiento jurídico mexicano, que tiene por objeto específico hacer real y eficaz la práctica de las garantías individuales establecidas en la Constitución, buscando proteger de los actos de todas las autoridades sin distinción de rango, inclusive las más elevadas, cuando violen dichas garantías.

A diferencia de otros sistemas jurídicos con medios de control constitucional, en el caso mexicano actualmente el juicio de amparo no nulifica ni deroga la ley que es impugnada y que los tribunales declaran inconstitucional, sino que al quejoso se le otorga protección en contra de dicha ley de manera particular, bajo el principio de relatividad de las sentencias; es decir solamente se aplica al agraviado que obtenga el amparo constitucional contra el acto o ley impugnado, sin que se pueda hacer extensivo a otras personas. Sin embargo, a través de la jurisprudencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver los juicios de amparo en última instancia puede declarar la inconstitucionalidad de una ley, lo que obligaría a los tribunales de menor jerarquía a aplicar la interpretación del Poder Judicial al resolver juicios sobre el mismo tema. La diferencia del juicio de amparo con la acción de inconstitucionalidad y la controversia constitucional radica en que el juicio de amparo es promovido por cualquier particular que considere que sus garantías individuales han sido violadas por alguna autoridad.

Al respecto, debe resaltarse que la exposición de motivos del decreto de fecha 31 de diciembre de 1994, que reformó entre otros, el artículo 105 constitucional señala textualmente:

"A diferencia de lo que acontece en el juicio de amparo y en las controversias constitucionales, en las acciones de inconstitucionalidad no es necesario que exista agravio para que sean iniciadas. Mientras que en el amparo se requiere de una afectación de las garantías individuales y en las controversias constitucionales de una invasión de esferas, las acciones de inconstitucionalidad se promueven con el puro interés genérico de preservar la supremacía constitucional. Se trata, entonces de reconocer en nuestra Carta Magna una vía para que una representación parlamentaria calificada o el Procurador de la República, puedan plantearle a la Suprema Corte de Justicia si las normas aprobadas por la mayoría de un órgano legislativo son, o no, acordes con la Constitución".

De lo anterior se advierte, que la intención del legislador fue reconocer en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos una vía para que una **representación parlamentaria calificada** o bien, **el Procurador de la República**, toda vez que fue hasta agosto de 1996 que se facultó a los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral y los partidos políticos con registro estatal, para que se encontraran en condiciones de plantear ante la Suprema Corte de Justicia si las normas aprobadas por la mayoría de un órgano legislativo se ajustan a lo establecido en la Carta Magna, sin que exista alguna razón por la que los ciudadanos se encuentren impedidos para promover una

acción de inconstitucionalidad, en caso de que consideren que se contraviene el máximo ordenamiento.

Resulta conveniente mencionar el caso de Manuel Camacho Solís (<http://www.juridicas.unam.mx/publica>) quien promovió juicio de amparo en el que cuestionó la constitucionalidad del proceso de reforma para la elección del jefe del Gobierno del Distrito Federal a que se refiere el artículo 122 constitucional y expresó, como concepto de violación, que a los diputados sólo les es dable ejercer su derecho de iniciar leyes ante su propia Cámara; lo mismo argumentó en el caso los senadores.

La juez de distrito en materia administrativa del Distrito Federal decidió que en ese caso, los actos impugnados no se encontraban comprendidos en las hipótesis de procedencia del juicio de garantías toda vez que el concepto "leyes" a que aluden los artículos 103 constitucional y 1o. de la Ley de Amparo, ambos en su fracción I, no se comprende el de la Ley Suprema, o sea la Constitución.

Consecuentemente, el juzgador concluyó que la demanda de amparo debía desecharse por notoriamente improcedente, con fundamento en el artículo 145 de la Ley de Amparo, en relación con los artículos 73, fracción XVIII y 1o. de la misma ley, y 103 y 107 de la Constitución General de la República.

