

## QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 6o. Y 7o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO JAIME FERNANDO CÁRDENAS GRACIA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PT

El suscrito, Jaime Fernando Cárdenas Gracia, diputado a la LXI Legislatura del Congreso de la Unión, integrante del Grupo parlamentario del Partido del Trabajo, con fundamento en los artículos 71 fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, 55 fracción II del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a consideración del pleno de la honorable Cámara de Diputados la siguiente iniciativa con proyecto de **decreto por la que se reforman los artículos 6o. y 7o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para prohibir la criminalización de la libertad de expresión, el derecho a la información y la libertad de imprenta.**

### Exposición de Motivos

La libertad de expresión se ha constituido en condición insoslayable para la existencia de un Estado constitucional democrático. La deliberación pública de los diferentes actores políticos y sociales, debe hacerse en libertad; por ello, la libertad de expresión es un pilar fundamental de la democracia, pues se convierte en la premisa de la pluralidad de manifestaciones, expresiones de ideas u opiniones, disensos y/o debates que enriquecen la vida pública de una nación. Una sociedad que fortalece el derecho a la libertad de expresión, fortalece la construcción de su ciudadanía y los principios democráticos de tolerancia, pluralidad e inclusión.

El derecho a la libertad de expresión es un derecho fundamental, pero además, reviste una especial importancia dentro del conjunto de derechos fundamentales, debido a su pertenencia al núcleo duro de las reglas básicas del juego democrático; la libertad de expresión, así, es un derecho central por su cercanía al corazón de la Constitución<sup>1</sup>.

La libertad de expresión es el vehículo de un derecho más amplio, que es el de la libertad de conciencia, de ahí que la esencia de ese derecho consista en ser *la voz del pensamiento humano*. Esto explica que la libertad de expresión se materialice, por ejemplo, a través de un escrito, de una pintura, de una duda filosófica o de un periodista que informa<sup>2</sup>.

Al mismo tiempo que la libertad de expresión es una libertad civil y política, es también una forma de influir en las decisiones legislativas y en el diseño y la aplicación de políticas públicas. Por ello, la construcción de ciudadanía pasa por el fortalecimiento del ejercicio de este derecho; velar por su cumplimiento y garantía son las obligaciones de un verdadero Estado democrático. No resulta sencillo de clasificar, pero la libertad de expresión puede consistir en disentir, en informar, en criticar o en pensar de forma colectiva<sup>3</sup>, sin cortapisas.

Dentro del derecho a la libertad de expresión, se encuentra el derecho a la información. De hecho, en la concepción moderna de la libertad de expresión se incluye una trilogía de

libertades que están íntimamente relacionadas, se agrupan en dos direcciones 1) el derecho a informar y emitir mensajes (que supone el derecho a difundir informaciones y opiniones y que toma en cuenta el punto de vista del emisor) y 2) derecho a ser informado (derechos de investigar y recibir informaciones y opiniones desde la perspectiva del receptor)<sup>4</sup>.

### **La libertad de expresión, de prensa y el derecho a la información en instrumentos internacionales**

La Resolución de la ONU número 56 (1) de 1946, define que "la libertad de expresión es un derecho humano fundamental y es piedra de toque de todas las libertades a cuales están consagradas las Naciones Unidas".

Por su parte, la Declaración Universal de Derechos Humanos en su artículo 19, establece que:

Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión, este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión.

Otro instrumento importante dentro del reconocimiento internacional de la libertad de expresión, es el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el cual dispone al respecto en su artículo 19, lo siguiente:

1. Nadie podrá ser molestado a causa de sus opiniones
2. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión, este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, por cualquier otro procedimiento de su elección.
3. El ejercicio del derecho previsto en el párrafo 2 de este artículo entraña deberes y responsabilidades especiales. Por consiguiente, puede estar sujeto a ciertas restricciones, que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para:
  - a) Asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás,
  - b) La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.

La Convención Americana sobre Derechos Humanos, consigna sobre el ejercicio de las libertades de expresión y de prensa, así como el derecho a la información, lo siguiente:

1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección

2. El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar:

- a. El respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o
- b. La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.

En la interpretación de esta Convención, la Corte Interamericana ha sostenido que "la libertad de expresión tiene una dimensión individual y una dimensión social. Con respecto a la segunda dimensión social del derecho a la libertad de expresión es menester señalar que la libertad de expresión es un medio para el intercambio de ideas e informaciones entre las personas; comprende su derecho a tratar de comunicar a otras sus puntos de vista, pero implica también el derecho de todos a conocer opiniones, relatos y noticias vertidas por terceros. Para el ciudadano común el conocimiento de la opinión ajena o de la información de que disponen otros tiene igual importancia como el derecho a difundir la propia"<sup>5</sup>.

### **Los "límites" a las libertades de expresión, de prensa y del derecho a la información**

**De los instrumentos internacionales de derechos humanos que se enunciaron anteriormente, se puede observar que el derecho a la libertad de expresión sólo encuentra, para su ejercicio, dos límites: a) el respeto a los derechos o la reputación de los demás, o b) la protección a asuntos de seguridad nacional, orden público, la salud o la moral públicas.** Con ellos, se trata de evitar el ejercicio abusivo del derecho a la libertad de expresión. Sin embargo, en múltiples ocasiones estos "límites" a la libertad de expresión, se utilizan artificiosamente para inhibir el ejercicio pleno de éste derecho.

La afectación o vulneración a los derechos de la personalidad es el argumento más recurrente en las demandas que se interponen ante tribunales, cuando se alega un supuesto ejercicio indebido del derecho a la libertad de expresión.

Los derechos de la personalidad incluyen el derecho al honor, a la vida privada y a la propia imagen. El derecho al honor es una facultad para no ser expuesto al odio, al desprecio o al ridículo, ante uno mismo, pero también frente a los demás. Por eso, este derecho tiene dos dimensiones: 1. El honor subjetivo, referido a la esfera íntima de las personas; y 2. El honor objetivo que trata de la consideración que los otros tienen de uno mismo.<sup>6</sup>

Por su parte, el derecho a la vida privada "es el derecho fundamental de los individuos que consiste en no ser interferidos o molestados por persona o entidad alguna, en el núcleo esencial de las actividades que legítimamente deciden mantener fuera del conocimiento público";<sup>7</sup> en ese sentido, la vida privada "es el ámbito privado reservado para la propia persona y del que quedan excluidos los demás a reserva de la voluntad de cada individuo de compartir dicho ámbito".<sup>8</sup> Otro derecho, incluido en los derechos de la personalidad, es el derecho a la propia imagen, consistente en que la persona pueda decidir si comunica o no, y

cómo ha de hacerlo, su imagen física, evitando así que se comercialice o explote si no lo desea.<sup>9</sup>

Si bien es cierto que no existen derechos absolutos, también lo es que cuando se apela a los límites de un derecho, con más obligación se debe establecer con claridad cuál es el contenido de esos límites, ello con la finalidad de que no sean utilizados como restricción al ejercicio pleno de otros derechos. Frente a las libertades de expresión y de prensa, así como del derecho a la información, se han contrapuesto los derechos de la personalidad. Estos derechos están regulados tanto por vía civil como penal. La tipificación penal de delitos de prensa o contra el honor ha servido como instrumento de contención del ejercicio pleno de las libertades de expresión y de prensa, así como del derecho a la información; pero no sólo se ha entorpecido el ejercicio de estos derechos a través de tipos penales específicos en materia de prensa o contra el honor, sino que se utiliza cualquier subterfugio jurídico que sirva de pretexto para intimidar y limitar, sobre todo, el ejercicio de la profesión periodística.

La tendencia internacional se inscribe en la despenalización de los delitos contra el honor, reforzando su regulación civil. Esto evitaría la utilización del derecho penal para criminalizar las libertades de expresión y de información, dejando sólo la vía civil para dirimir los conflictos suscitados por la confrontación de derechos. Por eso, **más que de límites**, habría que buscar **la coexistencia armónica de derechos**.<sup>10</sup>

El tema reviste mayor relevancia cuando los derechos a la personalidad son utilizados como armas para menoscabar el libre ejercicio periodístico, el cual está protegido por los dos derechos a los que hemos hecho múltiple mención en esta iniciativa: los derechos a la libertad de expresión y a la información. Los personajes públicos, como son los funcionarios públicos, son sujetos que están obligados por ley a rendir mayores cuentas de su actuar a la ciudadanía; en ese sentido, el trabajo periodístico pone más énfasis en informar de su actuación, sus resultados y las relaciones que envuelven el ejercicio de ese poder. Por eso, con mayor razón se debe proteger el derecho a la crítica del poder, debe ser una prioridad absoluta porque, entre otras razones, tenemos un sistema representativo a través del cual hemos delegado nuestra capacidad de decisión y nuestros recursos, al gobierno y sus representantes.<sup>11</sup>

En ese sentido, el derecho a la crítica del poder es ejercido a través del derecho fundamental a la libertad de expresión y, aunque cualquier persona puede ser el sujeto activo de este derecho, son los periodistas a los que la sociedad delega esta función.

Precisamente es esta responsabilidad social, lo que ha originado que los comunicadores sean los más expuestos a ser criminalizados por ejercer las libertades de expresión y de imprenta, así como el derecho a la información. Dicha criminalización de la libertad de expresión es posible debido a que aún prevalece en México un marco jurídico que regula el ejercicio de este derecho a través de la vía penal, no sólo civil, propiciando que muchos comunicadores tengan que padecer innumerables denuncias penales por parte de los que se dicen agraviados por la información difundida.

## Criminalización de las libertades de expresión y de imprenta en la legislación mexicana

Los límites a las libertades de expresión y de imprenta se encuentran regulados principalmente en materia civil como en la penal. En materia civil se limitan a través de la figura de daño moral, no obstante, existen otras leyes como la Ley de Imprenta, que tienen incorporadas sanciones penales que han sido utilizadas como medios para intimidar el ejercicio de las libertades de expresión y de imprenta, así como el derecho a la información. En los códigos civiles de nuestro país, estos límites se definen como la afectación que una persona sufre en sus sentimientos, afectos, creencias, decoro, honor, reputación, vida privada, configuración y aspectos físicos, o bien en la consideración que de sí misma tiene los demás. En su caso, si existiera daño material, las leyes consideran la reparación moral.

En materia penal, los límites a las libertades de expresión y de imprenta están regulados a través de los delitos contra el honor: difamación, calumnia e injuria. Además de otros tipos penales que tienen por propósito limitar las libertades de expresión, imprenta y el derecho a la información, que se encuentran previstos en diversas leyes penales y en otras disposiciones de carácter jurídico. A nivel federal ya se derogaron estos delitos, pero siguen prevaleciendo en las legislaciones de muchas entidades federativas, además de otros tipos penales que criminalizan las libertades de expresión, imprenta y el derecho a la información. A continuación se presenta un cuadro<sup>12</sup> que muestra los estados de la república que aún criminalizan a las libertades de expresión y de imprenta, así como el derecho a la información, a través de la materia penal:

| Estados             | Códigos<br>(Delitos contra | Penales<br>el honor)<br>Reparación Moral -RM-) | (Daño Moral | Códigos<br>Moral | Civiles<br>-DM- y |
|---------------------|----------------------------|------------------------------------------------|-------------|------------------|-------------------|
| Federación          |                            | Sí (DM)                                        |             |                  |                   |
| Aguascalientes      | Sí                         | Sí (DM)                                        |             |                  |                   |
| Baja California     | Sí                         | Sí (DM y RM)                                   |             |                  |                   |
| Baja California Sur | Sí                         | Sí (DM)                                        |             |                  |                   |
| Campeche            | Sí                         | Sí (DM)                                        |             |                  |                   |
| Coahuila            |                            | Sí (DM)                                        |             |                  |                   |
| Colima              | Sí                         | Sí (DM)                                        |             |                  |                   |
| Chiapas             | Sí                         | Sí (RM)                                        |             |                  |                   |
| Chihuahua           |                            | Sí (DM)                                        |             |                  |                   |
| Distrito Federal    |                            | Sí (DM)                                        |             |                  |                   |
| Durango             | Sí                         | Sí (DM y RM)                                   |             |                  |                   |
| Guanajuato          | Sí                         | Sí (RM)                                        |             |                  |                   |
| Guerrero            |                            | Sí (RM)                                        |             |                  |                   |
| Hidalgo             | Sí                         | Sí (RM)                                        |             |                  |                   |
| Jalisco             |                            | Sí (DM)                                        |             |                  |                   |
| Estado de México    | Sí                         | Sí (RM)                                        |             |                  |                   |
| Michoacán           |                            | Sí (RM)                                        |             |                  |                   |
| Morelos             |                            | Sí (DM)                                        |             |                  |                   |
| Nayarit             | Sí                         | Sí (DM)                                        |             |                  |                   |
| Nuevo León          | Sí                         | Sí (RM)                                        |             |                  |                   |
| Oaxaca              |                            | Sí (RM)                                        |             |                  |                   |
| Puebla              | Sí                         | Sí (DM)                                        |             |                  |                   |
| Querétaro           | Sí                         | Sí (DM)                                        |             |                  |                   |

|                 |    |         |
|-----------------|----|---------|
| Quintana Roo    |    | Sí (DM) |
| San Luis Potosí | Sí | Sí (DM) |
| Sinaloa         |    | Sí (DM) |
| Sonora          | Si | Sí (DM) |
| Tabasco         | Sí | Sí (DM) |
| Tamaulipas      |    | Sí (DM) |
| Tlaxcala        | Sí | Sí (DM) |
| Veracruz        | Sí | Sí (RM) |
| Yucatán         | Sí | Sí (DM) |
| Zacatecas       | Sí | Sí (RM) |

Como se observa, 21 entidades de la república aún criminalizan las libertades de expresión y de imprenta, así como del derecho a la información, exponiendo a la intimidación penal a todo individuo que ejerza plenamente estos derechos.

### **Contenido y objetivos de la propuesta**

La presente iniciativa tiene por objeto la prohibición de la criminalización de los derechos de libertad de expresión, de prensa y de información desde la Constitución Política. En ese sentido, los dos objetivos principales son 1. Despenalización del ejercicio de las libertades de expresión y de prensa, así como el derecho a la información; y 2. Armonización del ejercicio responsable de las libertades de expresión y de prensa y del derecho a la información, frente a la protección de los derechos de personalidad, como la vida privada, el honor y la propia imagen.

Para ello, se propone reformar los artículos 6o. y 7o. constitucionales.

Tanto en un artículo como en otro, los principios y criterios que se incorporan son los siguientes:

1. La prohibición absoluta de la criminalización del derecho a la libertad de expresión y prensa, así como el derecho a la información, no sólo establecida en las leyes penales sino en cualquier disposición jurídica que pueda ser utilizada con esos fines;
2. El ejercicio abusivo o indebido de esos derechos se castigará sólo por la legislación civil, en ningún caso por las leyes penales;
3. Todo juez deberá considerar para fincar responsabilidades civiles derivadas del ejercicio abusivo de los derechos a la libertad de expresión y de prensa, así como del derecho a la información, que tratándose de servidores públicos o personajes públicos por estar sujetos a mayor exposición pública, sus derechos de protección a la personalidad se encuentran reducidos;
4. Asimismo, no serán materia de juicio civil las opiniones, y se deberán tomar en cuenta en las decisiones judiciales los estándares de real malicia y la estricta proporcionalidad y razonabilidad de las sanciones. Las personas que investigan

casos de corrupción o actuaciones indebidas no estarán sujetas al acoso judicial o al hostigamiento como represalia por ejercitar su derecho de crítica; y

5. Los jueces deberán atender como uno de los principios fundamentales en sus decisiones el de máxima publicidad.

Finalmente, consideramos que la prohibición constitucional expresa de la criminalización de las libertades de expresión, prensa y derecho a la información, fortalecerían nuestra incipiente democracia y otorgarían a los ciudadanos y, en especial, a los comunicadores mexicanos mejores condiciones para el ejercicio pleno de estos derechos.

Por todo lo anterior, someto a su consideración la siguiente iniciativa con proyecto de

**Decreto por la que se reforman los artículos 6o. y 7o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para prohibir la criminalización del ejercicio de los derechos de libertad de expresión, imprenta y del derecho a la información**

**Artículo Primero.** Se modifica el párrafo primero del artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar en los términos siguientes:

**Artículo 6o.** La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa sino en el caso de que ataque 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. **Por ningún motivo se podrán criminalizar el derecho a la libertad de expresión y el derecho a la información; el ejercicio abusivo o indebido de estos derechos será castigado por la ley, en los términos que establezca la legislación civil. En las responsabilidades civiles que se deriven del ejercicio abusivo de estos derechos, el juez deberá tomar en cuenta que en tratándose de servidores públicos o personajes públicos, éstos están sujetos a una mayor exposición pública y, por tanto, su derecho al honor, la vida privada y a la propia imagen se encuentra reducido con relación a las demás personas. Asimismo no serán materia de juicio civil las opiniones y se deberán tomar en cuenta en las decisiones judiciales los estándares de real malicia y la estricta proporcionalidad y razonabilidad de las sanciones. Las personas que investigan casos de corrupción o actuaciones indebidas no estarán sujetas al acoso judicial o al hostigamiento como represalia por ejercitar su derecho de crítica. Los jueces tomarán en cuenta los principios constitucionales de este artículo, entre otros, el de máxima publicidad.**

Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la federación, los estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:

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

la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad.

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

III. Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos.

IV. Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos.

Estos procedimientos se sustanciarán ante órganos u organismos especializados e imparciales, y con autonomía operativa, de gestión y de decisión.

V. Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán a través de los medios electrónicos disponibles la información completa y actualizada sobre sus indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos.

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

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

**Artículo Segundo.** Se reforma todo el artículo 7o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar en los siguientes términos:

**Artículo 7o.** Es inviolable la libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquiera materia. Ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura, ni exigir fianza a los autores o impresores, ni coartar la libertad de imprenta, que no tiene más límites que el respeto a la vida privada, a la moral y a la paz pública; **queda prohibida la criminalización de este derecho. El ejercicio abusivo o indebido de estos derechos será castigado por la ley, en los términos que establezca la legislación civil. En las responsabilidades civiles que se deriven del ejercicio abusivo de estos derechos, el juez deberá tomar en cuenta que en tratándose de servidores públicos o personajes públicos, éstos están sujetos a una mayor exposición pública y, por tanto, su derecho al honor, la vida privada y a la propia imagen se encuentra reducido con relación a las demás personas. Asimismo, no serán materia de juicio civil las opiniones y se deberán tomar en cuenta en las decisiones judiciales los estándares de real malicia y la estricta proporcionalidad y razonabilidad de las sanciones. Las personas que investigan casos de corrupción o actuaciones indebidas no estarán sujetas al acoso judicial o al hostigamiento como represalia por ejercitar su derecho de crítica. Asimismo, los**



**jueces tomarán en cuenta los principios constitucionales contenidos en el artículo 6o. de esta Constitución, entre otros, el de máxima publicidad.**

En ningún caso podrá secuestrarse la imprenta como instrumento del delito.

**Por ningún motivo podrán ser encarcelados o denunciados penalmente** los expendedores, "papeleros", operarios y demás empleados del establecimiento donde haya salido el escrito denunciado, a menos que se demuestre previamente la responsabilidad de aquéllos.

### **Transitorio**

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

### **Notas**

1. Roberto Gargarella, *Carta abierta sobre la tolerancia. Apuntes sobre derecho y protesta*, Buenos Aires, Siglo XXI editores y Club de Cultura Socialista "José Aricó", página 22.
2. *Guía práctica sobre la libertad de expresión en México*, Cencos, article 19, página 11.
3. *Ibidem* página 13.
4. Dictamen de la Comisión de Administración Pública Local de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, por la que se expide la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal
5. Ernesto Villanueva, al referirse al Caso Ivcher Bronstein. Sentencia de 6 de febrero de 2001. Serie C número 74, párrafo 146; caso "La Última Tentación de Cristo" (Olmedo Bustos y otros). Sentencia de 5 de febrero de 2001. Serie C número 73, párrafo 64; y La Colegiación Obligatoria de Periodistas (artículos 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A número 5, párrafo 30, citado en documentos para el debate de la iniciativa de Ley de responsabilidad Civil para la Protección del Derecho a la Vida Privada, el Honor y la Propia Imagen en el Distrito Federal, en [http://www.fundalex.org/Documentos\\_para\\_el\\_debate\\_Ley de Honor.pdf](http://www.fundalex.org/Documentos_para_el_debate_Ley_de_Honor.pdf) al 14 de julio de 2010.
6. Ernesto Villanueva, "Los derechos de la personalidad", en *Derecho comparado de la información*, enero-junio de 2008, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, página 133.
7. *Ibidem*, p. 134.
8. Voto particular formulado por el ministro José Ramón Cossío Díaz, en el amparo directo en revisión 402/2007, fallado por la Primera Sala de la Suprema Corte en sesión pública de 23 de mayo de 2007.
9. *Ibidem*, página 137.
10. Perla Gómez Gallardo, "Límites a la libertad de expresión", en *Revista Mexicana de Comunicación*, junio-julio de 2007, México, página 22.
11. Gargarella, op. cit., página 24.
12. Retornado en lo fundamental de un documento de difusión sobre la responsabilidad civil y penal por abuso de la libertad de expresión en México, publicado por Fundalex, cuyo contenido fue elaborado por Perla Gómez Gallardo y actualizado por María Guadalupe Evaristo López.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 7 de septiembre de 2010.

Diputado Jaime Cárdenas Gracia (rúbrica)

## **QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO ALEJANDRO GERTZ MANERO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE CONVERGENCIA**

El suscrito diputado federal Alejandro Gertz Manero, a nombre del Grupo Parlamentario de Convergencia de la LXI 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, presenta ante la honorable Cámara de Diputados, del Congreso de la Unión iniciativa de decreto que reforma los artículos 16 párrafos quinto, sexto, décimo, décimo primero y décimo tercero; 19 párrafo segundo; 20 fracción V del apartado A, fracción III del apartado B, fracciones I, II párrafos primero y segundo, y IV párrafos primero y cuarto del apartado C; 21 párrafos primero, segundo, cuarto, quinto, décimo, décimo primero en sus incisos b) y d), y se derogan los párrafos sexto y séptimo; 22 fracción II; se reforma la fracción XXI y se le adiciona un segundo párrafo al artículo 73; se reforma el apartado A del artículo 102 y se le adiciona un tercer párrafo; y la fracción V, incisos h) e i) del apartado C) Base Primera del artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Prevención del Delito, Procuración, Administración de Justicia y Readaptación Social, al tenor de la siguiente:

### **Exposición de Motivos**

El primer deber del Estado es garantizar la seguridad de los gobernados. Por ello está obligado a impartir justicia pronta y eficaz y a combatir con todos los medios legítimos a su alcance la inseguridad pública, y este esfuerzo debe ser permanente, con el fin de cumplir dicha responsabilidad y asegurar a todos los mexicanos el disfrute pleno de sus libertades y sus garantías individuales.

Bajo este supuesto, la iniciativa que se presenta está motivada y fundada en la necesidad de renovar leyes e instituciones con el fin de dotar a los órganos del Estado de las capacidades que necesitan para cumplir este objetivo. Sin duda, se trata de una profunda reforma a la legislación penal desde que se promulgaron en 1917 la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en 1931 el Código Penal vigente. Se pretende impulsar un nuevo orden para actualizar y mejorar el proceso penal en esta rama.

Las mayores críticas al sistema de justicia en México en su procuración y administración, son la lentitud, falta de transparencia y exceso de trámites. Los procedimientos se han hecho repetitivos y tortuosos y en consecuencia surge la corrupción que profundiza el resentimiento de injusticia del ciudadano frente al Estado, además del gran costo que representa para una sociedad productiva la pérdida de tiempo en las agencias del Ministerio Público y en los tribunales y la incertidumbre jurídica por la incorrecta aplicación de la Ley.

Actualmente se cometen 12 millones 649 mil 887 delitos por año en todo el país, sin embargo, sólo se denuncian 1 millón 628 mil 228 ante la autoridad competente, según encuestas del CISEN, ICESI y otros órganos ciudadanos.

De las denuncias que se convierten en averiguación previa, se consignan el 15 por ciento, pero sólo el 6 por ciento se consigna con detenido; se envían a la reserva o se determina el no ejercicio de la acción penal en el 42 por ciento; el 17 por ciento se queda en trámite y se declaran incompetencias en un 22 por ciento, principalmente por tratarse de menores de edad y otras causas; finalmente sólo el 4.5 por ciento termina con sentencia condenatoria, lo que equivaldría a que de cada 300 delitos reales (100 denunciados y 200 sin denuncia) sólo se sanciona el 1.5 por ciento quedando impunes el otro 98.5 por ciento de los delitos.

Los delitos que son consignados sin detenido ante un juez, prácticamente se vuelven impunes, ya que actualmente existen miles de órdenes de aprehensión pendientes de ejecutar y miles que han prescrito, generando así la impunidad del delito.

Se cometen nueve faltas administrativas por cada delito y en éstas, no existe ni la reparación del daño ni el trabajo comunitario, existe tan sólo arrestos máximos de 36 horas y pago de multas que no exceden los 50 días de salario mínimo en promedio, y en muchos de los casos, tan sólo se realiza una amonestación al infractor por diversas causas, entre ellas por carecer de espacios para cumplimentar los arrestos. Existen 296 mil policías preventivos en todo el país y sus niveles de productividad son bajísimos.

El Sistema carcelario es deplorable, la sobrepoblación actual es del 33 por ciento, la gran mayoría de los internos por delitos del fuero común están reclusos por delitos patrimoniales menores de 8 mil pesos mientras que el costo de manutención de un interno excede los 40 mil pesos por año.

A pesar de los múltiples esfuerzos que se han hecho para renovar este sistema, los cambios no han avanzado a la velocidad que demanda una sociedad más participativa y democrática que también ha elevado su nivel de exigencia para que mejoren sus instituciones. Con una percepción más aguda, ahora evalúa la eficacia de éstas por los resultados que producen o los beneficios que de ellas recibe y, por lo tanto, está dispuesta a impulsar los cambios necesarios para que la vida pública se desenvuelva en una cultura de legalidad, honradez y transparencia.

Ha crecido dramáticamente la demanda de la sociedad de que los aparatos de prevención, procuración y administración de justicia y readaptación del sentenciado, cumplan con la tarea esencial de asegurar la vida humana, su integridad, su patrimonio y los espacios en los cuales la convivencia debe desarrollarse de manera ordenada y pacífica. Su exigencia es que se destierre para siempre la corrupción y la impunidad; se protejan los derechos humanos y se garantice un clima público de seguridad.

Uno de los ámbitos en donde esta exigencia es determinante, es en el de la justicia penal que siempre ha sido objeto de las más duras críticas por su tendencia a duplicar las funciones del Ministerio Público y el Juez. El particular se enfrenta así a un orden complejo

e indescifrable. La repetición de trámites y de pruebas, la exclusión de la víctima u ofendido como parte activa en la averiguación previa y en el proceso penal, su sometimiento a la arrogancia y la distancia del Ministerio Público o del Juez, y la creciente inseguridad pública por la ineficacia en la aplicación de la ley, no son ya circunstancias aceptables para un Estado democrático de derecho.

La complejidad del proceso penal ha conducido a la incertidumbre jurídica y a la permanente desconfianza de la sociedad frente a sus autoridades. Esta situación debe transformarse, porque no puede aceptarse que ninguna función estatal se perciba como una expresión autoritaria de poder, por lo contrario esas funciones deben desarrollarse como instrumento de servicio público. De aquí la importancia de actualizar el proceso penal y transformar el papel de las instituciones.

Es tiempo de privilegiar la justicia sobre la legalidad, lo que significa que además de una actuación apegada a la norma, al final del proceso lo que debe prevalecer como fin último de la acción de la autoridad es la reparación del daño sufrido por la víctima o el ofendido y la aplicación efectiva de las sanciones a quienes cometen un delito.

Instituciones tan nobles como el Ministerio Público que, fue creado para representar y proteger a la sociedad, deben actualizarse. Por eso las reformas constitucionales que se proponen sujetan sus funciones al proceso penal y, en consecuencia, a la vigilancia procesal del Juez, de la parte ofendida y del probable responsable bajo criterios de transparencia, eficiencia y equidad.

En efecto, en este proyecto, uno de los aspectos fundamentales es el de sujetar al Ministerio Público al proceso penal, y a los jueces a un procedimiento claro, eficaz y transparente para lograr así la ruptura del monopolio de la acción penal, devolviéndole a la víctima el derecho que nunca debió de haber perdido, de ir ante un Juez y denunciar o querellarse, contando en el proceso con la participación del propio Ministerio Público, para que ahí realice sus tareas de autoridad, dar fe, obtener pruebas, a las que sólo la autoridad puede acceder, y para realizar todas sus funciones, ya sin la injusta tutoría obligatoria que hoy ejerce sobre las víctimas.

El argumento que justificaba el monopolio del Ministerio Público en materia penal, para evitar la venganza privada es inaceptable, ya que son los jueces, en esa materia y en todo el ámbito del derecho, quienes imparten la justicia sometiendo a las partes a su imperio.

La experiencia negativa en las tareas del Ministerio Público es abrumadora ya que la impunidad alcanza un escalofriante 98 por ciento. Según encuestas calificadas, cerca del 70 por ciento de los delitos ya no se denuncian por falta de confianza en esa institución y en sus funciones, y del 30 por ciento que sí se denuncian, el 90 por ciento no se consignan por alguna razón o falla, y del 10 por ciento que se consigna, sólo una mínima parte de los procesados obtiene sentencia condenatoria.

Lo justo es reconocerle a las víctimas del delito su calidad de parte en el procedimiento penal, para que tengan derecho a defenderse directamente, a través de un juicio oral,

ejecutivo y compactado. En dicho juicio el Ministerio Público, dependiente de cada Procuraduría, debe representar a la sociedad, cumpliendo con las tareas de autoridad, que no puede realizar un particular, pero ya sin el monopolio de la acción penal, que ha sido tan infructuoso e injusto para las víctimas.

Actualmente el ofendido no tiene recurso alguno, incluyendo el amparo, frente a las decisiones del Ministerio Público respecto a las diligencias que este último realiza dentro de la averiguación previa y los tiempos que se tome para ello, lo cual convierte a estas actuaciones administrativas en un procedimiento sin control ni recursos por parte del ofendido, que se halla en estado de indefensión.

Con la fusión de la averiguación al proceso que se desahogue ante el Juez con la participación del Ministerio Público, del ofendido y del probable responsable, van a reducirse considerablemente los tiempos procesales. Al mismo tiempo, merced a la naturaleza oral del proceso penal que se propone, el Juez quedará sometido a un mayor control y transparencia en el ejercicio de sus atribuciones reduciéndose el grado de discrecionalidad de sus decisiones.

En materia de delitos en flagrancia, la figura del Juez adquiere un perfil diferente. Sin necesidad de pasar por la averiguación previa cualquier persona podrá poner al transgresor de la ley a disposición del Juez competente. Con este procedimiento se eliminan impedimentos de carácter procesal y se alienta al ciudadano que conozca de un delito para que denuncie los hechos. Por lo tanto se sujetan las actividades de la policía judicial al control procesal tanto del Juez y el Ministerio Público como del ofendido y del probable responsable, para evitar que dejen de cumplirse órdenes de aprehensión y de investigación.

Asimismo se dota a la policía preventiva de las facultades legales para investigar, prevenir los delitos y participar como parte acusadora en aquellos delitos que conozca y no exista denunciante.

De esta manera el combate al delito con eficiencia y prontitud va a ser posible gracias a una mayor participación y confianza de la sociedad.

El plazo de cuarenta y ocho horas que se concedía al Ministerio Público, ahora se amplía al Juez competente para que disponga de setenta y dos horas, término dentro del cual tendrá que ordenar la libertad del indiciado o decretar el auto de formal prisión. Este plazo podrá duplicarse de oficio o a petición de parte, sólo en los casos que la ley lo prevea. La reforma establece sanciones para quien cometa cualquier abuso, salvaguardando con ello los derechos humanos.

Actualmente en el amplio marco de garantías que consagra la Constitución dentro del proceso penal, tanto el inculpado como la víctima y el ofendido, pueden ejercer sus derechos. Pero no en igualdad de circunstancias, ya que la víctima no tiene el carácter de parte activa; además hay una insuficiencia tanto jurídica como procesal que dificultan la reparación del daño a la víctima u ofendido. Con esta reforma se reconoce y agrupan esos derechos en una integración estructuralmente favorable a la sociedad y al propio ofendido.

En este mismo plano compensador se otorga a la víctima u ofendido el carácter de parte activa en el juicio penal, con todos los derechos para denunciar directamente ante el Juez, interponer los recursos procedentes y defender sus intereses y su causa durante todo el proceso.

Una de las novedades que introduce esta reforma es la relativa a la justicia de barandilla representada por los jueces cívicos de cada localidad. Este cambio se va a llevar a cabo por medio de una reforma para atender delitos menores. El objetivo es que la impartición de la justicia inmediata por infracciones y delitos menores se sancione a través de la reparación del daño y con trabajo a favor de la comunidad o arresto.

Esta reforma tiene un carácter integral, ya que junto con las innovaciones a otros ordenamientos, se va a unificar en toda la República la justicia cívica y de paz con lo cual se van a distinguir las conductas delictivas de aquellas que pueden ser sancionadas mediante la justicia administrativa, pero en ambos casos, asegurando la reparación del daño como sanción primordial.

Se pretende que los jueces de este ramo cuenten con dispositivos legales para que, en ejercicio de sus funciones, atiendan de inmediato y en plazos perentorios, la comisión de delitos menores y asimismo, las infracciones que hoy están recogidas en diversos ordenamientos de policía y buen gobierno.

Esta facultad legislativa sería establecida para regular el procedimiento en las materias penal, de justicia cívica, penitenciaria y de adolescentes infractores y, asimismo, para fijar las penas que deban imponerse en todo el territorio de la Federación. Conforme a un profundo espíritu federalista, se salvaguarda el principio de competencia territorial con la finalidad de que la aplicación de las leyes penales, corresponda a las autoridades federal o local, según sea el caso.

Finalmente, la reforma que se propone dirigida a homologar el ejercicio de la acción penal en todo el territorio nacional y con ello establecer un marco normativo sustantivo y procesal únicos, hace necesario por lo que toca a las facultades de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, eliminar aquellas relacionadas con la de legislar en esta materia.

En este contexto, procede manifestar que para lograr los propósitos enunciados se propone la reforma al artículo 16 constitucional en sus párrafos cuarto y quinto, en los cuales se incorpora la figura de juez competente para conocer los casos de flagrancia, una vez que la autoridad inmediata ponga a su disposición al indiciado. Por otra parte, esta reforma contempla en el párrafo sexto ampliar el plazo de que dispone la justicia de cuarenta y ocho a setenta y dos horas, para determinar la procedencia de la acción penal.

En este tenor, se modifica el artículo 20 constitucional en el apartado A, fracciones III y VI con el objeto de reivindicar los derechos de la víctima o del ofendido, haciéndolo parte en el procedimiento penal al igual que al Ministerio Público. También se modifica el apartado B, en las fracciones I, II y IV para consagrar el principio de igualdad procesal y fortalecer, sin duda, el respeto a los derechos humanos ya que a partir de esta reforma el Ministerio

Público deberá fundar y motivar su negativa a desahogar cualquier diligencia ante el juez competente. Además la víctima y el ofendido, podrán actuar junto o separadamente del Ministerio Público para exigir la reparación del daño.

Conforme a este espíritu, en el artículo 21 se modifica el párrafo primero con la finalidad de establecer la obligatoriedad al Ministerio Público, ya sea por iniciativa propia o a petición de la víctima u ofendido de realizar las diligencias necesarias ante el juez competente para integrar el cuerpo del delito y la probable responsabilidad, y en apoyo del Ministerio Público la policía preventiva investigará, prevendrá los delitos y participará como parte acusadora en aquellos delitos que conozca y no exista denunciante conforme a las leyes que al efecto se expidan.

Asimismo, se determina que los jueces cívicos de cada localidad tendrán competencia para la aplicación de sanciones por infracciones a la Ley de Justicia Cívica, mediante la reparación del daño, trabajo a favor de la comunidad y arresto. Dentro de este párrafo se establece la previsión de que aquellas conductas consideradas como infracciones graves en el ordenamiento de Justicia Cívica, competirá su aplicación a los jueces cívicos o sus homólogos en los Municipios, Estados de la República y en el Distrito Federal, auxiliados por el Ministerio Público y la policía. Con lo anterior, se restablece la justicia de barandilla y con ello la cercanía entre los órganos encargados de administrar justicia y la sociedad.

La reforma constitucional que se propone también considera un cambio profundo a la tradición legislativa en el ámbito penal. Hasta hoy, en razón de su competencia los estados y la Federación regulan esta rama del Derecho, de tal forma que coexisten un Código Penal Federal y treinta y dos códigos penales estatales. Con esta diversidad legislativa, la delincuencia ha encontrado un campo propicio para evadir la justicia, amparada en la diferencia de tipos penales, sanciones y procedimientos, por lo que es inaplazable dotar al Congreso de la Unión de una nueva facultad para que regule hacia la homogeneización normativa en esta materia, con pleno respeto a la Soberanía de cada entidad federativa, para lo cual se propone la modificación de la fracción XXI del artículo 73.

Naturalmente, en el ámbito del Poder Judicial de la Federación, son aplicables las mismas reformas a la función del Ministerio Público y del Juez competente en cuanto a la compactación del proceso y a la participación conjunta de la víctima u ofendido del delito o su representante, por lo cual se propone la reforma del segundo párrafo del apartado A del artículo 102 y la reforma de la fracción V, incisos h) e i) del apartado C, Base Primera del artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Mexicanos.

Asimismo, la presente reforma propone que el titular de la Procuraduría General de la República, en materia de seguridad pública, tenga a su cargo la prevención del delito en el ámbito federal, su investigación y persecución para hacerla efectiva, coordinándose en todo momento con las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno; del mismo modo, propone que dirija y organice el sistema penitenciario, para alcanzar una efectiva reincorporación del sentenciado a la sociedad.



A fin de sustentar la importancia de esta Reforma y en apoyo de la Iniciativa que se presenta, procede mencionar lo siguiente:

1. El objetivo fundamental de estas reformas es integrar en un sólo cuerpo legislativo armónico, sistemático y estructurado los cambios que necesita el orden penal vigente con el propósito de servir a la comunidad y enfrentar la delincuencia y la injusticia.
2. Todas las instituciones vinculadas a la prevención, procuración y administración de justicia y de readaptación social del sentenciado, tendrán que responder a estos cambios para lograr la confianza de la gente con respuestas y acciones eficaces para combatir la inseguridad y el delito.
3. La asunción por parte del Honorable Congreso de la Unión de nuevas facultades para legislar en materia penal, permitirán integrar en un solo frente común y en una misma unidad de propósitos, la lucha contra el delito por parte de las autoridades municipales, estatales y federales.
4. La República Federal sale fortalecida porque no hay detrimento de competencias, sino la concurrencia de ellas para hacer frente a un problema nacional que es la inseguridad pública.
5. Con la unificación de criterios sustantivos y adjetivos, podrá expedirse para toda la República un nuevo Código Penal Único y un nuevo Código de Procedimientos Penales también único, a fin de facilitar la coordinación de las autoridades en todo el territorio nacional, consolidando así un solo frente en la lucha contra la delincuencia, sin que se altere el ejercicio de la acción penal, según la competencia territorial.
6. Que a través del titular de la Procuraduría General de la República, se realice la prevención del delito, su investigación y persecución; y adicionalmente, dirija y organice todo el sistema penitenciario.

En vista de las anteriores consideraciones, y con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, someto a la consideración de esta soberanía el siguiente:

**Proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 16 párrafos quinto, sexto, décimo, décimo primero y décimo tercero; 19 párrafo segundo; 20 fracción V del apartado A, fracción III del apartado B, fracciones I, II párrafos primero y segundo, y IV párrafos primero y cuarto del apartado C; 21 párrafos primero, segundo, cuarto, quinto, décimo, décimo primero en sus incisos b) y d), y se derogan los párrafos sexto y séptimo; 22 fracción II; se reforma la fracción XXI y se le adiciona un segundo párrafo al artículo 73; se reforma el apartado A del artículo 102 y se le adiciona un tercer párrafo; y la fracción V, incisos h) e i) del apartado C) Base Primera del**



**artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:**

## **TÍTULO PRIMERO**

### **CAPÍTULO I DE LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES**

#### **ARTÍCULO 16. ...**

...

...

...

Cualquier persona puede detener al indiciado en el momento en que esté cometiendo un delito o inmediatamente después de haberlo cometido, poniéndolo sin demora a disposición del juez más cercano y éste con la misma prontitud, al juez competente. Existirá un registro inmediato de la detención.

Sólo en casos urgentes, cuando se trate de delito grave así calificado por la ley y ante el riesgo fundado de que el indiciado pueda sustraerse a la acción de la justicia, el juez competente podrá, bajo su responsabilidad, ordenar su detención, fundando y expresando los indicios que motiven su proceder.

...

...

...

Ningún indiciado podrá ser retenido por el juez por más de setenta y dos horas, plazo en que deberá ordenarse su libertad o sujetarse a proceso; este plazo podrá duplicarse en aquellos casos que la ley prevea como delincuencia organizada o a petición de parte, en los casos en que la ley lo establezca. Todo abuso a lo anteriormente dispuesto será sancionado por la ley penal.

Toda orden de cateo, será expedida por el juez. Podrán solicitarla el Ministerio Público o el ofendido, y en ella se expresará el lugar que ha de inspeccionarse, la persona o personas que hayan de aprehenderse y los objetos que se buscan, a lo que únicamente debe limitarse la diligencia, levantándose al concluirla, un acta circunstanciada, en presencia de dos testigos propuestos por el ocupante del lugar cateado o en su ausencia o negativa, por la autoridad que practique la diligencia.

...

Exclusivamente la autoridad judicial federal, a petición de la autoridad federal que faculte la ley, podrá autorizar la intervención de cualquier comunicación privada. Para ello, la autoridad competente deberá fundar y motivar las causas legales de la solicitud, expresando además, el tipo de intervención, los sujetos de la misma y su duración. La autoridad judicial

federal no podrá otorgar estas autorizaciones cuando se trate de materias de carácter electoral, fiscal, mercantil, civil, laboral o administrativo, ni en el caso de las comunicaciones del detenido con su defensor.

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

#### **ARTÍCULO 19. ...**

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

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

#### **ARTÍCULO 20. ...**

##### **A. De los principios generales:**

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

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

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

##### **B. De los derechos de toda persona imputada:**

...  
...

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

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

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

I. Ser parte en el procedimiento penal al igual que el Ministerio Público, recibir asesoría jurídica; ser informado de los derechos que en su favor establece la Constitución y, cuando lo solicite, ser informado del desarrollo del procedimiento penal;

II. A que el juez le reciba todos los datos o elementos de prueba con los que cuente, tanto en la investigación como en el proceso, a que se desahoguen las diligencias correspondientes, y a intervenir en el juicio e interponer todos los recursos procedentes.

...

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

...  
...

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

...