La determinación de la juez de distrito en materia administrativa que desechó por notoriamente improcedente la demanda de garantías, promovida por Manuel Camacho Solís fue revisada y el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por mayoría de seis votos, resolvió revocar el auto de desechamiento y dejar que la juez, actuando con plenitud de jurisdicción, proveyera nuevamente sobre la admisión o no de la demanda.

Como consecuencia, la juez de distrito en materia administrativa tuvo por admitida la demanda y resolvió sobreseer en el juicio. El razonamiento jurídico fue que con fundamento en lo dispuesto por el artículo 88, del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la Ley de Amparo, conforme establece el artículo 2o. de este último ordenamiento legal y, en la tesis de jurisprudencia consultable con el rubro: "hechos notorios", se hizo destacar como hecho notorio que con fecha 6 de julio de 1997, se llevó a cabo el procedimiento de elección al cargo de jefe de gobierno del Distrito Federal, perdiéndose el efecto restitutorio del juicio de garantías.

Inconformes con la resolución de la juez de distrito en materia administrativa, el quejoso Manuel Camacho Solís y el Congreso de la Unión interpusieron recurso de revisión y revisión adhesiva respectivamente. Se remitieron los autos a la Suprema Corte de Justicia el 10 de septiembre de 1996, posteriormente el director general de asuntos jurídicos de la Secretaría de Gobernación en representación del presidente de la República, interpuso, también, recurso de revisión adhesiva.*

En aquella ocasión la Suprema Corte al resolver sobre los recursos interpuestos analizó los agravios de los recurrentes y formuló las siguientes consideraciones jurídicas: al haberse

presentado ante la Cámara de Diputados y ser firmada no sólo por los senadores a que hace alusión el quejoso, sino también por el presidente de la República y los diputados, se colma las hipótesis de competencia para la iniciación de leyes y decretos que consagran las fracciones I y II del numeral 71 de la carta magna, por lo que no puede existir violación procedimental en ese sentido.

En otro asunto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ratificó que, legalmente, los ciudadanos mexicanos estamos indefensos ante los actos de autoridad que vulneran nuestros derechos políticos. Conclusión a la que llegaron por mayoría de votos los ministros de la Corte al responder al amparo promovido por Jorge Castañeda (<http://www.eluniversal.com.mx/columnas>) en su lucha por alcanzar una candidatura presidencial independiente.

Como todos saben, Jorge Castañeda pretendía convertirse en candidato presidencial independiente, al amparo del texto constitucional que garantiza que todos los ciudadanos mexicanos tienen el derecho de votar y ser votados.

La propia Constitución y la legislación electoral establecen, en contradicción con el precepto anterior, que sólo se accede a los cargos de elección popular por la vía de los partidos políticos. Ante esa contradicción, Castañeda recurrió al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) para reclamar el respeto a sus derechos políticos, sobre todo el de ser votado, pero la SCJN determinó que el TEPJF no está facultado para analizar la inconstitucionalidad de las leyes electorales.

Entonces Castañeda recurrió a la SCJN, en donde promovió un amparo contra los actos de autoridad de las instituciones electorales que le niegan la posibilidad de postularse como candidato presidencial independiente. Y la Corte resolvió que en materia de derechos políticos no es procedente el amparo. Esto es, que legalmente los ciudadanos mexicanos estamos indefensos ante la violación de nuestros derechos políticos.

Pero lo más grave del asunto es que la Corte ratifica que en materia de derechos políticos los ciudadanos están a merced del monopolio de los partidos políticos.

En virtud de lo anterior, y en vista de que las acciones de inconstitucionalidad tienen por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución, en el Grupo Parlamentario de Convergencia consideramos indispensable se faculte a los ciudadanos en la fracción II, del artículo 105 Constitucional a fin de ejercitar ese derecho en razón de las siguientes consideraciones:

El artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prohíbe cualquier clase de discriminación.

Las acciones de inconstitucionalidad son la única vía para inconformarse con las leyes electorales.

El juicio de amparo no nulifica ni deroga la ley impugnada declarada inconstitucional, únicamente otorga la protección de manera particular, bajo el principio de la relatividad de la sentencias.

El juicio de garantías es improcedente en contra de resoluciones de los organismos y autoridades en materia electoral.