VII. Impugnar ante autoridad judicial las omisiones del Ministerio Público en el procedimiento.

**ARTÍCULO 21.** La investigación de los delitos corresponde al juez, al Ministerio Público y a la policía, estos últimos actuarán bajo la conducción y mando del juez en el ejercicio de dicha función.

El ejercicio de la acción penal ante los tribunales corresponde al ofendido y al Ministerio Público.

...

Compete a la autoridad judicial la aplicación de sanciones por la comisión de los delitos, las cuales consistirán en la reparación del daño, trabajo a favor de la comunidad, arresto hasta por 36 horas, multa, prisión y en su caso, las demás penas que la ley penal o especial establezcan.

Compete al juez cívico la aplicación de sanciones por la comisión de infracciones señaladas en la Ley de Justicia Cívica, las cuales consistirán en la reparación del daño, trabajo a favor de la comunidad, arresto hasta por 36 horas y multa; en el caso de que el sentenciado por una falta grave no cumpla con cualquiera de las sanciones anteriores, se le considerará reo del delito de desacato a una orden de autoridad y para ello se le dará vista al juez penal correspondiente.

...

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

...

...

b) La información criminal de todo el país. Para lograr cabalmente el establecimiento de las bases de datos criminalísticos y de personal para las instituciones de seguridad pública en todos sus niveles y competencias. Todas las instituciones policiales están obligadas a informar sus ingresos y bajas de personal, de inmediato al Sistema Nacional de Seguridad Pública y a la ciudadanía, sobre sus actividades y la incidencia delictiva. Ninguna persona podrá ingresar a las instituciones de seguridad pública si no ha sido debidamente certificado y registrado en el sistema.

...

d) Se determinará la participación de la comunidad que coadyuvará y tendrá acceso pleno, entre otros, a los procesos de auditoría, evaluación y sanción de las actividades y políticas de prevención del delito así como de las instituciones de seguridad pública y su personal.

...

## **ARTÍCULO 22. ...**

...

...

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

...

...

...

...

...

## **SECCION III DE LAS FACULTADES DEL CONGRESO**

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

I. a XX. ...

XXI. Para legislar en las materias penal, de justicia cívica, penitenciaria y de menores infractores, establecer los delitos y faltas, así como fijar las penas que por ellos deban imponerse en todo el territorio de la Federación.

La aplicación de las leyes en materia penal, de justicia cívica, penitenciaria, de menores infractores, establecer los delitos y faltas, así como fijar las penas que por ellos deban imponerse corresponde a la autoridad federal o local de acuerdo a su competencia.

...

## **CAPÍTULO IV DEL PODER JUDICIAL**

**ARTÍCULO 102.**

**A. ...**

Incumbe al Ministerio Público de la Federación, al igual que a la víctima del delito actuar ante los jueces y magistrados en forma individual o colectiva para denunciar o querellarse, aportando las pruebas contra los inculpadados en todos los delitos del orden federal, así como

para interponer los recursos procesales a que tengan derecho, intervenir en todos los negocios que la ley determine, solicitando inclusive la aplicación de las penas. Además, el Ministerio Público como autoridad auxiliar de la justicia actuará en el juicio, cumpliendo funciones que tiene encomendadas por la ley.

El Procurador General de la República tendrá a su cargo la prevención del delito en el ámbito federal, de conformidad con lo establecido en el artículo 21 párrafos noveno y décimo, y el sistema penitenciario señalado en el artículo 18 párrafos primero y segundo, todos de esta Constitución.

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

#### **ARTICULO 122. ...**

...

A ...

B ...

C ...

Base Primera ...

I. a IV. ...

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

a). a g). ...

h) Legislar en la materia civil; normar el organismo protector de los derechos humanos, participación ciudadana, defensoría de oficio, notariado y registro público de la propiedad y de comercio;

i) Normar la protección civil, los servicios de seguridad prestados por empresas privadas; la salud y asistencia social; y la previsión social;

...

#### **Transitorios**

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

**Segundo.** Se derogan todas las disposiciones que se opongan a las reformas establecidas en el presente decreto.

México, DF, a 7 de septiembre de 2010.

Diputado Alejandro Gertz Manero (rúbrica)



**QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 78 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y 117 DE LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO PEDRO VÁZQUEZ GONZÁLEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PT**

El suscrito, diputado federal a la Sexagésima Primera Legislatura del honorable Congreso de Unión, en ejercicio de la facultad que le confieren los artículos 71 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 su consideración la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que reforma el primer párrafo del artículo 78 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y adiciona un segundo párrafo al numeral 1 del artículo 117 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, reformando también el primer párrafo del citado numeral, al tenor de la siguiente

**Exposición de Motivos**

Los antecedentes de la Comisión Permanente se remontan al siglo XIX. En 1824 se le denominaba Consejo de Gobierno y estaba integrado sólo por senadores. En la Constitución de 1836 se le dio una formación plural, se integraba por cuatro diputados y tres senadores.

En la Constitución de 1857 subsistió la misma denominación de 1836 dado que el Congreso de la Unión era unicamaral.

Para el año de 1874 vuelve a modificarse la denominación, así como su integración, se le llamó Comisión Permanente, conformada por 29 legisladores de los cuales 15 eran diputados y 14 senadores.

La Comisión Permanente tiene una ascendencia genuina y exclusivamente hispánica. Nació en el siglo XIII, en el reino de Aragón.

Durante el tiempo en que las cortes no actuaban, funcionaba una comisión compuesta por dos miembros de cada uno de los cuatro brazos o clases en que se dividía la Asamblea Parlamentaria de aquel reino. Dicha comisión remplazaba a las cortes en dos de las principales funciones de éstas: administrar los subsidios y velar por la observancia de los fueros.

Hasta aquí el antecedente histórico del origen de la Comisión Permanente.

La existencia de la Comisión Permanente como órgano del Congreso de la Unión se explica en función del hecho de que éste no sesiona ininterrumpidamente todos los días del año; y por razones de índole política, se ha considerado que es necesario que entre en receso.

El artículo 116 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos dispone que la Comisión Permanente es un órgano del Congreso de la Unión; la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se limita a ubicarla dentro del aparato normativo de ese poder, al determinar el número de sus miembros y precisar sus atribuciones.

La Comisión Permanente es el órgano del Congreso de la Unión que funciona en sus recesos, sustituyéndolo a él o a las Cámaras en el ejercicio de las facultades que en forma expresa le confiere el artículo 78 constitucional y demás disposiciones aplicables de la ley fundamental.

La Comisión Permanente no es un poder; no es una cuarta rama en que se haya dividido la acción gubernativa; ello a pesar de que cuando menos por lo que hace a dos atribuciones: la de nombrar presidente provisional y la de aprobar la suspensión de garantías individuales, pudiera ser estimada como tal.

Hay tres elementos que distinguen la naturaleza y las funciones de la Comisión Permanente:

- a) Es un organismo de reemplazo, que opera en los recesos del cuerpo legislativo;
- b) Este reemplazo sólo es en las atribuciones que se encomienda la propia Constitución, entre las que no se encuentra la de naturaleza materialmente legislativa, y
- c) Es el único órgano que tiene competencia para activar en tiempos de receso, mediante convocatoria a sesiones extraordinarias, al Congreso de la Unión, a alguna de sus cámaras o a ambas.

El Poder Legislativo es una concreción del poder público. Así este poder público es el creador de normas generales, abstractas e impersonales pero también tiene atribuidas funciones administrativas, jurisdiccionales y de control político.

Además, la naturaleza del Congreso de la Unión es la de un parlamento, una institución donde se debate y delibera, se habla sobre la vida nacional, pues es el centro donde concurren las distintas corrientes ideológicas de la nación.

La Comisión Permanente se integra por treinta y siete miembros; su composición es plural; en esto se sigue el modelo de 1874; diecinueve son diputados, y dieciocho, senadores. Para evitar su desintegración o imposibilidad para poder sesionar válidamente, desde 1980, se ha dispuesto que por cada propietario se nombre un sustituto.

La iniciativa que sometemos a su consideración busca fortalecer la pluralidad y la representación política que tiene el Poder Legislativo.

Es necesario reconocer que los grupos parlamentarios son la expresión legislativa de las fuerzas políticas por las cuales los mexicanos expresaron su preferencia mediante el ejercicio del sufragio. Partiendo del hecho de que en México rige un modelo de democracia indirecta o delegativa, donde los ciudadanos eligen a sus representantes al Poder Legislativo Federal, es indispensable que dicha representación se traduzca en la integración de la Comisión Permanente.

Como hemos expresado en los considerandos de este proyecto de ley, la Comisión Permanente tiene funciones específicas, pero no por ello de menor relevancia a las facultades constitucionales tanto del Senado como de la Cámara de Diputados.

Creemos que se dará un avance democrático y que fortalece al poder Legislativo si garantizamos que todos los Grupos Parlamentarios tengan representación en la Comisión Permanente, situación que no ocurre con las disposiciones constitucionales y legales vigentes.

Es por ello, que estamos planteando que exista una distribución de los espacios en la Comisión Permanente que refleje la pluralidad del Congreso de la Unión.

Proponemos por tanto que se parta de un piso de equidad, donde los Grupos Parlamentarios tengan como mínimo un lugar asegurado en el órgano que funciona durante los recesos del Congreso. Es preciso aclarar que una vez cumplido el piso de equidad, el resto de los lugares se asignaría en función del porcentaje que tiene cada bancada en cada una de las Cámaras del Congreso.

Asimismo, para guardar el equilibrio entre las distintas fuerzas políticas, estamos proponiendo incrementar el número de integrantes de 37 a 45, donde la Cámara de Diputados tendría 23 legisladores y el Senado 22.

Por lo expuesto y con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 55, fracción II, 56 y 62 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, sometemos a consideración del pleno de la Cámara de Diputados la presente iniciativa con proyecto de

**Decreto que reforma el primer párrafo del artículo 78 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y adiciona un segundo párrafo al numeral 1 del artículo 117 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, reformando también el primer párrafo del citado numeral**

**Artículo Primero.** Se reforma el primer párrafo del artículo 78 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 78.** Durante los recesos del Congreso de la Unión habrá una Comisión Permanente compuesta de **45** miembros de los que **23** serán Diputados y **22** senadores, nombrados por sus respectivas Cámaras la víspera de la clausura de los períodos ordinarios

de sesiones. Para cada titular las Cámaras nombrarán, de entre sus miembros en ejercicio, un sustituto.

...

I. a VIII. ...

**Artículo Segundo.** Se adiciona un segundo párrafo al numeral 1 del artículo 117 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, reformando también el primer párrafo del citado numeral, para quedar como sigue:

**Artículo 117.**

1. La Comisión Permanente se compone de **cuarenta y cinco** miembros, de los que **veintitrés** serán diputados y **veintidós** senadores, quienes serán designados mediante voto secreto por las respectivas Cámaras, durante la última sesión de cada período ordinario. Para suplir en sus ausencias a los titulares, las Cámaras nombrarán de entre sus miembros en el ejercicio el mismo número de sustitutos.

La distribución de la integración de los diputados y senadores que formarán la Comisión Permanente será de tal forma que se garantizará que los grupos parlamentarios cuenten con al menos un integrante. El resto de los lugares se asignará conforme al porcentaje de representación que tengan los Grupos Parlamentarios en cada una de las Cámaras que conforman al Congreso de la Unión. La Junta de Coordinación Política de cada Cámara determinará el método conducente para que se cumpla lo estipulado en este párrafo.

2. ...

**Transitorio**

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

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 7 de septiembre de 2010.

Diputado Pedro Vázquez González (rúbrica)

**QUE REFORMA EL ARTÍCULO 133 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO JESÚS RAMÍREZ RANGEL, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN**

El suscrito, Jesús Ramírez Rangel, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en la LXI Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política; y 55, fracción II, 56, 62 y demás relativos del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos somete a consideración de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto, por la que se reforma el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de jerarquización de tratados internacionales, con fundamento en la siguiente

**Exposición de Motivos**

Para que podamos hablar de que en México desarrollamos con responsabilidad nuestra política exterior, es necesario que las acciones internas y las externas se ajusten estrictamente a los principales postulados constitucionales, así como a los establecidos en los instrumentos de la comunidad internacional a que nos hemos adherido.

De conformidad con la fracción I del artículo 76 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados internacionales deberán ser aprobados por el Senado y serán ley suprema de toda la unión cuando estén de acuerdo con ella, en los términos del artículo 133 de la propia Constitución.

En el sentido genérico del término, *tratado* es un acuerdo celebrado por sujetos de derecho internacional y regido por éste.

La Convención de Viena da la definición de “tratado”: éste es un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional, ya sea que conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular.

En el ordenamiento, la Ley sobre la Aprobación de Tratados establece en el artículo 2 que se entiende por *tratado* el convenio regido por el derecho internacional público, celebrado por escrito entre el gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y uno o varios sujetos de derecho internacional público, ya sea que para su aplicación requiera o no la celebración de acuerdos en materias específicas, cualquiera que sea su denominación, mediante el cual los Estados Unidos Mexicanos asumen compromisos.

De las anteriores disposiciones queda establecido que el orden jurídico considera los tratados internacionales como uno más de los ordenamientos aplicables, siempre que éste no contravenga alguna disposición de la Constitución Política federal. No obstante, no se encuentra determinado claramente en el ya referido artículo 133 el nivel de jerarquía que tiene respecto a los demás ordenamientos, ya que éste sólo establece que la Constitución, las leyes federales y los tratados que de ella emanen son la ley suprema de la unión, por lo cual no sería conveniente ni razonable deducir que éstos se encuentran en el mismo nivel jerárquico.

Algunos tratadistas, como el maestro Manuel Becerra Ramírez <sup>1</sup> señalan que el contenido del artículo 133 es defectuoso, toda vez que éste no da respuesta a los diferentes fenómenos de la realidad internacional. En principio, la fórmula de la Constitución no toma en cuenta otro tipo de actos internacionales como las sentencias, los acuerdos ejecutivos y las resoluciones que dicten los organismos jurisdiccionales internacionales. Tampoco resuelve, en el ámbito interno, la prelación entre la diferente normatividad jurídica (Constitución, tratados, leyes federales y leyes locales).

La Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado respecto a la jerarquía que ocupan los tratados internacionales en el sistema jurídico, en varias ocasiones; sin embargo, ha emitido una serie de jurisprudencias donde los criterios han cambiado constantemente. Veamos:

1. Respecto a la validez de los tratados internacionales, desde 1948 la SCJN se pronunció porque los que estuvieran en oposición a los preceptos constitucionales no tendrían eficacia jurídica.
2. En 1981 determinó que los tratados internacionales tenían igual jerarquía que las leyes federales.
3. En 1992 determinaba la misma igualdad, dándole fuerza de jurisprudencia.
4. Ya para 1999 abandonó la anterior jurisprudencia y determinó que los tratados internacionales están por encima de las leyes federales y por debajo de la Constitución federal.
5. Hasta 2007, la SCJN no cambió su criterio y mediante tesis aislada estableció que los tratados internacionales son parte de la Constitución federal y se hallan por encima de las leyes generales, federales y locales del orden jurídico.

Dados estos antecedentes, a consideración de la misma Suprema Corte de Justicia de la Nación, “es necesario clarificar la ubicación jerárquica de éstos en el orden jurídico mexicano, ya que se han advertido problemas de congruencia entre normas provenientes del derecho internacional, incorporadas a nuestro derecho interno y normas de derecho nacional. Estos problemas han tenido que ser abordados mediante interpretación jurisdiccional que sería conveniente recoger en el orden constitucional para proporcionar mayor seguridad jurídica”. <sup>2</sup>

Y es que otro de los aspectos que importa destacar es el lugar que ocupan estos tratados, si consideramos que los hay de varios tipos (multilaterales, bilaterales, entre el Estado con organismos internacionales, etcétera), en diferentes materias (derechos humanos, económicos, sobre celebración de tratados, etcétera), y de los cuales se ha considerado que no pueden tener la misma jerarquía los tratados multilaterales en materia de derechos humanos que uno bilateral en materia económica, sólo por mencionar un ejemplo. De ahí que sea importante que la norma fundamental prevea el lugar que ocupan en las fuentes de derecho interno.

Al respecto se pronuncian los maestros Alfonso Hernández y José de Jesús Becerra: “No es lo mismo hablar de los tratados que suscribe el presidente de la República con organismos internacionales como Naciones Unidas (ONU), la Organización de Estados Americanos (OEA) y la Unión Europea que con los gobiernos de algunos países. Los tratados provenientes de convenciones de organismos internacionales tendrían jerarquía mayor que los firmados entre gobiernos de dos o más países. La razón para sostener lo anterior sería que los tratados provenientes de organismos internacionales surgen de una asamblea general donde se lleva a cabo un proceso muy similar al legislativo o, en su caso, de una comisión con una representación más o menos equitativa, mientras que los tratados entre gobiernos surgen de la voluntad de los Ejecutivos”. <sup>3</sup>

Igual que estos autores, el maestro Ricardo Méndez Silva <sup>4</sup> reconoce que sería necesario establecer una jerarquización de los tratados en el ordenamiento de acuerdo con la materia que aborden. Por ello, parte de la propuesta que vengo a someter a su consideración plantea que los tratados y las convenciones en materia de derechos humanos se coloquen en igual nivel que la Constitución, ya que con ellos podrían colmarse las lagunas que ésta pudiera tener en materia de derechos humanos, sin que hubiera necesidad de reformarla.

En este sentido, los tratados en materia de derechos humanos no serían superiores a la Constitución, pero sí estarían al mismo nivel o, mejor dicho, formarían parte de ella, como se ha establecido en la más reciente tesis aislada de la SCJN cuyo rubro señala: “Los tratados internacionales son parte integrante de la ley suprema de la unión y se ubican jerárquicamente por encima de las leyes generales, federales y locales”.

En efecto, parto de esta premisa para establecer el lugar que ocupan los tratados internacionales en el sistema normativo que, como hemos visto, es una propuesta por la que se manifiestan diversos estudiosos de la materia, así como el más alto tribunal de justicia.

Así pues, posteriormente a la Constitución y los tratados internacionales en materia de derechos humanos se encontrarán los tratados que versen sobre cualquier otra materia, los cuales sin duda no cuentan con el grado de protección de los bienes jurídicos tutelados por el derecho internacional, y pueden tener menor grado de representatividad, que podría ser medible con la cantidad de países que lo ratifican, ya que éstos también pueden ser celebrados de manera regional o bilateral.

Junto con estos tratados, se colocan en igual rango jerárquico las leyes reglamentarias; es decir, las de tipo secundario que detallan, precisan y sancionan uno o varios preceptos de la Constitución a fin de articular los conceptos y medios necesarios para la aplicación del precepto constitucional que regulan. Así pues, y toda vez que las leyes reglamentarias o constitucionales deben estar acordes con la Constitución Política, no tendría por qué haber alguna contradicción con los tratados internacionales que se suscriban porque además, al momento de la aprobación de éstos por el Senado de la República, se hace el estudio minucioso de que no sean contrarios a ella.

Inmediatamente después, se señalan las leyes federales y las locales. La ley federal, como se sabe, es la emanada formalmente de la Constitución y promulgada por el Congreso de la Unión en ejercicio de alguna competencia encargada expresamente a la federación, según el principio de distribución de competencias contenido en el artículo 124 constitucional, precisamente el que establece la facultad a las entidades federativas para legislar en las materias que no sean competencia del Congreso de la Unión, y crear así leyes locales.

Pues bien, todas estas distinciones sobre la jerarquía que tienen los ordenamientos en el sistema normativo pretenden sentar las bases de lo que debe ser el contenido del artículo 133 constitucional para clarificar el nivel jerárquico de las leyes mexicanas.

De esa manera, de acuerdo con nuestra percepción normativa, los ordenamientos quedarían jerarquizados de la siguiente manera:

1. Constitución federal y tratados internacionales en materia de derechos humanos.
2. Tratados internacionales en materia distinta de los derechos humanos y leyes reglamentarias de algún precepto constitucional.

3. Leyes expedidas por el Congreso de la Unión derivadas de sus facultades constitucionales.

4. Leyes locales de cada entidad federativa.

Por todo lo anterior, someto a consideración de la Cámara de Diputados la siguiente iniciativa con proyecto de

**Decreto por el cual se reforma el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Único.** Se reforma el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 133. Esta Constitución y los tratados internacionales sobre derechos humanos que estén de acuerdo con la misma, suscritos y ratificados por el Estado mexicano, serán ley suprema de toda la unión.**

**En orden jerárquico inferior, se reconocen**

**I. Los demás tratados internacionales que sean suscritos de acuerdo con lo establecido en esta Constitución y sus leyes reglamentarias.**

**II. Las demás leyes emanadas del Congreso de la Unión expedidas en virtud de sus facultades constitucionales.**

Los jueces de cada estado se arreglarán a dicha Constitución, **tratados y leyes reglamentarias**, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los estados.

**Transitorio**

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

**Notas**

1 Manuel Becerra Ramírez. Tratados internacionales. Se ubican jerárquicamente por encima de las leyes y en un segundo plano respecto de la Constitución federal (amparo en revisión 1475/98). Véase en *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/cconst/cont/3/cj/cj7.htm>

2 Propuestas del Poder Judicial para la reforma del Estado, <http://www.scjn.gob.mx/PortalSCJN/MediosPub/PropuestasPoderJudicial-ReformasEstado/Propuestas.htm>

3 Hernández Godínez, Alfonso; y Becerra Ramírez, José de Jesús. “Los tratados internacionales en el marco de la reforma del Estado”, disponible en *Letras jurídicas*, 2007, [dialnet.unirioja.es](http://dialnet.unirioja.es)

4 Méndez Silva, Ricardo. “La celebración de los tratados, genealogía y actualidad constitucional”, en <http://www.bibliojuridica.org/estrev/pdf/derint/cont/1/art/art9.pdf>

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 7 de septiembre de 2010.

Diputado Jesús Ramírez Rangel (rúbrica)



**QUE REFORMA EL ARTÍCULO 42 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO JOSÉ DEL PILAR CÓRDOVA HERNÁNDEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI**

José del Pilar Córdova Hernández, diputado federal de la LXI Legislatura de la honorable Cámara de Diputados, en ejercicio de la facultad conferida en la fracción 11 del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y de conformidad a lo dispuesto en los artículos 55, fracción 11, y 62 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a consideración del pleno de la honorable Cámara de Diputados iniciativa con proyecto de decreto por la que se reforma el artículo 42 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de acuerdo con la siguiente

**Exposición de Motivos**

1. Hace doscientos años comenzó la lucha por la independencia de México, encabezada por el Padre de la Patria, Miguel Hidalgo y Costilla. El propósito de esta guerra fue liberar a nuestro país del yugo español. Once años después se concretó la victoria para darnos a todos los mexicanos patria y libertad; sin embargo en aquel entonces el territorio no sólo comprendía los estados actuales sino también los que hoy son California, Nevada, Utah, partes de Arizona, Nuevo México, Colorado, Wyoming, Kansas y Oklahoma. Estos territorios fueron cedidos, en 1848, a Estados Unidos de América por el entonces presidente Antonio López de Santa Anna, lo cual representó la pérdida de más de la mitad del territorio nacional mexicano.

2. En el tratado que se firmó con Inglaterra en 1825, esta nación se comprometía a reconocer el territorio mexicano, incluido dentro de éste a Belice, sin embargo, por sus ambiciones naturales de expansión imperial se valieron de múltiples estrategias para presionar al gobierno mexicano y, en consecuencia, Belice fue cedida a Inglaterra en 1893 por el entonces presidente Porfirio Díaz, a cambio de que los ingleses dejaran de proporcionar armas a los mayas rebeldes. Esto representó otra pérdida territorial importante para nuestro país.

3. Como podemos ver, a través de la historia, México ha sido mutilado por medio de la presión de naciones extranjeras, que obedecen a sus ambiciones de expansión y poder.

4. A doscientos años de la Independencia de nuestro país, no contamos con una parte específica en nuestra Constitución que proteja al territorio nacional contra cualquier decisión presidencial antipatriótica de venta, cesión, enajenación o traspaso a un Estado extranjero.

5. Nosotros como mexicanos, en la lucha por un mejor país, tenemos la obligación de proteger nuestro territorio y no debemos permitir la pérdida de un solo centímetro de México; por ello es importante establecer constitucionalmente la inalienabilidad de nuestro territorio en toda su extensión, evitando de esta manera que cualquier autoridad se atribuya facultades que no están especificadas en nuestra Carta Magna.

6. Como sustento podemos recurrir a lo que nos ha acontecido en sólo doscientos años de nuestra historia y al derecho comparado, ya que otros países de América han protegido en sus constituciones a su territorio nacional; por ejemplo:

**Ecuador:** Artículo 2. El territorio ecuatoriano es inalienable e irreductible.

**Perú:** Artículo 54. El territorio del Estado es inalienable e inviolable.

**República Dominicana:** Artículo 5. El territorio de la República Dominicana es y será inalienable.

**Panamá:** Artículo 3. El territorio de la República de Panamá comprende la superficie terrestre, el mar territorial, la plataforma continental submarina, el subsuelo y el espacio aéreo entre Colombia y Costa Rica, de acuerdo con los tratados de límites celebrados por Panamá y esos estados.

**El territorio nacional no podrá ser jamás cedido, traspasado o enajenado, ni temporal ni parcialmente, a otros Estados.**

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

#### **Decreto**

**Artículo Único.** Se agrega un segundo párrafo al artículo 42 para quedar como sigue:

**Artículo 42.** El territorio nacional comprende:

- I. El de las partes integrantes de la federación;
- II. El de las islas, incluyendo los arrecifes y cayos en los mares adyacentes;
- III. El de las islas de Guadalupe y las de Revillagigedo, situadas en el Océano Pacífico;
- IV. La plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas, cayos y arrecifes;
- V. Las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fija el derecho internacional y las marítimas interiores;
- VI. El espacio situado sobre el territorio nacional, con la extensión y modalidades que establezca el propio derecho internacional.

**El territorio nacional no podrá ser jamás cedido, vendido, traspasado o enajenado, ni temporal ni parcialmente, a Estados extranjeros.**

#### **Transitorio**

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

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 9 de septiembre de 2010.

Diputado José del Pilar Córdova Hernández (rúbrica)

**QUE REFORMA EL ARTÍCULO 6O. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS; Y EXPIDE LA LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE AUTORIDADES FEDERALES, ENTIDADES DE INTERÉS PÚBLICO, PERSONAS FÍSICAS Y MORALES, Y PODERES FÁCTICOS, A CARGO DEL DIPUTADO JAIME FERNANDO CÁRDENAS GRACIA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PT**

El suscrito, Jaime Fernando Cárdenas Gracia, diputado federal a la LXI Legislatura del Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo, 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 consideración del pleno de la H. Cámara de Diputados la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que adiciona con tres principios y bases el párrafo segundo del artículo 6, modifica las nuevas fracciones IV y VII de ese párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y que expide la Ley Federal de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales en Posesión de Autoridades Federales, Entidades de Interés Público, Personas Físicas y Morales, y Poderes Fácticos.

**Exposición de Motivos**

El 20 de julio de 2007 se publicó en el Diario Oficial de la Federación una importante reforma que adicionó con un párrafo segundo el artículo 6 de la Constitución. Dicha modificación estableció principios y bases en materia de transparencia, acceso a la información, archivos y datos personales, para que las leyes federales y locales desarrollaran los citados principios y bases.

El artículo segundo transitorio de esa reforma estableció: “La Federación, los Estados y el Distrito Federal, en sus respectivos ámbitos de competencia, deberán expedir las leyes en materia de acceso a la información pública y transparencia, o en su caso, realizar las modificaciones necesarias, a más tardar un año después de la entrada en vigor de este Decreto”.

Hasta el momento no se ha aprobado ni publicado la ley federal en la materia. Tampoco se han realizado modificaciones, adiciones o reformas a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental que fue aprobada en el año de 2002. El Congreso de la Unión está en falta y ha incurrido en inconstitucionalidad por omisión al incumplir los mandatos temporales de la Carta Magna.

Legisladores de distintos grupos parlamentarios, en la Cámara de Diputados y en la de Senadores, han presentado iniciativas de reforma a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Algunos han formulado iniciativas completas, tal es el caso, de la presentada en la LX Legislatura por los diputados Luis Gustavo Parra Noriega y Obdulio Ávila Mayo, del Partido Acción Nacional.

El Senado de la República, por su parte, aprobó durante el mes de abril de 2010 una minuta de reforma a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental que desde nuestro punto de vista contiene numerosas carencias y deficiencias, en algunos casos retrocesos, como han sido advertidos por especialistas en la materia. La minuta del Senado no afronta: la autonomía constitucional del IFAI, la elección democrática de los comisionados de ese

órgano, no regula a todos los poderes públicos y autoridades federales como sujetos obligados, no incorpora como sujetos obligados a los poderes fácticos, en particular a los partidos o a los sindicatos, no favorece la presentación de solicitudes de información genérica, obliga a convocar audiencias entre los ciudadanos y las autoridades que permitirían identificar al solicitante, no deroga causales de reserva o de confidencialidad que injustificadamente existen, permite mantener en reserva averiguaciones previas concluidas o inactivas, no favorece la transparencia en los procedimientos judiciales y administrativos, entre otras graves omisiones y deficiencias. Podemos decir que la minuta aprobada en el Senado mantiene el “status quo” en la materia.

Recientemente, el 24 de agosto de 2010, la Relatora Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Dra. Catalina Botero Marino y el Relator Especial de las Naciones Unidas para la Libertad de Opinión de Expresión, Dr. Frank La Rue, concluyeron en su informe provisional sobre el derecho a la información, el acceso a la información y la transparencia, lo siguiente:

“Con relación al acceso a la información, las Relatorías expresan su satisfacción ante los notables avances logrados por el Estado mexicano en los últimos años, los cuales han convertido al país en una referencia en la materia. En particular, destacan que este derecho se encuentra consagrado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Las Relatorías reconocen también la importancia de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Especialmente, dicha ley creó el Instituto de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI), organismo que ha jugado un papel ejemplar en la protección del derecho de acceso a la información de los individuos y en el desarrollo de una cultura de transparencia de las instituciones públicas de la administración pública federal. Las Relatorías hacen además un reconocimiento especial a la Suprema Corte de Justicia y al Tribunal Federal Electoral, tanto por su jurisprudencia garantista del derecho de acceso a la información, como por sus innovadoras políticas de transparencia.

”Las relatorías hacen un llamado a los demás tribunales del país, particularmente los tribunales estatales, a seguir estos ejemplos de transparencia y accesibilidad a la ciudadanía, toda vez que las Relatorías fueron informadas que en algunas entidades federativas, como en el estado de Sinaloa y el Distrito Federal, los considerandos de las sentencias se mantienen reservadas al público hasta en tanto no se agoten todas las instancias del correspondiente proceso, práctica que afecta el derecho de acceso a la información e impide el control ciudadano sobre las sentencias judiciales. Sin perjuicio de los importantes avances reconocidos en los párrafos anteriores, las Relatorías observan que aún existen desafíos en cuanto a la garantía efectiva del derecho de acceso a la información en México. Las Relatorías recibieron información de diversos actores, incluyendo a servidores públicos, periodistas y organizaciones de la sociedad civil, señalando que el marco jurídico e institucional que garantiza el ejercicio efectivo del derecho de acceso a la información ante el Ejecutivo Federal, no siempre existe a nivel estatal y municipal.

”Según la información recibida, muchas autoridades estatales y municipales desconocen sus obligaciones con relación al derecho de acceso a la información, y no cuentan con procedimientos establecidos para permitir a las personas ejercer este derecho de manera real y efectiva. Igualmente, el IFAI sólo supervisa el cumplimiento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en la administración pública federal, mientras que los poderes judicial y legislativo, y los demás órganos autónomos, no cuentan con un órgano de supervisión independiente. Las Relatorías fueron informadas sobre la existencia de litigios que pretenden controvertir el carácter definitivo e inatacable de las resoluciones del IFAI y de los órganos de transparencia de las entidades federativas. De conformidad con la información

proporcionada, mientras los tribunales tradicionalmente habían rechazado los intentos de las autoridades públicas de impugnar judicialmente las resoluciones del IFAI, recientemente el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (TFJFA) aceptó revisar dos resoluciones de ese Instituto. En uno de dichos casos, declaró la nulidad parcial de una resolución del IFAI que ordenó a la Procuraduría General de la República entregar las versiones públicas de las averiguaciones previas en un caso.

”La Suprema Corte de Justicia analiza actualmente una acción de inconstitucionalidad contra la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del estado de Campeche. Dicha legislación permite a las entidades públicas obligadas impugnar judicialmente las resoluciones de la Comisión de Transparencia y Acceso a la Información Pública de dicha entidad federativa. Asimismo, las Relatorías pudieron advertir que en el estado de Sinaloa existen dudas acerca del carácter definitivo de las resoluciones de la Comisión Estatal para el Acceso a la Información Pública del Estado de Sinaloa. Mientras la ley estatal y la mencionada Comisión Estatal indican que las resoluciones de esta última son definitivas, los órganos del ejecutivo contradicen esta interpretación. Las Relatorías expresan su preocupación por estos hechos pues, la posibilidad de los sujetos obligados de impugnar mediante recursos ordinarios las resoluciones del IFAI y de las entidades estatales equivalentes, conduce a negar a la persona el derecho a obtener la información solicitada a través de un proceso sencillo, expedito y especializado, privando así al derecho de acceso a la información de su efecto útil.

”Finalmente las Relatorías recibieron información sobre una acción de inconstitucionalidad promovida por la CNDH que alega la invalidez del artículo 16 del Código Federal de Procedimientos Penales, el cual regula el acceso a los expedientes de las averiguaciones previas. Con base en esta norma, la PGR se ha negado a proporcionar versiones públicas de averiguaciones previas concluidas, incluso las de casos emblemáticos de derechos humanos como las desapariciones forzadas de Rosendo Padilla Pacheco y otras personas. Al igual que la CNDH, el IFAI ha considerado que las restricciones injustificadas al acceso de las averiguaciones previas ya concluidas o completamente inactivas violan las garantías de acceso a la información pública contenidas en el artículo 6 de la Constitución Política. Las Relatorías reconocen la necesidad de mantener la reserva de las averiguaciones previas abiertas para no afectar la investigación y para proteger datos sensibles. Sin embargo, las relatorías consideran que la entrega de una versión pública de la información sobre averiguaciones concluidas durante años, previa protección de datos sensibles y de elementos que de manera probada demuestren que debe mantenerse en reserva para proteger otros intereses legítimos, promueve la publicidad del proceso y es una garantía para el adecuado control inter-orgánico y social sobre los órganos de procuración de justicia. Esto es justamente el propósito del derecho de acceso a la información”<sup>1</sup>

Los relatores de la ONU y de la OEA, lo que en síntesis proponen consiste en: 1) Otorgar plena autonomía constitucional al IFAI; 2) Que el IFAI tenga competencia sobre todos los poderes y autoridades federales (que todos ellos sean sujetos obligados); 3) Que exista transparencia en los procesos judiciales y administrativos, particularmente en los Estados; 4) Que las autoridades administrativas estatales y municipales asuman sus obligaciones de transparencia; 5) Que las instancias encargadas de garantizar el acceso a la información y la transparencia en el poder legislativo y judicial, así como en los órganos constitucionales autónomos no son independientes; 6) Que hace nugatorio el derecho de acceso a la información, el permitir a las autoridades recurrir las decisiones del IFAI, principalmente ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; y, 7) Que es particularmente grave que las averiguaciones previas concluidas o inactivas estén

protegidas como información reservada durante años, tal como lo establece el vigente artículo 16 del Código Federal de Procedimientos Penales.

En el ámbito interamericano se ha desarrollado ampliamente la jurisprudencia en materia de derecho de acceso a la información en materias tales como: Los principios que rigen la transparencia y el acceso a la información, particularmente el de máxima publicidad o divulgación; sujetos obligados; objeto del derecho; obligaciones para la autoridad cuando atiende solicitudes de acceso a la información; limitaciones al derecho a la información; datos personales y derecho de acceso a la información; información reservada y confidencial; y, preeminencia del derecho de acceso a la información sobre otros derechos como el del honor o a la intimidad, cuando se trata de asuntos o personajes públicos <sup>2</sup>.

Esta iniciativa se fundamenta en lo dispuesto en nuestros vigentes artículo 6 y 16 párrafo segundo de la Constitución, en el artículo 19 de la Declaración Internacional de Derechos Humanos, en el artículo IV de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, en el artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y en los informes de las Relatorías Especiales de la ONU y la OEA que sobre libertad de expresión, opinión y derecho de acceso a la información se han realizado sobre México. Asimismo, se fundamenta para garantizar el derecho a los datos personales en el artículo V de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, en el artículo 12 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, en el artículo 17 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y, en el artículo 11 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Las propuestas que aquí hacemos también recogen el trabajo de otras iniciativas presentadas por legisladores de distintos partidos. También se destaca que esta iniciativa es deudora de la extensa bibliografía que sobre el tema ha escrito Ernesto Villanueva, al igual que otros académicos nacionales de valía como John M. Ackerman, Irma Eréndira Sandoval y Perla Gómez Gallardo. Nuestros objetivos y propuestas fundamentales, que conforman el contenido de esta iniciativa constitucional y legal, son los siguientes:

I. Se proponen adiciones y modificaciones constitucionales para que el órgano garante en materia de transparencia, acceso a la información archivos y protección de datos personales sea un órgano constitucional con plena autonomía.

II. Se determina que serán sujetos obligados de la legislación en materia y de la competencia del órgano garante no sólo el poder ejecutivo, sino también los poderes legislativo, judicial, los órganos constitucionales autónomos, todas las autoridades federales, las universidades, el Infonavit, los fideicomisos y cualquier otra figura análoga. Igualmente serán sujetos obligados las personas físicas o morales que contraten con el Estado, que reciban recursos de él o que los administren.

III. Son también sujetos obligados de la legislación en la materia, los poderes fácticos y las entidades de interés público, entre ellos, los partidos, agrupaciones políticas, sindicatos, organizaciones patronales, ejidos, las iglesias, los medios de comunicación electrónica y, las organizaciones empresariales. Desde nuestro punto de vista, el criterio para precisar quienes son sujetos obligados de la legislación en la materia, no debe ser solamente el de que las personas o entes reciban o administren recursos públicos, también debe ser criterio la función social o pública que una persona física o moral desarrolle. En particular estimamos, que en la realidad de nuestro tiempo, los poderes fácticos influyen y determinan, muchas veces indebidamente en los

poderes formales y autoridades, desviando la función de éstas a favor de la consecución del interés general. Por eso es fundamental que los ciudadanos y la sociedad gocen de un amplio derecho a saber y que también se protejan los datos personales de los gobernados respecto de esos factores reales de poder.

IV. Se establecen obligaciones genéricas y específicas de información y transparencia para todos los sujetos obligados. Deben principalmente resaltarse las obligaciones específicas de información para las entidades de interés público y poderes fácticos.

V. Respecto a las obligaciones genéricas en materia de transparencia para los sujetos obligados, éstas se amplían a las que actualmente prevé la legislación en la materia.

VI. Se establece un método democrático para la elección de los comisionados del órgano garante. La intención de la propuesta consiste en que no intervenga el ejecutivo, el poder legislativo, o los partidos en la conformación de los titulares. Queremos que los órganos garantes en la materia no respondan a cuotas partidistas ni sean correas de transmisión de otros poderes o instancias. Será el mérito de cada quien y la voluntad de los ciudadanos quien defina la integración de estos órganos.

VII. La competencia del órgano garante no sólo, como hasta ahora, consistirá en conocer básicamente de recursos de revisión en materia de transparencia, acceso a la información y datos personales y, en emitir lineamientos y reglamentos en esas materias, sino que consideramos que esa competencia debe ampliarse para que el IFAI pueda conocer y resolver sobre responsabilidades administrativas cometidas por servidores públicos y por los particulares de los sujetos obligados cuando contravengan la legislación de la materia.

VIII. Se pretenden reducir las causales de reserva y de confidencialidad. En materia de reserva, los procesos deliberativos sólo serán reservados cuando tengan que ver con materias que la propia ley considere reservadas. Los procedimientos judiciales y administrativos serán públicos a la conclusión de cualquier etapa procesal o procedimental. No habrá que esperar a las resoluciones que ponen fin a procesos y procedimientos. Cuando las leyes de la materia regulen procesos o procedimientos orales el procedimiento será totalmente público.

IX. En materia de averiguación previa las averiguaciones serán públicas cuando hayan concluido. Si una averiguación está inactiva por más de un año, aunque no haya concluido, también será pública.

X. La legislación exige que el sujeto obligado demuestre la prueba del daño para que información reservada no se haga pública y, desde luego cualquier consideración que haga puede ser revertida ante el órgano garante. Por su parte, el ciudadano solicitante tiene derecho a controvertir el interés público que adujo el sujeto obligado para que la información confidencial pueda publicitarse.

XI. Se establece un periodo de reserva máximo de tres años. El que sólo puede prorrogarse por causas excepcionales por un período adicional, previa justificación por parte del sujeto obligado.

XII. No se concede legitimación procesal alguna para que un sujeto obligado recurra una decisión del órgano garante ante los tribunales administrativos o cualesquier otro. Sólo los gobernados tienen derecho de controvertir decisiones del órgano garante ante las instancias del Poder Judicial de la Federación.

XIII. Aunque se prevé la obligación de los sujetos obligados de documentar todas las actuaciones inherentes a sus funciones, la iniciativa establece la posibilidad de la solicitud genérica así como el correspondiente deber del sujeto obligado para generar o producir y documentar las solicitudes genéricas.

XIV. En la iniciativa se mantiene el compromiso para favorecer la presentación de cualquier solicitud de acceso a la información o de protección de datos personales, sin exigir cortapisas que hagan inviables el ejercicio de esos derechos. A diferencia de la minuta aprobada por el Senado no se prevé desechar solicitudes por frívolas, ociosas o porque causen entorpecimiento a las labores de los sujetos obligados.

XV. En la iniciativa que proponemos tampoco se incluyen procedimientos de conciliación entre los sujetos obligados y los gobernados porque se considera que estamos en presencia de derechos fundamentales que no están sujetos a la negociación o al regateo.

XVI. A diferencia de la minuta aprobada por el Senado no se contempla el secreto profesional. Respecto al secreto industrial no se prevé para las entidades paraestatales que enfrenten competencia económica porque consideramos que los sujetos obligados de los poderes públicos tienen obligación de actuar con plena transparencia. Los secretos fiscal, bancario, fiduciario o industrial no pueden invocarse por parte de los sujetos obligados cuando se involucren recursos públicos federales o, se trate de beneficios fiscales que favorezcan a los particulares.

XVII. La iniciativa incorpora la afirmativa ficta para que, cuando el sujeto obligado no entregue la respuesta de solicitud de acceso dentro de los plazos previstos en la ley, se entienda que la respuesta es positiva, salvo los casos de información reservada o confidencial.