No se requiere interés jurídico, para acudir en acción de inconstitucionalidad, es suficiente que exista un interés genérico por parte de los ciudadanos.

Del multicitado artículo 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reformado en diciembre de 1994, agosto de 1996 y septiembre de 2006, se advierte que el Constituyente Permanente estableció expresa más no limitativamente quiénes son los sujetos legitimados para promover una acción de inconstitucionalidad, agregando en 1996, entre otros, a los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral y los partidos políticos con registro estatal. En ese sentido, resulta evidente que los ciudadanos que no se encuentren afiliados a algún partido político carecen de legitimación para promover dicho medio de control constitucional, en franca contravención a la garantía de igualdad consagrada en el artículo 1o. de la Carta Magna.

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

Iniciativa de ley que adiciona el inciso h) a la fracción II, del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Único. Se adiciona un inciso h) a la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

I. ...

a) a la k) ...

II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:

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

- b) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del Senado, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión o de tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano;
- c) El procurador general de la República, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano;
- d) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de alguno de los órganos legislativos estatales, en contra de leyes expedidas por el propio órgano, y
- e) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, en contra de leyes expedidas por la propia asamblea.
- f) Los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro estatal, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por el órgano legislativo del Estado que les otorgó el registro.
- g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución. Asimismo los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en los estados de la república, en contra de leyes expedidas por las legislaturas locales y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, en contra de leyes emitidas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.
- h) Los ciudadanos en los términos de los artículos 34 y 38 constitucionales.

La única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución es la prevista en este artículo.

Las leyes electorales federal y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales.

Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, siempre que fueren aprobadas por una mayoría de cuando menos ocho votos.

Nota

* Recurso de revisión con facultad de atracción, al que correspondió el toca número 2996/96, interpuesto por Manuel Camacho Solís en contra del auto de fecha treinta de agosto de mil novecientos noventa y seis,

mediante el cual se desechó la demanda de amparo promovida contra actos del Congreso de la Unión y otras autoridades.

Dado en el salón de sesiones de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, a 20 de agosto de 2008.

Diputado Alejandro Chanona Burguete (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Agosto 20 de 2008.)

QUE ADICIONA UNA FRACCIÓN AL ARTÍCULO 2o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PRESENTADA POR EL DIPUTADO CUAUHTÉMOC SANDOVAL RAMÍREZ, EN NOMBRE DE LOS DIPUTADOS MARÍA BEATRIZ PAGÉS LLERGO REBOLLAR, JOSÉ ALFONSO SUÁREZ DEL REAL Y AGUILERA, Y AURORA CERVANTES RODRÍGUEZ, DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS DEL PRI Y DEL PRD, EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 20 DE AGOSTO DE 2008

Los que suscriben, diputados federales María Beatriz Pagés Llergo Rebollar, José Alfonso Suárez del Real y Aguilera, y Aurora Cervantes Rodríguez, integrantes de los Grupos Parlamentarios del PRI y del PRD de la LX Legislatura, con fundamento en los artículos 71, fracción II, y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, presentan ante esta soberanía la iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona una fracción al artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

Las políticas de preservación, conocimiento, investigación y enriquecimiento del patrimonio lingüístico de nuestro país deben ser consideradas como prioritarias entre las políticas de Estado. No se trata únicamente de las reglas de construcción del lenguaje, sino de su valoración y consideración fundamental para las identidades culturales; se trata de nuestro futuro y nuestra viabilidad como nación. La simiente civilizatoria de nuestros antepasados se expresa en la diversidad de lenguas que componen nuestras identidades.

Solamente en la medida que en las políticas de Estado se consideren la preservación, la difusión, el conocimiento y la competencia verbal de nuestro patrimonio lingüístico, viviremos una interculturalidad en que se exprese la pluralidad antropológica y social que caracteriza a México. El lenguaje es el continente desde el cual interactuamos en sociedad y establecemos el intercambio simbólico con el mundo.

Los límites de mi lenguaje son los límites de mi mundo. Éste es un aforismo que escribió el gran filósofo austriaco Ludwig Wittgenstein, y que guarda un gran significado si pensamos que la identidad y la conciencia de una nación son referidas al mundo creado por los hablantes de las lenguas de que dispone dicha nación. La perdurabilidad de una cultura depende de ése impulso originario.

En el caso de México, dicha perdurabilidad se expresa en los símbolos de identidad, gran parte de ellos referidos a nuestras culturas originarias: entre los que destaca el Escudo Nacional.

De la misma manera, las lenguas que conforman nuestro patrimonio cultural, son representaciones simbólicas que dotan de identidad a individuos y la nación. Cada grupo

social se halla representado en ellas, además de utilizarlas como medio de afirmación cultural y de comunicación.

Es lamentable la forma en que esta riqueza cultural ha padecido los efectos de la incuria. De las más de 200 lenguas que don Manuel Orozco y Berra enlistó en su *Carta etnográfica* en 1864, se han perdido casi dos tercios. De hecho, en el más reciente Catálogo de las Lenguas Nacionales del Instituto Nacional de Lenguas Indígenas (INALI) de 2008 se registran 11 familias y 68 agrupaciones lingüísticas con 364 variantes. Esto representa una pérdida significativa, ya que en los últimos 5 años se han perdido por lo menos 2 lenguas, sin considerar que varias de las lenguas de dicho catálogo se encuentran en peligro, por efecto de la migración, además de la falta políticas que atiendan el registro, la enseñanza, la investigación, la preservación y el enriquecimiento de nuestro patrimonio lingüístico.

El Estado mexicano es responsable tanto de preservar este patrimonio cultural (fundamental para el enriquecimiento de nuestras identidades) como de impedir que, detrás de la incuria por el patrimonio de nuestros pueblos originarios y sus lenguas, se exprese el racismo y las injusticias a que esto conduce.

Por ejemplo, en los documentos y acciones o programas de Estado, todas sus instituciones están obligadas a comunicarse con nuestras comunidades en sus lenguas. Sólo la mentalidad colonial se reconoce exclusivamente en el español. Incluso, en la enseñanza del idioma español es necesario que se estudien y difundan los usos y los términos que se han creado por influencia de nuestras lenguas originarias; los giros y usos de los mexicanismos, nahuatlismos y mayismos, entre otros.

La pérdida de las lenguas en el mundo es un problema muy grave. Detrás de este fenómeno se manifiesta uno de los efectos negativos de la globalización: la homogenización cultural del mundo. Según la UNESCO, la situación es tan alarmante que ocurre lo siguiente:

Más de 50 por ciento de las 6 mil lenguas existentes en el mundo corre el riesgo de desaparecer.

Tres mil lenguas indígenas que se hablan en el mundo se encuentran en peligro de extinción.

Aproximadamente 96 por ciento de las 6 mil lenguas practicadas en el mundo son habladas sólo por 4 por ciento de la población mundial.

Aproximadamente 90 por ciento de las lenguas del mundo no están representadas en Internet.

Una lengua por término medio desaparece cada dos semanas.

Aproximadamente 80 por ciento de las lenguas africanas, por ejemplo, carecen de transcripción escrita.

Al perderse una lengua se pierden continentes mentales; dichas representaciones verbales son necesarios para el conocimiento de la diversidad humana. Los conocimientos contenidos en las expresiones verbales se pierden inexorablemente al desaparecer la lengua de que derivan. Incluso la construcción del mundo a que da lugar la organización lingüística propia de cada lengua, de su gramática, es una pérdida para la humanidad.

Por ejemplo, el historiador Lorenzana, en una de sus pastorales refiere que en el Obispado de Oaxaca existe un idioma que sólo se entiende de día, porque cada palabra va acompañada de algunos gestos que no pueden percibirse cuando falta luz. De hecho, en la *Geografía de las lenguas* y en la Carta Etnográfica de México, don Manuel Orozco y Berra da cuenta de la extinción de más de 60 lenguas, cuestión que ya era preocupante en 1864.