XVIII. En materia de datos personales y archivos, el mérito de esta propuesta es que considera como sujetos obligados a todas las autoridades, a las personas físicas y morales en posesión de datos personales, a las entidades de interés público y a los poderes fácticos.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, se propone:

**Iniciativa con proyecto de decreto que adiciona con tres principios y bases el párrafo segundo del artículo 6, modifica las nuevas fracciones IV y VII de ese párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y que expide la Ley Federal de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales en Posesión de Autoridades Federales, Entidades de Interés Público, Personas Físicas y Morales, y Poderes Fácticos.**

**Artículo Primero.** Se adiciona con tres principios y bases el párrafo segundo del artículo 6 de la Constitución, se recorre el orden de las subsiguientes fracciones, se modifican los principios y bases correspondientes a la fracción IV y VII, y se incorporan tres artículos transitorios, para quedar en los siguientes términos:

**“Artículo 6.** La manifestación de las ideas...

Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación, los Estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:



I. Se constituyen a nivel federal, en los Estados y en el Distrito Federal, Institutos garantes de la transparencia, el acceso a la información pública y, la protección de datos personales. Dichos institutos gozarán de autonomía constitucional y, en el ámbito competencial de cada nivel de gobierno, ejercerán sus atribuciones respecto a las autoridades de los tres poderes y de cualquier otra que formen parte del mismo.

II. Además de las autoridades a que hace referencia la base anterior, serán sujetos obligados de las leyes de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales las personas físicas y morales que tengan vínculos contractuales o que reciban recursos de las autoridades, que administren o ejerzan recursos públicos bajo cualquier modalidad o, que desempeñen funciones de interés público o social. También serán sujetos obligados los partidos políticos, las agrupaciones políticas, las organizaciones patronales, los sindicatos, los ejidos, las organizaciones empresariales, las iglesias y, los medios de comunicación electrónica. Igualmente serán sujetos obligados los particulares en posesión de datos personales y, los fideicomisos, fondos, sociedades, asociaciones o cualquier otra persona o contrato en donde participen instituciones, poderes u órganos, ya sea con recursos públicos o con otro tipo de participación.

III. Los Institutos tendrán un órgano de gobierno que será responsable de resolver los recursos de revisión en materia de transparencia y acceso a la información pública, proteger los datos personales y de conocer las responsabilidades administrativas en que incurran autoridades y particulares. Estará integrado por cinco comisionados elegidos por votación directa y popular a partir de propuestas de las universidades y de las organizaciones no gubernamentales. Las propuestas no responderán a cuotas ni a intereses de partidos.

Una vez que la autoridad electoral competente reciba todas las propuestas, en sesión pública de su Consejo General, se definirán cinco candidatos por cada vacante, tomando en cuenta los criterios de mérito académico, experiencia profesional, así como los resultados de los exámenes escritos y orales que de manera pública y objetiva habrán realizado los aspirantes ante las autoridades electorales. Los cinco seleccionados por cada vacante dispondrán de tiempos del Estado para exponer sus planes y proyectos de trabajo. La elección de los comisionados se realizará el día en que se celebren las elecciones más próximas. Los seleccionados no recibirán financiamiento público ni financiamiento privado ni realizarán campañas.

Los comisionados sólo podrán ser removidos de sus funciones por el voto de las dos terceras partes de los diputados federales o locales presentes cuando: transgredan en forma grave o reiterada las disposiciones contenidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes de la materia; cuando por sus actos u omisiones se afecten las atribuciones del Instituto; o, cuando hayan sido sentenciados por un delito grave que merezca pena corporal.

Los comisionados durarán en su encargo nueve años, sin posibilidad de reelección, y durante el mismo no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión que sea remunerado. Solo podrán participar en actividades académicas de beneficio público sin recibir remuneración alguna.

IV. Toda la información en posesión de los sujetos obligados, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad.

V. La información que se refiere a la vida privada...

VI. Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno...

VII. Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos.

VIII. Los sujetos obligados...

IX. Las leyes determinarán la manera...

X. La inobservancia a las disposiciones..."

### **Transitorios**

**Primero.** La reforma al artículo 6 de la Constitución entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

**Segundo.** La Federación, los Estados y el Distrito Federal, aprobarán en el plazo de seis meses a partir de la entrada en vigor de la reforma constitucional, las leyes secundarias que garanticen el cumplimiento de los anteriores principios y bases.

**Tercero.** Los comisionados de los Institutos serán electos en las elecciones siguientes a la entrada en vigor de la reforma constitucional. Los comisionados en funciones o cargos equivalentes continuarán desempeñándose en los mismos hasta que los nuevos comisionados tomen posesión de ellos.

**Artículo Segundo.** Se expide la Ley Federal de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales en posesión de autoridades federales, entidades de interés público, personas físicas y morales, y poderes fácticos.

## **LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y DE PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE AUTORIDADES FEDERALES, ENTIDADES DE INTERÉS PÚBLICO, PERSONAS FÍSICAS Y MORALES, Y PODERES FÁCTICOS.**

### **LIBRO PRIMERO**

#### **DISPOSICIONES COMUNES PARA LOS SUJETOS OBLIGADOS**

#### **TÍTULO I**

##### **Disposiciones Generales**

#### **CAPÍTULO ÚNICO**

##### **Disposiciones Generales**

**Artículo 1.** La presente Ley es reglamentaria de los artículos 6 segundo párrafo y 16 segundo párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Sus disposiciones son de orden público y tiene por objeto establecer los principios y bases para garantizar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, así como prever los derechos, principios y excepciones

en materia de protección de datos personales en posesión de cualquier autoridad federal, entidad de interés público, personas físicas y morales y, poderes fácticos.

**Artículo 2.** Son sujetos obligados al cumplimiento de esta Ley:

- a) El Poder Ejecutivo Federal, la Administración Pública Federal y la Procuraduría General de la República;
- b) El Poder Legislativo Federal, integrado por la Cámara de Diputados, la Cámara de Senadores, la Auditoría Superior de la Federación, y cualquiera de sus órganos e instancias;
- c) El Poder Judicial de la Federación, integrado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, los Juzgados de Distrito, el Consejo de la Judicatura Federal, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y cualquiera de sus órganos e instancias;
- d) Los organismos constitucionales autónomos previstos en la ley fundamental;
- e) Los partidos políticos y agrupaciones políticas nacionales;
- f) Los sindicatos y organizaciones de trabajadores y patrones derivadas de la Ley Federal de Trabajo que se constituyen para tutelar sus derechos e intereses;
- g) Los ejidos;
- h) Las organizaciones empresariales;
- i) Las iglesias;
- j) Los medios de comunicación electrónica;
- k) Las personas morales y grupos sociales respecto a los recursos, apoyos y, beneficios fiscales que reciben de parte del Estado o respecto a los contratos que realizan con el Estado;
- l) Las personas físicas respecto a los contratos de obra, adquisiciones y de servicios que realicen con el Estado;
- m) Las personas físicas o morales en posesión de datos personales;
- n) Los tribunales administrativos federales, integrados por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el Tribunal Superior Agrario y el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, así como los Tribunales Militares;
- o) El Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores;
- p) Las Universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía;
- q) Cualquier otro organismo, poder u órgano federal; y,

r) Los fideicomisos, fondos, sociedades, asociaciones o cualquier otra persona o contrato en donde participen instituciones, poderes u órganos federales, ya sea con recursos públicos o con otro tipo de participación.

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

I. Archivos Administrativos: Los expedientes y documentos activos o en trámite cuya consulta es frecuente, así como los semiactivos que se consultan en forma esporádica y que se resguardan de manera precautoria hasta que se determine su destino final;

II. Clasificación: Acto por el cual se determina que la información que posee un sujeto obligado es reservada o confidencial;

III. Comité de información: Los comités de información de los sujetos obligados que se crean de acuerdo a la naturaleza jurídica de los sujetos obligados;

IV. Datos personales: La información numérica, alfabética, gráfica, fotográfica, acústica o de cualquier otro tipo concerniente a una persona física, identificada o identificable, con independencia de que se encuentre en formato escrito, impreso, digital, sonoro, visual, electrónico, informático, holográfico o cualquier otro medio o soporte conocido o por conocerse;

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

VI. Días: Días hábiles;

VII. Documentos: Cualquier registro que contenga información relativa al ejercicio de las facultades o la actividad de los sujetos obligados y sus servidores públicos, tales como reportes, estudios, actas, resoluciones, oficios, correspondencia, acuerdos, directivas, directrices, circulares, contratos, convenios, instructivos, notas, memorandos, estadísticas sin importar su fuente o fecha de elaboración. Los documentos podrán estar en formato escrito, impreso, digital, sonoro, visual, electrónico, informático, holográfico o cualquier otro medio o soporte conocido o por conocerse;

VIII. Expediente: Conjunto ordenado de documentos;

IX. Expediente judicial o del procedimiento administrativo seguido en forma de juicio: Las constancias y pruebas aportadas por las partes en los expedientes de un procedimiento judicial o administrativo seguido en forma de juicio;

X. Fuentes de datos personales de acceso público: Aquellas cuya consulta puede ser realizada por cualquier persona, sin más requisito que, en su caso, el pago de una contraprestación, de conformidad con lo señalado en las normas aplicables;

XI. Información: La contenida en los documentos que los sujetos obligados generen, obtengan, adquieran, transformen o conserven por cualquier título, o bien aquella que por una obligación legal o administrativa deban de generar o conservar;

XII. Información confidencial: Aquella a la que se refiere expresamente esta Ley;

XIII. Información pública: Toda información en posesión de los sujetos obligados que no tenga el carácter de confidencial;

XIV. Información reservada: Aquella información pública cuyo acceso se encuentre temporalmente restringido en los supuestos y términos establecidos por esta Ley;

XV. Instituto: El Organismo garante del acceso a la información pública y la protección de datos personales denominado Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y de Protección a los Datos Personales.

XVI. Ley: La Ley Federal de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales en posesión de poderes y órganos públicos federales, entidades de interés público, poderes fácticos y de personas físicas y morales;

XVII. Lineamientos: las disposiciones administrativas de carácter general expedidas por el Pleno del Instituto;

XVIII. Organismos constitucionales autónomos: El Instituto Federal Electoral, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el Banco de México, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, las Universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la Ley otorgue autonomía, así como cualquier otro establecido con ese carácter en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

XIX. Órganos impartidores de justicia: La Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, Juzgados de Distrito, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el Tribunal Superior Agrario, los Tribunales Militares, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje respecto de sus funciones jurisdiccionales;

XX. Publicación: la reproducción en medios electrónicos o impresos de información contenida en documentos para su conocimiento público;

XXI. Reglamentos o disposiciones generales: los preceptos administrativos que, en el ámbito de sus competencias, expidan el Titular el Poder Ejecutivo Federal y otros sujetos obligados en materia de la presente Ley;

XXII. Servidores Públicos: Los mencionados en el párrafo primero del artículo 108 Constitucional respecto del orden federal, así como las personas que desempeñen un empleo, cargo o comisión en la Procuraduría General de la República;

XXIII. Seguridad nacional: Las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano en términos de lo dispuesto por el artículo 3 de la Ley de Seguridad Nacional;

XXIV. Sistema de datos personales: El conjunto ordenado de datos personales que estén en posesión de un sujeto obligado, sea en formato escrito, impreso, digital, sonoro, visual, electrónico, informático, holográfico o cualquier otro medio;

XXV. Solicitud de acceso: La solicitud de información pública presentada ante una Unidad de Enlace en los términos señalados por esta Ley;

XXVI. Versión pública: La copia de un documento en el que, para permitir su acceso, se testa u omite la información clasificada como reservada o confidencial;

XXVII. Unidades de Enlace: Las Unidades previstas en esta ley y que deberán constituir los poderes y órganos públicos, las entidades de interés público, las personas físicas y morales y los poderes fácticos;

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

XXIX. Indicadores de gestión: Conjunto de mediciones que dan cuenta del beneficio a la sociedad que el ejercicio de recursos públicos y el cumplimiento de las funciones sustantivas de los sujetos obligados por la Ley generan y que pueden ser contruidos como series de tiempo.

**Artículo 4.** Son objetivos de esta Ley y directivas interpretativas para las autoridades competentes en la aplicación de la ley y demás sujetos obligados:

I. Proveer lo necesario para que toda persona pueda tener acceso a la información pública mediante procedimientos sencillos y expeditos;

II. Documentar y transparentar el ejercicio de las funciones públicas gubernamentales y los demás sujetos obligados, a través de un flujo de información oportuno, verificable, inteligible, relevante e integral;

III. Promover una adecuada y oportuna rendición de cuentas de los sujetos obligados, a través de la publicación de información sobre su gestión y el ejercicio de los recursos públicos federales y de otros recursos de manera completa, veraz y oportuna y comprensible;

IV. Garantizar la protección de los datos personales en posesión de los sujetos obligados, mediante el reconocimiento de los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición, así como la observancia de los principios y excepciones a los mismos;

V. Mejorar la gestión y administración de los documentos que obran en los archivos administrativos de los sujetos obligados;

VI. Establecer un catálogo de sanciones para aquellas conductas que contravengan las disposiciones previstas en esta Ley;

VII. Propiciar la participación ciudadana en la toma de decisiones gubernamentales y la evaluación de la políticas públicas, y

VIII. Contribuir a la consolidación de la democracia y la plena vigencia del Estado de derecho en México.

**Artículo 5.** Toda la información pública en posesión de los sujetos obligados tiene ese carácter y cualquier persona tendrá acceso a ella en los términos y condiciones que establece esta Ley.

Respecto de la información pública a que se refiere esta Ley, los sujetos obligados deberán observar, tanto en su aplicación como en su interpretación, los principios de máxima publicidad y disponibilidad de la información en posesión de los sujetos obligados.

**Artículo 6.** En caso de duda razonable sobre la clasificación de información pública como reservada, deberá optarse por su publicidad.

En lo no previsto por esta Ley aplicarán supletoriamente la Ley Federal del Procedimiento Administrativo y el Código Federal de Procedimientos Civiles, según corresponda.

**Artículo 7.** Los sujetos obligados por esta Ley deberán cumplir con lo siguiente:

- I. Documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones, incluso los procesos deliberativos, las reuniones y cualesquier gestión, tarea o función;
- II. Constituir y mantener actualizados sus sistemas de archivo y gestión documental;
- III. Publicar y mantener disponible en Internet la Información a que se refiere este capítulo;
- IV. Garantizar el acceso a la información siguiendo los principios y bases establecida en esta Ley;
- V. Establecer los procedimientos necesarios para la clasificación y publicación de la información;
- VI. Asegurar la protección de los datos personales en su posesión con los niveles de seguridad que establezcan los Reglamentos o disposiciones generales correspondientes;
- VII. Permitir el acceso de los particulares a sus datos personales y garantizar los derechos de rectificación, cancelación u oposición;
- VIII. Capacitar en materia de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales;
- IX. Permitir que el Instituto tenga acceso a toda la información incluida la reservada y la confidencial , así como a los archivos administrativos y sistemas de datos personales para verificar el cumplimiento de esta Ley;
- X: Remitir los informes que el Instituto les solicite a fin de que se incorporen al informe público que éste presenta anualmente ante el H. Congreso de la Unión;
- XI. Acatar las resoluciones del Instituto y apoyarlo en el desempeño de sus funciones; y,
- XII. Las demás disposiciones que se deriven de esta Ley, de sus Reglamentos o disposiciones generales en la materia y de los Lineamientos que correspondan.

## **TÍTULO II**

### **Información pública disponible en Internet**

## **CAPÍTULO I**

### **Obligaciones de transparencia comunes para los sujetos obligados**

**Artículo 8.** Con excepción de la información reservada o confidencial prevista en esta Ley, los sujetos obligados deberán poner a disposición del público, así como a difundir y actualizar la información pública a que se refiere este capítulo.

**Artículo 9.** La información publicada por los sujetos obligados en sus páginas de Internet cumplirá con las siguientes modalidades:

- I. La página de inicio de sus portales de Internet tendrá un vínculo de acceso directo al sitio donde se encuentra la información pública a la que se refiere este Capítulo;
- II. La información que se difunda en los portales de Internet deberá ser confiable, completa, actual, oportuna y verificable; y,
- III. El lenguaje utilizado será claro, accesible que facilite su comprensión por los usuarios.

El Instituto establecerá los lineamientos necesarios para asegurar que la información cumpla con lo dispuesto en este artículo.

**Artículo 10.** Los reglamentos o disposiciones generales en la materia establecerán la periodicidad con la que se deberá actualizar la información en Internet por cada rubro temático, misma que no deberá exceder de tres meses. En todos los casos se deberá indicar en la página de Internet la fecha de actualización por cada rubro de información, así como la unidad responsable de generar la información.

La calidad de la información a que se refiere este capítulo será responsabilidad de las unidades que la proporcionen.

**Artículo 11.** Los sujetos obligados deberán poner a disposición de la sociedad de Internet la siguiente información:

- I. Su estructura orgánica en un formato que permita vincular por cada eslabón de la estructura, las facultades y responsabilidades que le corresponden a cada órgano de conformidad con las disposiciones aplicables;
- II. El directorio de los servidores públicos, desde el nivel de jefe de departamento o equivalente, con nombre, domicilio y números telefónicos oficiales y, en su caso, dirección de correo electrónico oficial;
- III. Las remuneraciones de los servidores públicos, incluyendo el tabulador, sueldos y compensaciones brutos y netos, así como las prestaciones correspondientes del personal de base, de confianza y del contrato por honorarios. Igualmente el número total de las plazas contratadas por honorarios, especificando las vacantes por cada unidad;



IV. Un extracto de las declaraciones patrimoniales de los servidores públicos de mando superior o equivalente, mediante el cual pueda conocerse su situación patrimonial en los términos de lo que dispongan las leyes;

V. Una relación de las comisiones efectuadas por los servidores públicos en la que se especifique el nombre y cargo de éstos, los lugares a los que fueron comisionados, motivo, las fechas de inicio y término de las mismas, así como los montos de los viáticos otorgados y ejercicios para ese propósito, con base en los informes presentados por los servidores públicos para los efectos correspondientes;

VI. El perfil de los puestos de los servidores públicos de conformidad con el catálogo de puestos del servicio profesional de carrera o el instrumento equivalente y los datos curriculares de quienes ocupan esos puestos;

VII. El marco normativo completo aplicable a cada sujeto obligado;

VIII. Los trámites y servicios que ofrecen , así como un listado de los programas que administran, en donde se especifique la población objetivo a quien van dirigidos tales programas;

IX. Los programas de subsidio, estímulos y apoyos, incluyendo el diseño, ejecución, montos asignados y criterios acceso, así como las reglas de operación y los padrones de las personas beneficiarias de los mismos;

X. Respecto de las concesiones licencias, permisos y autorizaciones se deberá publicar so objeto, el nombre o razón social del titular, su tipo, así como indicar si corresponde al uso o aprovechamiento de bienes, servicios o recursos públicos federales;

XI. Un listado de los contratos o convenios en materia de adquisiciones, prestación de servicios y obras públicas celebrados que relacione el número de contrato o convenio, su fecha de celebración y modificación en su caso, el nombre o razón social del contratista y, si lo hubiere, el monto total de la contratación;

XII. La relativa a los convenios o contratos que los sujetos obligados celebren con los estados y los municipios o con otros países; organizaciones de la sociedad civil; sindicatos u organizaciones laborales, profesionales o empresariales; partidos políticos y cualquier otro tipo de agrupaciones; institucionales de enseñanza pública o privada; fundaciones; cualquier institución del Estado;

XIII. Las condiciones generales de trabajo, contratos o convenios que regulen las relaciones laborales del personal sindicalizado y de confianza que se encuentre adscrito a los sujetos obligados y los recursos económicos o en especie que por cualquier motivo se hayan entregado a los sindicatos, incluso los donativos y el monto global de las cuotas sindicales;

XIV. Una relación de los servidores públicos comisionados para desempeñar actividades distintas a su cargo o función por cualquier causa, incluso de carácter sindical;

XV. El Plan Nacional de Desarrollo o los correspondientes planes de los otros sujetos obligados, vinculados con sus programas y los respectivos indicadores de gestión o su equivalente que

permitan conocer las metas, por unidad responsable, así como los avances físico y financiero, para cada una de las metas.

XVI. Los indicadores de gestión o su equivalente, sobre los que deberá difundirse, además del método de evaluación, una justificación de los resultados obtenidos y el monto de los recursos públicos federales asignados para su ejecución;

XVII. Para los últimos 3 ejercicios fiscales, la relativa al presupuesto asignado en lo general y por programas, así como los informes sobre su ejecución en los términos de las disposiciones aplicables.

XVIII. Los calendarios de las reuniones de los diversos órganos colegiados o comisiones consultivas, intersecretariales o cualquier otra;

XIX. Domicilio y dirección de correo electrónico de la Unidad de Enlace, del Comité de Información y del área coordinadora de archivos;

XX. El cuadro general de clasificación archivística;

XXI. Con respecto a las auditorías o revisiones, un informe que contenga lo siguiente:

A. El programa de auditorías o revisiones a realizar en el ejercicios presupuestario respectivo;

B. Las auditorías o revisiones efectivamente realizadas y el nombre de la autoridad que las practicó;

C. Las observaciones solventadas de las auditorías o revisiones por cada rubro y sujeto a revisión, y

D. Respecto del seguimiento de los resultados de las auditorías o revisiones, las aclaraciones efectuadas por el sujeto obligado.

XXII. Los informes que debe rendir el sujeto obligado con el fundamento legal que sustenta su generación, así como su calendario de publicación, en su caso;

XXIII. El nombre de las personas físicas o morales, públicas o privadas a quienes, por cualquier motivo, se les entreguen recursos públicos federales, así como el monto correspondiente, y que no se ubique en alguna de las fracciones del presente artículo;

XXIV. Las solicitudes de acceso a la información pública y las respuestas que se les dé, incluyendo, en su caso, la información entregada, a través del sistema electrónico correspondiente, así como las resoluciones del Instituto u órgano garante competente respecto de los recursos de revisión que se hubieren presentado; y

XXV. Cualquier otra información que sea de utilidad o resulte relevante para el conocimiento y evaluación de las funciones responsabilidad del sujeto obligado.