En la actualidad, para evitar tal catástrofe cultural, la UNESCO ha propuesto la Convención de Lengua Materna, la celebración de 2008 como el Año Internacional de los Idiomas, además de una nueva convención sobre plurilingüismo. De manera precisa, en 2004 se establecieron algunas de las líneas fundamentales que adoptaría la UNESCO para desarrollar un programa de lenguas, elaborado en el documento 170Ex/17, emanado de la reunión 170. Dicho documento contiene los tres puntos siguientes:

1. Las lenguas son el vehículo y el medio del entendimiento entre las culturas y del diálogo entre las civilizaciones, el signo visible de la riqueza de la diversidad cultural, el fundamento del aprendizaje; son portadoras del patrimonio cultural inmaterial y son el requisito previo de toda comunicación humana. Salvaguardar y fomentar las lenguas tiene la máxima importancia para todo el quehacer de la UNESCO, y deberían constituir en mayor medida la piedra angular de la actividad de la organización en todas las esferas de competencia.
2. En los próximos años, la UNESCO debe mejorar sus actividades para contribuir a las funciones antes enunciadas que cumplen las lenguas. Para poder coordinar en toda la UNESCO las actividades correspondientes podría crearse un equipo con base en el sector de cultura, integrado por miembros del personal de los sectores de educación, comunicación, cultura y ciencias. Dicho equipo coordinaría las actividades presentes y futuras de los distintos sectores implicados.
3. Es menester que la UNESCO elabore una amplia estrategia y un programa de lenguas. Ese programa podría llamarse "Las lenguas al servicio del entendimiento sostenible, la salvaguardia y el fomento de la diversidad cultural".

México, por una situación extraordinaria en la historia de la humanidad, fue asentamiento de la civilización mesoamericana. De acuerdo con el doctor Miguel León Portilla, el concepto *civilización* no se contrapone al concepto *cultura*, sino que es una formada más desarrollada de ésta. De hecho, las culturas se derivan de las civilizaciones, de las cuales son civilizaciones originarias: la china, la mesopotámica, la egipcia, la india, la inca y la mesoamericana. La preservación y recreación de nuestras lenguas originarias es el fundamento desde el que tendrá vigencia el espíritu de nuestra civilización mesoamericana.

El fundamento constitucional que proponemos permitirá implantar políticas en dos líneas generales: una vinculada a las convenciones internacionales por las que se determinan las obligaciones del Estado mexicano en el concierto internacional en el resguardo, respeto, conocimiento, integración cultural y redefinición de las identidades a partir de las lenguas que se hablan en nuestro país, con la dignidad que corresponde a cada lengua y sin ningún asomo de etnocentrismo alguno, por la que se establecerían los programas y acciones en materia educativa; la otra, referente al español que hablamos los mexicanos, con sus aportaciones creativas –muchas de ellas recientemente incluidas en el Diccionario de la Real Academia Española– en que se documenten las voces y giros propios, producto de la influencia de las lenguas originarias.

El Estado mexicano podrá desarrollar, más allá de sus fronteras, acciones y programas de estudio, educación e investigación de las lenguas originarias y del español que se habla en México, por medio de sus consulados, de sus redes de distribución como el Fondo de Cultura Económica, de manera semejante en la que algunos países desarrollan políticas de Estado para difundir y preservar sus lenguas, por medio de sus institutos: los alemanes con el Instituto Goethe, los británicos con el British Council y los españoles con el Instituto Cervantes.

Motivados por los argumentos expuestos, presentamos a la soberanía esta iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se adiciona una fracción al artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único. Se adiciona una fracción al artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 2. La nación mexicana es única e indivisible.

La nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas, que son los que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

El español y las lenguas indígenas son lenguas nacionales y forman parte de nuestro patrimonio cultural; es obligación del Estado garantizar su preservación y su conocimiento, así como promover su investigación y su fomento.

La conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas.

...

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 20 de agosto de 2008.

Diputados: María Beatriz Pagés Llergo Rebollar, José Alfonso Suárez del Real y Aguilera, Aurora Cervantes Rodríguez, Cuauhtémoc Sandoval Ramírez (rúbricas).

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Agosto 20 de 2008.)