Los sujetos obligados que no sean poderes públicos, órganos constitucionales autónomos o autoridades, deberán señalar en sus páginas de Internet los rubros del presente artículo que no le son aplicables.

## **CAPÍTULO II**

### **Obligaciones específicas para los sujetos obligados**

**Artículo 12.** Además de las obligaciones comunes de transparencia, el Poder Ejecutivo, a través de las dependencias y entidades, deberá poner a disposición en Internet la siguiente información:

I. Los anteproyectos de Leyes y disposiciones administrativas de carácter general a las que se refiere el artículo 4 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, por lo menos con 20 días de anticipación a la fecha en que se pretenda publicar o someter a la firma del Titular del Poder Ejecutivo Federal, salvo que se determine a juicio de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal o de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria, según sea el caso, que se publicación pueda comprometer seriamente los efectos que se pretenda lograr o que se trate de situaciones de emergencia de conformidad con lo dispuesto por la Ley mencionada;

II. El presupuesto de egresos aprobados por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y las fórmulas de distribución de los recursos federales a las entidades federativas y los municipios, y

III. La información que sea de utilidad o resulte relevante para el conocimiento y evaluación de las funciones y políticas públicas responsabilidad de cada dependencia y entidad;

El Instituto podrá expedir lineamientos específicos para la publicación de la estadística, de los indicadores de gestión y, demás obligaciones comunes y específicas del Poder Ejecutivo.

**Artículo 13.** Además de las obligaciones comunes, la Procuraduría General de la República, la Secretaría de Seguridad Pública y los órganos a cargo de prevención y persecución de delitos, según corresponda, deberán publicar en Internet la siguiente información:

I. Las estadísticas e indicadores de gestión de la procuración de justicia;

II. El número de averiguaciones previas del año inmediato anterior en las que se ejerció la acción penal, el de las que se resolvió el no ejercicio de la acción penal y el de las que se enviaron a reserva;

III. Los criterios de evaluación del desempeño policial y un informe anual del mismo;

IV. El Plan de seguridad pública incluyendo diagnóstico, objetivos, líneas de acción e informe anual de evaluación de instrumentación;

V. Las convocatorias de ingreso y ascenso, incluidos los plazos, requisitos y procedimientos de selección, así como sus resultados,

VI. Los programas de capacitación inicial permanente, y

VII. Cuando se considere necesario, se publicarán las fotografías o retratos hablados de aquellos individuos a los que se le haya dictado sentencia condenatoria que se encuentren sustraídos de la acción de la justicia, en tanto que no haya prescrito la pena, y que por su peligrosidad sea necesaria la divulgación de su imagen para facilitar su identificación y ubicación.

**Artículo 14.** Además de las obligaciones comunes, el Poder Legislativo deberá publicar en Internet la siguiente información:

I. Los nombres, foto y currícula de los legisladores, incluyendo los suplentes, así como, en su caso, las comisiones o comités a los que pertenecen y las funciones que realicen en los órganos legislativos;

II. La agenda legislativa de cada Grupo Parlamentario;

III. El sentido del voto por cada legislador en los casos de nuevas leyes y reformas constitucionales o legales así como en la elección o ratificación de nombramientos que se voten en forma nominal;

IV. Las listas de asistencia y votación de cada una de las sesiones, tanto del Pleno como de las Comisiones;

V. Las iniciativas de Ley, decreto, minutas, acuerdos o cualquier otra disposición de carácter general, señalando además, el nombre de quienes la presentaron, la fecha en que se recibió, las comisiones o comités a los que dé turno, y los dictámenes que, en su caso, recaigan sobre las mismas;

VI. Las reformas constitucionales, legales, decretos y acuerdos aprobados por el Congreso de la Unión o la Comisión Permanente;

VII. El Diario de Debates y la Gaceta Parlamentaria;

VIII. Los resultados de los estudios o investigaciones de naturaleza económica, política y social que realicen los centros de estudios;

IX. Las dietas de los legisladores y las partidas presupuestales asignadas a los Grupos Parlamentarios, las Comisiones o Comités, la Mesa Directiva, la Junta de Coordinación Política y los demás órganos del Congreso, así como los responsables de ejercerlas, y

X. Los demás informes que deban presentarse conforme a las Leyes Orgánicas respectivas.

Los Grupos del Congreso deberán publicar en Internet informes detallados sobre el ejercicio de las partidas presupuestales que se le asignen.

**Artículo 15.** Además de las obligaciones comunes, el Instituto Federal Electoral deberá hacer pública en Internet la siguiente información:

I. Los informes que presenten los partidos y agrupaciones políticas;

II. Las resoluciones sobre quejas resueltas por violaciones a la normatividad aplicable;

- III. Las actas y Acuerdos del Consejo General y de la Junta General Ejecutiva;
- IV. Los programas institucionales en materia de capacitación, educación cívica y fortalecimiento de los partidos políticos;
- V. La división del territorio en distrito electorales uninominales y plurinominales;
- VI. Listado de partidos políticos y las agrupaciones políticas nacionales, nombres de sus dirigentes y las retribuciones que éstos reciben;
- VII. El registro de candidatos a cargo de elección popular;
- VIII. Montos de financiamiento público por actividades ordinarias, de campaña y específicas otorgadas a los partidos políticos, así como los montos autorizados de financiamiento privado y los topes de los gastos de precampañas y campañas;
- IX. Los cómputos totales de los comicios;
- X. Los acuerdos, dictámenes y resoluciones aprobados por los órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia del Instituto Federal Electoral con los respectivos votos particulares si lo hubiere;
- XI. Datos estadísticos del padrón electoral y de la lista nominal;
- XII. Resultado del monitoreo de medios de comunicación durante los procesos electorales, y
- XIII. La que resulte relevante sobre sus funciones.

**Artículo 16.** Además de las obligaciones comunes, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos deberá poner a disposición en Internet la siguiente información:

- I. Las recomendaciones emitidas, su destinatario y el estado que guarda su atención;
- II. Sobre los recursos de queja e impugnación, el estado procesal en que se encuentran y, en el caso de los expedientes concluidos, el concepto por el cual llegaron a ese estado. Toda información por destinatario de la recomendación;
- III. Estadísticas sobre las denuncias presentadas que permitan identificar el género de la víctima, su ubicación geográfica, edad y el tipo de queja, y
- IV. Cualquier otra información que sea de utilidad o se considere relevante.

**Artículo 17.** Además de las obligaciones comunes, las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, deberán hacer pública en Internet la siguiente información:

- I. Los planes y programas de estudio según el sistema que ofrecen, ya sea escolarizado o abierto, con las áreas de conocimiento, el perfil profesional de quien cursa el plan de estudios, la duración

del programa con las asignaturas por semestre, su valor en créditos y una descripción sintética para cada una de ellas;

II. Los estados de su situación financiera, señalado su activo en propiedades y equipo, inversiones patrimoniales y fideicomisos, efectivo y los demás que apliquen para reconocer el estado que guarda su patrimonio;

III. La información relacionada con los procedimientos de admisión a sus programas académicos;

IV. El resultado de las evaluaciones de la planta académica y administrativa;

V. La remuneración de los profesores, investigadores y autoridades universitarias, incluyendo los estímulos al desempeño, nivel y monto;

VI. Una lista actualizada con los nombre de los profesores e investigadores con licencia, en año sabático o en comisión, y

VII. Cualquier otra información que sea de utilidad o se considere relevante.

**Artículo 18.** Además de las obligaciones comunes, el Instituto deberá hacer pública en Internet la siguiente información:

I. Las resoluciones de los recursos de revisión emitidas;

II. Los estudios y opiniones de carácter técnico que apoyan la resolución de los recursos de revisión;

III. Estadísticas sobre las solicitudes que deberán incluir el número de solicitudes de acceso a la información presentadas ante cada Unidad de Enlace de las dependencias y entidades y demás sujetos obligados, así como su resultado, su tiempo de respuesta, el número y resultado de los recursos de revisión sustanciados y otros asuntos atendidos, el estado que guardan las denuncias presentadas ante la Secretaría de la Función Pública y las dificultades observadas en el cumplimiento de la Ley;

IV. Las actas de las sesiones del pleno del Instituto y su Órgano de Gobierno;

V. Los resultados de la evaluación del cumplimiento de la Ley,

VI. Los estudios e investigaciones que por si mismo o a través de terceros lleve a cabo, y que no se refieran a lo dispuesto en la fracción II de este artículo;

VII. Cualquier otra información que sea de utilidad o se considere relevante.

**Artículo 19.** Además de las obligaciones comunes, el Poder Judicial de la Federación y los demás órganos e instancias de justicia deberán hacer pública en Internet la siguiente información:

I. Su estructura jurisdiccional y administrativa;

II. Las funciones de las unidades jurisdiccionales, así como de las unidades administrativas;

III. El directorio de los funcionarios judiciales y administrativos. En el caso de los primeros deberá incluir desde el nivel de actuario o equivalente;

IV. Las metas y objetivos de las unidades administrativas de conformidad con sus programas o planes de trabajo;

V. Los servicios que ofrezcan distintos a los jurisdiccionales, así como los trámites administrativos, requisitos y formatos que, en caso, sean necesarios para acceder a ellos;

VI. La información desagregada sobre el presupuesto asignado, así como los informes sobre su ejecución;

VII. Los principales indicadores sobre la actividad jurisdiccional que deberán incluir, al menos, los asuntos ingresados, egresados y en proceso, por órgano jurisdiccional; las sanciones disciplinarias identificando al personal sancionado; el número de sentencias dictadas, y, en su caso, el sentido de las mismas por órgano jurisdiccional;

VIII. Las listas de acuerdos, las sentencias relevantes con los respectivos votos particulares si los hubiere y la jurisprudencia en su caso;

IX. Las convocatorias a concurso para ocupar cargos jurisdiccionales y los resultados de los mismos, así como los procesos de ratificación de los funcionarios judiciales;

X. Los perfiles y formas de evaluación del personal judicial y administrativo, y

XI. Cualquier otra información que se considere relevante.

**Artículo 20.** El acceso y publicación de la información jurisdiccional tiene las siguientes finalidades:

I. Proporcionar a las partes de un proceso o procedimiento información relevante sobre las incidencias del mismo;

II. Dar a conocer a la sociedad en general la información que se genera en los procesos o procedimientos, con el objeto de divulgar la manera en la que se interpreta y aplica el derecho, y

III. Asegurar una adecuada rendición de cuentas de los órganos de impartición de justicia.

El acceso y publicación de información jurisdiccional deberá realizarse atendiendo a alguna de las finalidades antes expresadas y, en cualquier caso, la divulgación de información deberá asegurar la protección de los datos personales y la información protegida de conformidad con las disposiciones respecto de los niveles de protección a que alude esta Ley.

**Artículo 21.** La información contenida en las resoluciones intraprocesales o las que ponen fin al procedimiento, tendrá el carácter de pública salvo que se trate de los siguientes casos:

I. Asuntos relacionados con menores o incapaces;

II. Asuntos del orden familiar en donde se ponga en peligro la integridad de las personas, y

III. Delitos sexuales u otros delitos en los que se ponga en peligro la integridad personal o moral de las víctimas.

**Artículo 22.** Respecto de las constancias y pruebas aportadas por las partes en un proceso o procedimiento judicial o administrativo, el acceso será posible una vez que concluya la respectiva etapa procesal, exista sentencia o el asunto haya causado estado, salvo que se trate de información reservada o confidencial.

### **CAPÍTULO III**

#### **Obligaciones específicas de las entidades de interés público y poderes fácticos**

**Artículo 23.** Los otros sujetos obligados que no sean autoridad están obligados a cumplir con las disposiciones de esta ley cuando sus normas les sean aplicables. Además de las obligaciones genéricas señaladas por este ordenamiento, tendrán las obligaciones específicas que determina este capítulo.

**Artículo 24.** Los partidos políticos deberán poner a disposición en Internet, la siguiente información:

- I. La prevista en el artículo 42 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales;
- II. La relativa a los procesos deliberativos internos cuando concluya la toma de decisiones o las etapas de algún procedimiento;
- III. La correspondiente a estrategias políticas, a las precampañas y campañas electorales, cuando hayan concluido los respectivos procesos electorales;
- IV. La relativa a las encuestas, una vez que concluyan los procesos electorales;
- V. La relación de sus ingresos públicos y privados y el destino pormenorizado de sus egresos;
- VI. La referente a su patrimonio;
- VII. Las sanciones que les hayan sido impuestas por las autoridades electorales, una vez que éstas queden firmes;
- VIII. La que tenga que ver con sus derechos, obligaciones y funciones, que no tenga carácter confidencial o reservado; y,
- IX. Los nombres de sus dirigentes y las retribuciones que éstos reciban.

**Artículo 25.** Los sindicatos deberán hacer pública en internet la siguiente información:

- I. El monto de las cuotas sindicales y el destino que éstas tienen;
- II. Los ingresos, egresos y el patrimonio sindical;



III. La relativa a los procesos deliberativos internos cuando concluya la toma de decisiones o las etapas de un procedimiento;

IV. Las sanciones que les hayan sido impuestas por las autoridades, una vez que éstas queden firmes;

V. La que tenga que ver con sus derechos, obligaciones y funciones, que no tenga carácter confidencial o reservado;

VI. Los nombres de sus dirigentes y las retribuciones que éstos reciban;

VII. Los conflictos laborales de carácter administrativo o jurisdiccional en los que hayan sido parte;

VIII. El número y nombre de los afiliados a los sindicatos;

IX. El nombre de los comisionados sindicales;

X. El resultado de las negociaciones colectivas del trabajo y su proceso deliberativo cuando éste haya concluido;

XI. Sus documentos básicos y su estructura organizativa; y,

XII. Las sedes sindicales.

**Artículo 26.** Las organizaciones empresariales deberán hacer pública en internet la siguiente información:

I. Los ingresos, egresos y el patrimonio de la organización;

II. La relativa a los procesos deliberativos internos cuando concluya la toma de decisiones o las etapas de cualquier procedimiento;

III. El número y nombre los afiliados;

IV. El monto y destino de las cuotas de los afiliados;

V. Las sanciones que les hayan sido impuestas por las autoridades cuando éstas hayan quedado firmes;

VI. Sus documentos básicos y su estructura organizativa;

VII. El nombre y retribuciones de sus dirigentes;

VIII. Las decisiones adoptadas por sus órganos directivos;

IX. La que tenga que ver con sus derechos, obligaciones y funciones y que no tenga carácter confidencial o reservado;

X. Las sedes de las organizaciones.

**Artículo 27.** Las iglesias deberán hacer pública en internet la siguiente información:

I. Los ingresos, egresos y su patrimonio.

II. La estructura organizacional de las mismas;

III. Sus documentos básicos;

IV. El nombre de sus dirigentes y las retribuciones que reciben;

V. La relativa a los procesos deliberativos internos cuando concluya la toma de decisiones o las etapas de cualquier procedimiento;

VI. El número y nombre los afiliados;

VII. El monto y destino de las cuotas y apoyos de los afiliados y miembros;

VIII. Las sanciones que les hayan sido impuestas por las autoridades cuando éstas hayan quedado firmes;

IX. Las decisiones de sus órganos directivos;

X. La que tenga que ver con sus derechos, obligaciones y funciones y que no tenga carácter confidencial o reservado; y,

XI. Sus sedes.

**Artículo 28.** Los ejidos deberán hacer pública en internet la siguiente información:

I. Los ingresos, egresos y su patrimonio.

II. Su estructura y organización;

III. Sus documentos básicos;

IV. El nombre de sus directivos y las retribuciones que reciben;

V. La relativa a los procesos deliberativos internos cuando concluya la toma de decisiones o las etapas de cualquier de cualquier procedimiento;

VI. El número y nombre los afiliados;

VII. El monto y destino de las cuotas y apoyos de los afiliados y miembros;

VIII. Las sanciones que les hayan sido impuestas por las autoridades cuando éstas hayan quedado firmes;

IX. Las decisiones de sus órganos directivos;

X. La que tenga que ver con sus derechos, obligaciones y funciones y que no tenga carácter confidencial o reservado; y,

XI. Sus domicilios.

**Artículo 29.** Los medios de comunicación electrónica deberán hacer pública en internet la siguiente información:

I. La concerniente a sus ingresos, egresos y patrimonio;

II. Su estructura organizacional;

III. La información pormenorizada sobre las concesiones y permisos que hayan sido otorgados por las autoridades competentes;

IV. El espacio radioeléctrico que ocupan y las frecuencias que emplean;

V. El nombre de sus directivos y las retribuciones que reciben;

VI. La relativa a los procesos deliberativos internos cuando concluya la toma de decisiones o las etapas de cualquier procedimiento;

VII. Las sanciones que les hayan sido impuestas por las autoridades cuando éstas hayan quedado firmes;

VIII. Las decisiones de sus órganos directivos;

IX. La que tenga que ver con sus derechos, obligaciones y funciones y que no tenga carácter confidencial o reservado; y,

X. Sus domicilios.

### **TÍTULO III**

#### **De la información reservada y confidencial**

#### **CAPÍTULO I**

##### **De la Información reservada**

**Artículo 30.** La información pública podrá reservarse temporalmente por causas de interés público y conforme las modalidades establecidas en la presente Ley.

**Artículo 31.** Como información reservada podrá clasificarse aquella cuya difusión pueda:

I. Comprometer la seguridad o la defensa nacional, así como la seguridad pública;

II. Menoscar la conducción de las relaciones o negociaciones internacionales, incluida aquella información que otros Estados u organismos internacionales entreguen con carácter de confidencial al Estado Mexicano;

III. Dañar la estabilidad financiera, económica o monetaria del país;

IV. Poner en riesgo la vida, la seguridad o la salud de cualquier persona;

V. Causar un serio perjuicio a:

a) Las actividades de verificación del cumplimiento de las leyes;

b) la prevención o persecución de los delitos;

c) la recaudación de las contribuciones;

d) las operaciones del control migratorio;

e) las estrategias procesales de los sujetos obligados en procesos judiciales y administrativos seguidos en forma de juicio;

VI. Poner en riesgo la implementación, administración y seguridad de los sistemas de datos personales, y

VII. En los procesos deliberativos, la información será reservada sólo cuando se esté en los supuestos anteriores y en los del artículo siguiente. En todos los demás casos será pública. Aunque se trate de deliberación sobre información reservada se deberá documentar tanto el proceso deliberativo como la decisión definitiva. Cuando la ley prevea procedimientos o procesos orales, éstos invariablemente serán públicos.

**Artículo 32.** También se considerará como información reservada:

I. Los expedientes de averiguaciones previas sólo cuando se encuentran en trámite, una vez concluidas serán públicas. También serán públicas las averiguaciones previas en trámite que estén inactivas por más de un año;

II. Los expedientes judiciales o de los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio que se encuentren en trámite, salvo cuando hayan quedado firmes las etapas procesales, pues entonces cada una de dichas fases serán públicas;

III. Los expedientes de los procedimientos en trámite para fincar responsabilidad a los servidores públicos, salvo cuando hayan concluido de manera firme alguna etapa procesal o procedimental, pues cada una de éstas deberá ser pública.

En todos los casos de este artículo, una vez que las resoluciones respectivas causen estado, los expedientes serán públicos. También serán públicos los procedimientos o procesos orales y las audiencias que entrañen desahogo de pruebas y alegatos.

**Artículo 33.** La resolución de los Comités de Información o de los representantes legales que confirmen la clasificación de información deberá estar fundada y motivada. La motivación de la información reservada con fundamento en alguna causal prevista en esta Ley, deberá incluir los elementos objetivos a partir de los cuales pueda inferirse que con el acceso a la información existe una alta probabilidad de dañar el interés público.

No podrá invocarse el carácter de reservado cuando se trate de información relacionada con la investigación de violaciones graves de derechos fundamentales o delitos de lesa humanidad.

**Artículo 34.** La información clasificada como reservada según los artículos podrá permanecer con tal carácter hasta por un periodo de tres años. Antes de ese plazo esta información deberá ser desclasificada cuando se extingan las causas que dieron origen a su clasificación o cuando haya transcurrido el periodo de reserva. Este periodo podrá ser excepcionalmente renovado, siempre que subsistan las causales que le dieron origen.

**Artículo 35.** La información deberá ser clasificada por el titular de la unidad administrativa o, en su caso, por los representantes legales de cada sujeto obligado, en el momento en que se genera el documento o el expediente, o en el que se reciba una solicitud de acceso a la información, en cuyo caso deberá tomarse en consideración la fecha en que se generó el documento o expediente para efectos del periodo de clasificación.

El titular de cada dependencia, entidad, poder y los representantes legales de cada sujeto obligado deberán adoptar las medidas necesarias para asegurar la custodia y conservación de los expedientes clasificados.

**Artículo 36.** El Instituto mediante reglamentos o disposiciones generales establecerá los criterios para la clasificación y desclasificación de la información reservada, que deberán incluir aquéllos para aplicar la prueba de daño o de interés público, de conformidad con las disposiciones de este capítulo.

**Artículo 37.** En todo momento, el Instituto y los órganos garantes según corresponda, tendrán acceso a la información reservada o confidencial para determinar su debida clasificación, desclasificación, la procedencia de renovar el período de clasificación, así como la procedencia de otorgar su acceso o verificar el cumplimiento de la Ley.

## **CAPÍTULO II**

### **De la información confidencial**

**Artículo 38.** Como información confidencial se considerará:

- I. Los datos personales en los términos del Libro Segundo de esta Ley;
- II. La protegida por los secretos industriales, bancario, fiduciario, fiscal , cuyos supuestos se encuentren taxativamente previstos en la ley y no contradigan los fines constitucionales ni tiendan a menoscabar los fines de esta ley. La información industrial de los sujetos obligados que sean parte de los poderes públicos no será reservada ni confidencial;
- III. La relativa a un denunciante, denunciado, testigo o víctima de un delito y sus familiares, y;

IV. La entrega con tal carácter por los particulares de conformidad con lo dispuesto en el siguiente artículo.

**Artículo 39.** Los particulares podrán entregar a los sujetos obligados la siguiente información con carácter de confidencial:

I. La relativa al patrimonio de una persona, con excepción de la referente al patrimonio de cualquiera de los sujetos obligados, y

II. La que comprenda hechos y actos de carácter económico, contable, jurídico o administrativo relativos a una persona física o moral ajenos a las funciones y competencias de los sujetos obligados.

**Artículo 40.** No se considerará información confidencial:

I. La que se halle en registros públicos o fuentes de datos personales de acceso público, en cuyo caso se le hará saber al solicitante el lugar y la forma en que puede consultar esta información;

II. La relativa a operaciones fiscales cuya titularidad corresponda a cualquier autoridad, entidad, órgano u organismo federal, estatal o municipal, y

III. Aquella que por ley tenga el carácter de pública.

**Artículo 41.** La información confidencial tendrá tal carácter de manera indefinida y sólo podrán tener acceso a ella los titulares de la misma, los servidores públicos facultados para ello y, las autoridades en ejercicio de sus facultades legales.

**Artículo 42.** Los sujetos obligados que se constituyan como fideicomitentes o fideicomisarios de fideicomisos públicos, o como titulares de operaciones bancarias o fiscales que involucren recursos públicos federales, no podrán clasificar la información relativa al ejercicio de dichos recursos como secreto industrial, fiduciario, bancario o fiscal.

**Artículo 43.** Los titulares de los sujetos obligados que coordinen la operación de los fideicomisos, mandatos o contratos análogos, así como de las entidades que figuren como fideicomitentes o que celebren este tipo de contratos, deberán realizar los actos necesarios a fin de que se autorice a la fiduciaria, en los contratos respectivos, a proporcionar la información a que se refiere el párrafo anterior, sin que requiera autorización por cada solicitud, así como de cuidar que las reglas de operación que, en su caso, se emitan y las modificaciones que excepcionalmente se propongan a las mismas, no desvirtúen los propósitos, bases de control y objetivos para los que fueron constituidos aquellos.

En cualquier caso, la información sobre fideicomisos, mandatos o cualquier contrato o acto jurídico análogo es pública.

**Artículo 44.** No se considerará información confidencial aquella relativa a los montos y a las personas a las que se les hayan autorizado condonaciones, exenciones, subsidios, estímulos fiscales, o cualquier otro beneficio fiscal, así como las razones en virtud de las cuales les fue otorgado dicho beneficio.

**Artículo 45.** La información confidencial a que se refiere este capítulo podrá divulgarse cuando, ante la presentación de un recurso de revisión, a juicio del Instituto, existan razones de interés público relacionadas con los objetivos de esta Ley debidamente acreditadas. Para este efecto, podrá mediar petición del recurrente, quien aportará los elementos de prueba que considere pertinentes, o bien el Instituto podrá hacerlo de oficio cuando durante la sustanciación de un recurso considere que existen elementos que justifiquen la divulgación de la información confidencial.

Para este efecto, durante la sustanciación del recurso de revisión, deberá respetarse la garantía de audiencia de los titulares de la información confidencial y el Instituto deberá realizar una valoración objetiva, cuantitativa y cualitativa de los intereses en conflicto que permita razonablemente asegurar que los beneficios sociales de divulgar la información serán mayores a la eventual afectación de otros intereses.

### **CAPÍTULO III**

#### **Gestión documental y archivos administrativos**

**Artículo 46.** Los sujetos obligados deberán preservar los documentos y expedientes en archivos administrativos organizados y actualizados, de conformidad con las disposiciones de este Capítulo y demás disposiciones aplicables, asegurando su adecuado funcionamiento.

**Artículo 47.** En el manejo de los documentos, los sujetos obligados deberán observar los principios de disponibilidad, eficiencia, localización expedita, integridad y conservación.

**Artículo 48.** Los sujetos obligados contarán con un área coordinadora de archivos y responsables para los archivos de trámite, concentración y, en su caso, histórico, quienes elaborarán los instrumentos de control y consulta que permitan la correcta y adecuada organización, descripción, localización y conservación de documentos, que incluyan al menos:

- I. El cuadro general de clasificación archivística;
- II. El catálogo de disposición documental, y
- III. Los inventarios documentales por expediente general, de transferencias y de bajas.

**Artículo 49.** Son competentes para regular en materia de archivos:

- I. El Instituto establecerá los lineamientos específicos en materia de archivos administrativos, y
- II. Tratándose de los otros sujetos obligados, que no sean autoridad, deberán designar al responsable de la organización de sus archivos.

**Artículo 50.** La regulación en materia de archivos deberá tomar en consideración las normas archivísticas internacionalmente reconocidas.

**Artículo 51.** El cuadro general de clasificación deberá contener al menos los tres niveles de descripción siguientes: fondo, sección y serie documental, sin perjuicio de que existan niveles intermedios según se requiera. La conformación del cuadro general de clasificación será con base en sus funciones o atribuciones.

Los sujetos obligados deberán elaborar y poner a disposición del público una guía simple de los archivos y su organización, que contenga la descripción de las series documentales vinculadas a sus unidades administrativas, así como datos del responsable del archivo.

**Artículo 52.** Para la mejor administración de los archivos en posesión de los sujetos obligados, éstos a través de sus instancias competentes en materia de archivos, desarrollarán una herramienta informática que permita al particular conocer de manera actualizada, entre otras, las siguientes informaciones:

- a) El cuadro general de clasificación archivística, el catálogo de disposición documental y la guía simple de archivo;
- b) La clasificación de la información como reservada o confidencial a nivel de serie documental, y
- c) Los inventarios de bajas documentales.

Los sujetos obligados deberán actualizar anualmente la información contenida en la herramienta informática.

**Artículo 53.** Los sujetos obligados deberán adoptar las medidas necesarias para asegurar la custodia y conservación de los expedientes clasificados.

**Artículo 54.** Tratándose de información reservada, no podrá determinarse su destino final, es decir, su baja documental o su conservación permanente por contar con valores históricos, hasta su desclasificación.

A partir de la desclasificación de información reservada, ésta no será susceptible de baja documental, hasta en tanto no transcurra un plazo igual a aquél en que estuvo reservada, a efecto de garantizar el derecho de acceso a la información pública.

**Artículo 55.** El destino final de los documentos, es decir, su baja documental o su conservación permanente por contar con valores históricos será declarada por el Archivo General de la Nación.

**Artículo 56.** Los archivos históricos tendrán el carácter de públicos y su acceso procederá en términos de las disposiciones aplicables.

**Artículo 57.** El Instituto y, en su caso, el Archivo General de la Nación, emitirá criterios respecto de la administración y resguardo de documentos electrónicos, a fin de asegurar su disponibilidad, integridad y autenticidad de conformidad con los estándares internacionales.

## **CAPÍTULO IV**

### **Costos de Acceso**

**Artículo 58.** Los costos de las modalidades para obtener acceso a la información no podrá ser superiores a la suma de:

- I. El costo de la reproducción de la información, y



II. El costo de envío.

**Artículo 59.** Las cuotas aplicables deberán estar establecidas en la Ley Federal de Derechos. En el caso de sujetos obligados que no sean autoridad el costo de acceso no podrá ser mayor al previsto en la Ley Federal de Derechos.

**LIBRO SEGUNDO**

**DE LA PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES**

**TÍTULO I**

**Protección de Datos Personales**

**CAPÍTULO I**

**De los principios en materia de Protección de Datos Personales**

**Artículo 60.** Los sujetos obligados, al tratar los sistemas de datos personales, deberán observar los principios de consentimiento, información al titular de los mismos, licitud, calidad, confidencialidad y seguridad, así como garantizar el ejercicio de los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición, en los términos de la presente Ley.

**Artículo 61.** Para efectos de este libro, además de las definiciones establecidas en el artículo 3 se entenderá por:

I. Bloqueo: La conservación de datos personales una vez cumplida la finalidad para la que fueron recabados, con el único propósito de determinar posibles responsabilidades en relación con su tratamiento, hasta el plazo de prescripción legal o contractual de éstas. Durante dicho periodo, los datos personales no podrán ser objeto de tratamiento y transcurrido éste, se procederá a su supresión en la base de datos que corresponda;

II. Consentimiento: Toda manifestación de voluntad, libre, inequívoca, específica e informada, mediante la que el interesado consienta el tratamiento de datos personales que le conciernen;

III. Datos personales especialmente protegidos: La información de una persona concerniente a su salud, origen étnico o racial, vida afectiva y familiar, ideología y opinión política, filiación sindical, creencia o convicción religiosa o filosófica, estado de salud físico o mental, preferencias sexuales, vida sexual, información biométrica o genética, entre otras;

IV. Disociación: El procedimiento mediante el cual los datos personales no pueden asociarse al titular ni permitir, por su estructura, contenido o grado de desagregación, la identificación individual del mismo;

V. Encargado: El servidor público o cualquier otra persona física o moral facultada por un instrumento jurídico o expresamente autorizado por el responsable para llevar a cabo el tratamiento físico o automatizado de los datos personales;

VI. Interesado: Persona física titular de los datos personales que sean objeto del tratamiento;

VII. Responsable: El servidor público titular de la unidad administrativa o la persona física o moral, responsable de las decisiones sobre el tratamiento físico o automatizado de datos personales, así como del contenido y finalidad de los sistemas de datos personales;

VIII. Tercero. La persona física o moral, pública o privada, autoridad, entidad, órgano u organismo distinta del interesado, del responsable del tratamiento, del responsable del sistema de datos personales, del encargado del tratamiento y de las personas autorizadas para tratar los datos bajo la autoridad directa del responsable del tratamiento o del encargado del tratamiento;

IX. Tratamiento: Cualquier operación o conjunto de operaciones, efectuadas mediante procedimientos automatizados o físicos, aplicada a datos personales, como la obtención, registro, organización, conservación, elaboración, modificación, extracción, consulta, utilización, comunicación por transmisión, difusión o cualquier otra forma, que facilite el acceso a los datos personales, su cotejado o interconexión, así como su bloqueo, supresión o destrucción, y

X. Transmisión: Toda comunicación o cesión de datos personales a una persona distinta del interesado. No se considerará como tal la efectuada por el responsable al encargado de los datos personales.

**Artículo 62.** El tratamiento de los datos personales requerirá el consentimiento del interesado, salvo las excepciones señaladas en esta Ley. Tal consentimiento podrá ser revocado cuando exista causa justificada para ello sin que se le atribuyan efectos retroactivos.

Los sujetos obligados no podrán difundir o transmitir los datos personales contenidos a que haga referencia la información. Al efecto, la Unidad de Enlace o el representante legal correspondiente contará con los formatos necesarios para recabar dicho consentimiento, pudiendo utilizarse, en su caso, medios electrónicos.

**Artículo 63.** No será necesario el consentimiento para obtención de los datos personales cuando:

- I. Se recaben para el ejercicio de las atribuciones legales conferidas a los sujetos obligados;
- II. Se refieran a una relación de negocios, laboral o administrativa siempre y cuando sean pertinentes;
- III. Sean necesarios para efectuar un tratamiento para la prevención o para el diagnóstico médico, la prestación de asistencia sanitaria o tratamientos médicos o la gestión de servicios sanitarios, siempre que el interesado no esté en condiciones de otorgar el consentimiento y que dicho tratamiento de datos se realice por una persona sujeta al secreto profesional u obligación equivalente;
- IV. Se afecte la seguridad nacional, la seguridad o salud pública, o las actividades de prevención y persecución de los delitos, o
- V. Los datos figuren en fuentes de datos personales de acceso público y se requiera su tratamiento.

**Artículo 64.** Los responsables deberán informar a los interesados de modo expreso, preciso e inequívoco y mediante un aviso de privacidad lo siguiente:

- I. Que sus datos se incorporarán a un sistema de datos personales, la finalidad del tratamiento y los destinatarios;
- II. Del carácter obligatorio o facultativo de la entrega de los datos personales;
- III. De las consecuencias de la negativa a suministrarlos;
- IV. De la posibilidad que estos datos sean transmitidos, en cuyo caso deberá constar el consentimiento expreso de la persona;
- V. De la posibilidad de ejercitar los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición, y
- VI. Del cargo y dirección del responsable.

No será necesaria la información a que se refieren las fracciones I, III, IV y V si el contenido de ella se deduce claramente de la naturaleza de los datos personales que se solicitan o de las circunstancias en que se obtienen.

Cuando los datos personales no hayan sido obtenidos del interesado, el responsable del sistema de datos personales deberá dar a conocer el aviso de privacidad, a través de mecanismos impresos, sonoros, visuales, electrónicos o cualquier otro, dentro de los tres meses siguientes al momento del registro de los datos, salvo que exista constancia que el interesado ya fue informado del contenido de las fracciones I, IV, V y VI del presente artículo.

**Artículo 65.** Lo dispuesto en el artículo anterior no será aplicable cuando:

- I. El tratamiento tenga fines históricos, estadísticos o científicos, o
- II. Cuando dar la información al interesado a que se refiere el artículo anterior resulte imposible o exija esfuerzos desproporcionados, a criterio de la autoridad competente en la materia, en consideración al número de titulares, a la antigüedad de los datos y a las posibles medidas compensatorias.

**Artículo 66.** Los sujetos obligados desarrollarán o tendrán sistemas de datos personales sólo cuando estos se relacionen directamente con sus facultades o atribuciones legales o reglamentarias. En todos los casos, los datos personales deberán obtenerse conforme las disposiciones de esta Ley, sus Reglamentos o disposiciones generales.

**Artículo 67.** Los datos personales sólo podrán recabarse y ser objeto de tratamiento cuando sean exactos, adecuados, pertinentes y no excesivos en relación con el ámbito y la finalidad para las que se hayan obtenido.

Los sujetos obligados deberán actualizarlos de conformidad con la normatividad aplicable.

**Artículo 68.** Los datos personales no podrán usarse para finalidades distintas a aquéllas para las cuáles fueron obtenidos o tratados. No se considerará como una finalidad distinta el tratamiento con fines históricos, estadísticos o científicos.

**Artículo 69.** Los responsables deberán garantizar el manejo confidencial de los datos personales, por lo que no podrán divulgarlos o transmitirlos salvo por disposición legal o cuando medie el consentimiento del interesado.

**Artículo 70.** Los responsables deberán adoptar las medidas de índole técnico y organizativo necesarias que garanticen la seguridad de los datos personales y eviten su alteración, pérdida, transmisión y acceso no autorizado. Dichas medidas serán adoptadas en relación con el menor o mayor grado de protección que ameriten los datos personales de conformidad con los criterios establecidos en esta Ley.

**Artículo 71.** Los datos personales que haya sido objeto de tratamiento, deberán ser suprimidos una vez que concluya el plazo de conservación establecido en el catálogo de disposición documental o por las otras disposiciones aplicables. Los datos personales sólo podrán ser conservados mientras subsista la finalidad para la que fueron recabados.

**Artículo 72.** Los datos personales relativos a estados de salud, ideología, afiliación sindical, religión, creencias, origen social o étnico, vida sexual u otros que afecten la intimidad, sólo podrán ser recabados o tratados cuando, por razones de interés general así lo disponga una Ley o, el interesado lo consienta expresamente.

**Artículo 73.** Quedan prohibidos los sistemas de datos personales creados con la finalidad exclusiva de almacenar los datos a que se refiere el artículo anterior.

**Artículo 74.** Los datos personales relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas únicamente podrán ser incluidos en los sistemas de datos personales de los sujetos obligados competentes en los supuestos previstos por la ley.

## **CAPÍTULO II**

### **De los Derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición**

**Artículo 75.** Los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición de datos personales son derechos independientes. El ejercicio de cualquiera de ellos no es requisito previo ni impide el ejercicio del otro. La procedencia de estos derechos, en su caso, se hará efectiva una vez que el interesado o su representante legal acrediten su identidad o representación, respectivamente.

**Artículo 76.** El interesado tiene derecho a tener acceso a sus datos personales gratuitamente, a conocer el origen de dichos datos así como las transmisiones realizadas o que se prevean hacer de los mismos en términos de lo previsto por esta Ley.

**Artículo 77.** El interesado tendrá derecho a rectificar sus datos personales cuando sean inexactos o incompletos.

**Artículo 78.** El interesado tendrá derecho a cancelar sus datos personales cuando:

- I. El tratamiento de los mismos no se ajuste a lo dispuesto por la Ley, sus reglamentos o disposiciones generales respectivas;
- II. Hubiere ejercido el derecho de oposición y este haya resultado procedente.

Cuando un dato personal sea cancelado, el mismo será susceptible de ser bloqueado.

**Artículo 79.** Cuando los datos personales hubiesen sido transmitidos con anterioridad a la fecha de rectificación o cancelación, el responsable deberá hacer del conocimiento de las personas a quienes se les hubiera transmitido, dicha rectificación o cancelación, quienes deberán realizar también la cancelación o rectificación.

**Artículo 80.** El interesado tendrá derecho a oponerse al tratamiento de los datos personales que le conciernan, en los supuestos que los datos se hubiesen recabado sin su consentimiento o, cuando existan motivos fundados para ello o la Ley no disponga lo contrario. De actualizarse tales supuestos, el responsable del sistema deberá excluir del tratamiento los datos relativos al interesado.

### **CAPÍTULO III**

#### **Del Procedimiento para el ejercicio de los derechos en materia de protección de datos personales.**

**Artículo 81.** Sin perjuicio de lo que dispongan otras Leyes, sólo los interesados o sus representantes legales podrán solicitar a una Unidad de Enlace o al representante legal del sujeto obligado o a la persona que les otorgue acceso, rectifique, cancele o haga efectivo su derecho de oposición, respecto de los datos personales que le conciernen y que obren en un sistema de datos personales en posesión de los sujetos obligados.

**Artículo 82.** La Unidad de Enlace deberá notificar al solicitante, en un plazo de diez días contados desde la presentación de la solicitud de acceso y en un plazo de treinta días para los casos de rectificación, cancelación u oposición, la determinación adoptada, a efecto de que, si resulta procedente, se haga efectiva la misma dentro de los quince días siguientes a la fecha de la notificación, previa acreditación de la identidad o de la representación legal, según corresponda. Los plazos antes referidos podrán ser ampliados una sola vez por un periodo igual, siempre y cuando así lo justifiquen las circunstancias del caso.

**Artículo 83.** En el supuesto que los datos personales a que se refiere la solicitud obren en los sistemas de datos personales del sujeto obligado y éste considere improcedente la solicitud de acceso, rectificación, cancelación u oposición, el Comité de Información emitirá una resolución fundada y motivada al respecto, notificándola al solicitante, a través de la Unidad de Enlace.

**Artículo 84.** En caso de que los datos personales requeridos no fuesen localizados en los sistemas de datos personales del sujeto obligado, el Comité de Información lo hará constar en su resolución y lo notificará al solicitante a través de la Unidad de Enlace, representante legal, o la persona física o moral correspondiente.

**Artículo 85.** La entrega de los datos personales será gratuita, debiendo cubrir el interesado únicamente los gastos de envío de conformidad con las tarifas aplicables, y en su caso, el costo de la reproducción en copias certificadas. No obstante, si la misma persona realiza una nueva solicitud que implique la entrega de datos, respecto del mismo sistema de datos personales en un período menor de doce meses a partir de la última solicitud, la solicitud tendrá un costo igual al de su expedición o reproducción.

**Artículo 86.** La solicitud de acceso, rectificación, cancelación u oposición deberá contener:

I. El nombre del solicitante y domicilio u otro medio para recibir notificaciones, como el correo electrónico, así como los datos generales de su representante, en su caso;

II. La descripción clara y precisa de los datos personales respecto de los que se busca ejercer alguno de los derechos antes mencionados, y

III. Cualquier otro elemento que facilite la localización de los datos personales.

Opcionalmente se señalará la modalidad en la que el interesado prefiere se otorgue el acceso a sus datos personales, la cual podrá ser mediante consulta directa, copias simples, certificadas, digitalizadas u otro tipo de medio electrónico.

**Artículo 87.** Si los detalles proporcionados por el solicitante no bastan o son erróneos, la Unidad de Enlace o el representante legal del sujeto obligado podrá requerir, por una vez y dentro de los cinco días siguientes a la presentación de la solicitud de acceso o diez días siguientes en el caso de solicitudes de rectificación, cancelación u oposición, que indique otros elementos o corrija los datos.

**Artículo 88.** En el caso de solicitudes de rectificación de datos personales, el interesado deberá indicar, además de lo señalado de manera genérica en esta Ley, las modificaciones a realizarse y aportar la documentación que sustente su petición.

**Artículo 89.** Tratándose de solicitudes de cancelación, la solicitud deberá indicar si revoca el consentimiento otorgado.

**Artículo 90.** El interesado al que se niegue, total o parcialmente, el ejercicio de los derechos de acceso, rectificación, cancelación u oposición, podrá interponer el recurso de revisión previsto en esta Ley.

También procederá el recurso de revisión en el caso de falta de respuesta a solicitudes a que se refiere el párrafo anterior en los plazos a que alude esta Ley.

## **CAPÍTULO IV**

### **Prevenciones Generales**

**Artículo 91.** No se requerirá el consentimiento previo del interesado para la transmisión de sus datos entre sujetos obligados cuando:

I. Esté previsto en la ley;

II. Se trate de datos obtenidos de fuentes de datos personales de acceso público;

III. La transmisión se realice al Ministerio Público en el ejercicio de sus atribuciones de investigación y persecución de los delitos; así como a los órganos impartidores de justicia y autoridades competentes en el ejercicio de sus funciones;

IV. Se trate de datos obtenidos por los sujetos obligados en el ámbito de su competencia jurídica y sean utilizados para el mismo objeto; o

V. Tenga por objeto el tratamiento posterior de los datos con fines históricos, estadísticos o científicos.

El consentimiento para la transmisión de los datos personales es revocable.

**Artículo 92.** Si la transmisión se efectúa previo procedimiento de disociación, no será aplicable lo establecido en los artículos anteriores.

**Artículo 93.** Los sistemas de datos personales creados para fines administrativos por las autoridades de seguridad pública estarán sujetos al régimen general del presente título.

**Artículo 94.** La obtención y tratamiento de datos personales por parte de las autoridades a cargo de la seguridad pública sin el consentimiento de los interesados, está limitada a aquellos supuestos y categorías de datos que resulten necesarios para la prevención o persecución de delitos, debiendo ser almacenados en sistemas específicos establecidos al efecto, que deberán clasificarse por categorías en función de su grado de fiabilidad.

**Artículo 95.** La obtención y tratamiento de los datos especialmente protegidos por las autoridades de seguridad pública podrán realizarse exclusivamente en los supuestos en que sea absolutamente necesario para los fines de una investigación concreta, sin perjuicio del control de legalidad de la actuación administrativa o de la obligación de resolver las pretensiones formuladas, en su caso, por los interesados que corresponden a los órganos jurisdiccionales. Los sujetos obligados cancelarán los datos personales recabados con fines policiales o de investigación cuando ya no sean necesarios para las investigaciones que motivaron su almacenamiento. A estos efectos, se considerará especialmente la edad del interesado y el carácter de los datos almacenados, la necesidad de mantener los datos hasta la conclusión de una investigación o procedimiento concreto, la resolución judicial firme, en especial la absolutoria, el indulto, la rehabilitación, la prescripción de responsabilidad y la amnistía.

**Artículo 96.** Los responsables de los sistemas que contengan los datos a que se refiere el artículo anterior podrán negar el acceso, la rectificación o la cancelación en función del daño probable que pudieran derivarse para la seguridad nacional o la seguridad pública, la protección de los derechos y libertades de terceros o las necesidades de las investigaciones que se estén realizando.

**Artículo 97.** En materia tributaria, los responsables de los sistemas de datos personales podrán negar el ejercicio de los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición cuando el mismo obstaculice las actuaciones administrativas tendientes a asegurar el cumplimiento de las obligaciones tributarias, así como las presuntas responsabilidades penales.

**Artículo 98.** Los sujetos obligados deberán elaborar un documento que establezca las medidas de seguridad físicas, técnicas y administrativas adoptadas para cada sistema de datos personales que posean, las cuales garanticen el nivel de seguridad adecuado, de conformidad al tipo de datos contenidos en dichos sistemas y con base en los estándares internacionales de seguridad, los Reglamentos de esta Ley y las disposiciones generales respectivos.

**Artículo 99.** El documento de seguridad deberá incluir el nombre y cargo de los servidores públicos que intervienen en el tratamiento de datos personales con el carácter de responsable. En el supuesto de actualización de estos datos, la modificación respectiva deberá reflejarse en el documento de seguridad dentro de los 30 días siguientes a que se efectuó.

**Artículo 100.** Para garantizar la seguridad de los sistemas de datos personales, los titulares de los sujetos obligados deberán designar al responsable.

Los sujetos obligados deberán observar las recomendaciones que, para tal efecto, emita el Instituto.

**Artículo 101.** El responsable del sistema deberá:

- I. Atender y vigilar el cumplimiento de las medidas de seguridad establecidas por el Instituto;
- II. Establecer los criterios específicos sobre el manejo, mantenimiento, seguridad y protección del sistema de datos personales,
- III. Difundir la normatividad aplicable entre el personal involucrado en el manejo de los datos personales;
- IV. Elaborar un plan de capacitación en materia de seguridad de datos personales;
- V. Adoptar las medidas para el resguardo de los sistemas de datos personales, de manera que se evite su alteración, pérdida o acceso no autorizado;
- VI. Autorizar a los encargados y llevar una relación actualizada de las personas que tengan acceso a los sistemas de datos personales;
- VII. Informar al Instituto los nombres de los encargados, y
- VIII. Notificar al Instituto, a las autoridades competentes y a los interesados de la información, los incidentes relacionados con la conservación o mantenimiento de los sistemas de datos personales previstos en las recomendaciones de medidas de seguridad de los datos personales.

**Artículo 102.** A efecto de facilitar el ejercicio de los derechos previstos en el presente Título, los sujetos obligados deberán registrar ante el Instituto los sistemas de datos personales que posean, la categoría de datos de que se componen y su finalidad. Esta información será publicada por el Instituto y deberá actualizarse en el mes de enero de cada año.

**Artículo 103.** Los sujetos obligados deberán poner a disposición en Internet la información a que se refiere el artículo anterior.

**Artículo 104.** El registro al que se refieren los dos artículos anteriores, deberá contener la denominación del sistema de datos personales y la normatividad que le resulte aplicable; el nombre, cargo, teléfono y correo electrónico oficiales del responsable y las unidades administrativas en la que se encuentran sistemas de datos personales que contienen los datos.

**Artículo 105.** El Instituto establecerá el mecanismo para el registro e identificación de cada sistema de datos personales.

## **LIBRO TERCERO**

### **DE LAS INSTITUCIONES RESPONSABLES DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN Y LA PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES**



## **TITULO I**

### **Del acceso a la información pública**

#### **Capítulo I**

##### **De las Unidades de Enlace**

**Artículo 106.** Los titulares de cada una de las autoridades que sean sujetos obligados de esta ley designarán a una Unidad de Enlace que se integrará por un titular y los servidores públicos que sean necesarios. En el caso de otros sujetos obligados que no sean autoridad, el representante legal de la persona física o moral asumirá esas funciones.

**Artículo 107.** Competen a las Unidades de Enlace y a los representantes legales, las siguientes funciones:

- I. Recabar, publicar y actualizar la información pública a la que se refiere esta Ley o asegurar que sus unidades administrativas responsables lo hagan;
- II. Proponer en su caso al Comité de Información los procedimientos internos que contribuyan a la mayor eficiencia en la atención de las solicitudes de acceso a la información y de la publicación de la información en Internet;
- III. Recibir y tramitar internamente las solicitudes de información pública y de datos personales, así como darles seguimiento hasta la notificación de sus respuestas;
- IV. Llevar el registro de las solicitudes de información pública y de datos personales, así como sus trámites, costos y resultados;
- V. Asesorar y orientar a quienes lo requieran en la elaboración de las solicitudes de información pública y de datos personales;
- VI. Efectuar las notificaciones correspondientes a los particulares en materia de las solicitudes de información pública y de datos personales;
- VII. Apoyar en su caso al Comité de Información en el desempeño de sus funciones;
- VIII. Establecer los procedimientos para asegurar que, en el caso de datos personales, éstos se entreguen a sus titulares o sus representantes, y
- IX. Las demás que le asigne esta Ley o su Reglamento.

## **CAPÍTULO II**

### **De los Comités de Información**

**Artículo 108.** Cada autoridad que sea sujeto obligado contará con un Comité de Información integrado por:

I. Un servidor público designado por el titular de la autoridad,

II. El titular de la Unidad de Enlace, y

III. El titular de la unidad de archivo.

En el supuesto de sujetos obligados que no sean autoridad, el representante legal de las personas físicas o morales, estarán obligadas a desempeñar en lo conducente las funciones que correspondan a los Comités de Información.

**Artículo 109.** El Comité de Información adoptará sus resoluciones por mayoría de votos. A sus sesiones podrán asistir como invitados los servidores públicos que sus integrantes consideren necesarios, quienes tendrán voz pero no voto. El Órgano de Control Interno y la unidad administrativa a cargo de los asuntos jurídicos serán invitados permanentes a las sesiones del Comité.

**Artículo 110.** Los Comités de Información tendrán las siguientes facultades:

I. Coordinar y supervisar las acciones tendientes a proporcionar la información prevista en esta Ley;

II. Instituir, de conformidad con el Reglamento, procedimientos para asegurar la mayor eficiencia en la gestión de las solicitudes de información pública y de datos personales;

III. Confirmar, modificar o revocar la clasificación de la información efectuada por los titulares de las unidades administrativas;

IV. Realizar a través de la Unidad de Enlace o los representantes legales, las gestiones necesarias para localizar los documentos en los que conste la información solicitada;

V. Establecer y supervisar la aplicación de los criterios específicos en materia de clasificación y conservación de los documentos administrativos, así como la organización de archivos, de conformidad con lo establecido en la presente Ley y los lineamientos expedidos por el Instituto;

VI. Elaborar un programa para facilitar la obtención de información que deberá ser actualizado periódicamente y que incluya las medidas necesarias para la organización de los archivos;

VII. Establecer los programas de capacitación y actualización de los servidores públicos en materia de acceso a la información, transparencia y protección de datos personales;

VIII. Elaborar y enviar al Instituto, de conformidad con los lineamientos que éste expida, los informes necesarios para la elaboración del informe anual a que se refiere la Ley;

IX. Asegurar la protección de los datos personales;

X. Conducir la política de transparencia y acceso a la información, y

XI. Las demás que establece esta Ley o su Reglamento.

**Artículo 111.** El Centro de Investigación y Seguridad Nacional, el Centro Nacional de Planeación, Análisis e Información para el Combate a la Delincuencia, la Agencia Federal de Investigación, la Dirección de Coordinación de Inteligencia de la Policía Federal Preventiva, la Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delincuencia Organizada de la Procuraduría General de la República, el Estado Mayor Presidencial, el Estado Mayor de la Defensa Nacional y el Estado Mayor General de la Armada o, bien, las unidades administrativas con funciones equivalentes o que las sustituyan, no estarán sujetos a la autoridad de los Comités de Información a que se refiere la ley, siendo sus funciones responsabilidad exclusiva del titular de la propia unidad administrativa.

### **CAPÍTULO III**

#### **Del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y de Protección de Datos Personales**

**Artículo 112.** El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y de Protección de Datos Personales es un organismo constitucional autónomo, especializado e imparcial, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con autonomía presupuestaria, operativa, de gestión y de decisión. Tiene por objeto garantizar el derecho de acceso a la información, la protección de datos personales, conocer las responsabilidades administrativas en que incurran autoridades y personas, y resolver sobre los procedimientos de revisión en materia de acceso a la información pública y datos personales.

**Artículo 113.** El Instituto tendrá su domicilio legal, en la Ciudad de México, Distrito Federal.

**Artículo 114.** El patrimonio del Instituto estará constituido por:

- I. Los recursos que se le asignen anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación;
- II. Los bienes muebles e inmuebles que le hayan sido asignados o que adquiera;
- III. Los recursos que generen por el ejercicio de las actividades a su cargo;
- IV. Las donaciones, herencias y legados que se hicieren a su favor; y
- V. Todos los demás ingresos y bienes que le correspondan o que adquiera por cualquier otro medio legal.

**Artículo 115.** El Instituto tendrá un órgano de gobierno que será responsable de resolver los recursos de revisión en materia de transparencia, acceso a la información pública y datos personales, así como proteger los datos personales y, de conocer las responsabilidades administrativas en que incurran autoridades y personas. Estará integrado por cinco comisionados elegidos por votación directa y popular a partir de propuestas de las universidades y de las organizaciones no gubernamentales. Las propuestas no responderán a cuotas ni a intereses de partidos.

Una vez que la autoridad electoral federal reciba todas las propuestas, en sesión pública del Consejo General del Instituto Federal Electoral, se definirán cinco candidatos por cada vacante, tomando en cuenta los criterios de mérito académico, experiencia profesional y los resultados de los exámenes escritos y orales que de manera pública y objetiva habrán realizado los aspirantes. Los cinco seleccionados por cada vacante dispondrán de tiempos del Estado para exponer sus planes y

proyectos de trabajo. La elección se realizará el día en que se celebren las elecciones federales. Los seleccionados no recibirán financiamiento público ni financiamiento privado ni realizarán campañas.

Los comisionados sólo podrán ser removidos de sus funciones por las dos terceras partes de los diputados federales presentes cuando: transgredan en forma grave o reiterada las disposiciones contenidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en esta Ley; cuando por sus actos u omisiones se afecten las atribuciones del Instituto; o, cuando hayan sido sentenciados por un delito grave que merezca pena corporal.

Los comisionados durarán en su encargo nueve años, sin posibilidad de reelección, y durante el mismo no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión que sea remunerado. Solo podrán participar en actividades académicas de beneficio público sin recibir remuneración alguna.

**Artículo 116.** Para ser comisionado se requiere:

- I. Ser ciudadano mexicano;
- II. No haber sido condenado por la comisión de algún delito doloso;
- III. Tener cuando menos, treinta años de edad el día de su elección;
- IV. Haberse desempeñado destacadamente en actividades profesionales, de servicio público o académicas, relacionadas con la materia de esta Ley, y
- V. No haber sido Secretario de Estado, Procurador General de la República, Senador, Diputado Federal o Local, dirigente de un partido o asociación política, Gobernador de algún Estado o Jefe de Gobierno del Distrito Federal, o candidato precandidato a cargo de elección popular durante cinco años previos al día de la elección.

**Artículo 117.** El Instituto será presidido por un comisionado, quien tendrá la representación legal del mismo y será elegido por los miembros del Pleno del Instituto por un periodo de tres años no renovables.

**Artículo 118.** Los Comisionados están impedidos para intervenir en la resolución de un recurso de revisión, en los siguientes supuestos:

- I. Cuando tuviere relación de parentesco de consanguinidad en línea recta sin limitación de grado, o de afinidad o colateral dentro del cuarto grado civil con respecto del servidor público del que se solicita información, o de la persona que presenta el recurso de revisión;
- II. El que tuviere relación de amistad o de enemistad manifiesta, un interés personal o de negocios en los que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o parientes consanguíneos o por afinidad hasta el cuarto grado respecto del servidor público del que se solicita información, o de la persona que formula la solicitud de información;
- III. El que en los cinco años anteriores a la solicitud de información, haya desempeñado un cargo como servidor público vinculado con la información que solicita.

**Artículo 119.** El Reglamento de la Ley, señalará el procedimiento para que los comisionados se excusen por algún impedimento para conocer de un caso concreto. El recurrente y el sujeto obligado podrán asimismo recusar a un comisionado señalando la causa del impedimento. Corresponderá al Pleno del Instituto calificar la procedencia de la excusa o la recusación.

En ningún caso se dará trámite a excusas o recusaciones que tengan por efecto anular el quórum legal que el Pleno del Instituto requiere para resolver.

**Artículo 120.** El Instituto tendrá las siguientes atribuciones:

- I. Interpretar la Ley desde los principios constitucionales;
- II. Conocer y resolver los recursos de revisión interpuestos por los particulares, respecto de las respuestas emitidas por los sujetos obligados;
- III. Conocer y resolver sobre las responsabilidades administrativas en que incurran los servidores públicos que transgreden esta ley;
- IV. Establecer un sistema que garantice y haga efectivo el adecuado y pleno ejercicio de los derechos de acceso a la información pública y la protección de datos personales;
- V. Cooperar respecto de la materia de esta ley con los sujetos obligados, las entidades federativas y sus órganos garantes, los municipios, los organismos nacionales e internacionales y de la sociedad civil, mediante la celebración de acuerdos, convenios o programas;
- VI. Elaborar y aplicar los Lineamientos y criterios para la organización y conservación de los archivos de las dependencias y entidades;
- VII. Establecer y revisar los criterios de clasificación, desclasificación y custodia de la información reservada y confidencial;
- VIII. Proporcionar apoyo técnico a los sujetos obligados en las materias objeto de esta Ley, a fin de promover su cumplimiento;
- IX. Establecer procedimientos, trámites y formatos que deben realizarse ante las Unidades de Enlace y el propio Instituto;
- X. Requerir, recibir, analizar y sistematizar los informes que deberán enviarle ante los sujetos obligados de esta ley;
- XI. Orientar y asesorar a los particulares en las materias objeto de esta Ley;
- XII. Establecer los lineamientos y políticas generales para el manejo, mantenimiento, seguridad y protección de los datos personales, que estén en posesión de las autoridades y particulares;
- XIII. Verificar el cumplimiento de esta Ley, a través de inspecciones u otros mecanismos que considere adecuados, y ordenar las medidas correctivas conducentes, que serán obligatorias;

XIV. Denunciar ante la autoridad competente las conductas de autoridades y particulares que transgredan esta ley y cualquier otra y cuyas acciones u omisiones puedan constituir delitos;

XV. Promover la capacitación de los servidores públicos en materia de acceso a la información pública, los beneficios de su manejo público y las responsabilidades en su buen uso y conservación; así como en materia de protección de datos personales;

XVI. Difundir entre los servidores públicos y los particulares los objetivos de esta Ley; a fin de generar la cultura de la transparencia y acceso a la información pública, así como la protección de datos personales;

XVII. Promover mecanismos de participación e impulsar con instituciones de educación la investigación, la difusión y la docencia de las materias objeto de esta Ley, así como la elaboración y publicación de estudios en dichas materias;

XVIII. Elaborar y expedir su Reglamento Interior y demás normas de operación, así como lineamientos, criterios y demás disposiciones administrativas que se requieran para el cumplimiento de la Ley;

XIX. Aprobar su proyecto de presupuesto anual, el cual será enviado al titular del ejecutivo, sin que éste lo pueda modificar, para que lo integre al Presupuesto de Egresos de la Federación;

XX. Establecer las normas, procedimientos y criterios para la administración de los recursos humanos, financieros y materiales del Instituto, y

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

**Artículo 121.** El Instituto rendirá anualmente un informe público al H. Cámara de Diputados sobre el acceso a la información, con base en los datos que le rindan los sujetos obligados, en el cual se incluirá, al menos, el número de solicitudes de acceso a la información presentadas ante cada sujeto obligado, así como su resultado; su tiempo de respuesta; el número y resultado de los recursos de revisión; la determinación de responsabilidades administrativas y otros asuntos atendidos por el Instituto; el estado que guardan las denuncias presentadas ante el Ministerio Público o ante otras instancias competentes; y, las dificultades observadas en el cumplimiento de la Ley. Para este efecto, el Instituto expedirá los Lineamientos que deberán cumplir los sujetos obligados respecto de las modalidades y tiempos en que deberán entregar la información.

## **LIBRO CUARTO**

### **DE LOS PROCEDIMIENTOS DE ACCESO A LA INFORMACIÓN**

#### **TÍTULO I**

##### **Del procedimiento de acceso a la información en los sujetos obligados**

#### **CAPÍTULO I**

##### **De los principios**

**Artículo 122.** Los procedimientos relativos al acceso a la información pública se regirán por los principios: de máxima publicidad; simplicidad y rapidez; gratuidad del procedimiento; suplencia de las deficiencias de las solicitudes; y, auxilio y orientación a los particulares.

**Artículo 123.** Toda persona, por sí o por medio de un representante, podrá presentar una solicitud de acceso mediante escrito libre o en los formatos aprobados por el Instituto. Las solicitudes podrán ser presentadas por medios electrónicos a través de los sistemas diseñados para este propósito.

El Instituto establecerá un Centro de Atención por vía telefónica y en internet con la finalidad de orientar y asesorar, sobre las solicitudes de acceso a la información pública y la protección de datos personales.

**Artículo 124.** En ningún caso la entrega de la información estará condicionada a que se motive o justifique la causa de la solicitud de acceso, ni se requerirá que el solicitante demuestre interés alguno.

**Artículo 125.** Las Unidades de Enlace o los representantes legales de los sujetos obligados auxiliarán a los particulares en la floración de solicitudes de acceso, especialmente cuando el particular no sepa que documentos contienen la información de su interés, o bien no sepa leer ni escribir o solamente hable una lengua indígena.

## **CAPÍTULO II**

### **De los requisitos y sustanciación del procedimiento**

**Artículo 126.** La solicitud de acceso deberá contener:

- I. Los datos de identificación del sujeto obligado a quien se dirija, así como del tercero interesado en su caso;
- II. La descripción, en caso de que lo sepa el solicitante, del o los documento o la información que se solicita, proporcionando, en su caso, cualquier dato que facilite su localización;
- III. El lugar o medio para recibir la información solicitada o las notificaciones que correspondan. Las notificaciones podrán hacerse a través de medios electrónicos, si así lo autoriza el solicitante; y,
- IV. La modalidad en la que prefiere se otorgue el acceso a la información, la cual podrá ser mediante consulta directa, copias simples, certificadas, digitalizadas, u otro tipo de medio electrónico. El sujeto obligado podrá entregar la información en una modalidad distinta a la solicitada cuando exista causa justificada.

No será necesario para que proceda la solicitud que éste proporcione su nombre o cualquier otro dato personal.

**Artículo 127.** Los solicitantes tienen derecho a exigir información genérica. En esos casos, la Unidad de Enlace, el Comité de Información o el representante legal del sujeto obligado, según sea el caso, tendrán la obligación de exigir al sujeto obligado la localización y elaboración de la información, éste o no documentada.

**Artículo 128.** Si la solicitud de acceso es presentada ante una unidad administrativa distinta a la Unidad de Enlace, aquella tendrá la obligación de indicar al solicitante, en un plazo máximo de cinco días contados a partir de que se presentó la solicitud, la ubicación de la Unidad de Enlace correspondiente o la dirección del sistema electrónico a través del cual se puede realizar las solicitudes. En caso contrario, se tendrá como fecha de presentación la que corresponda a la recepción en la unidad administrativa distinta a la Unidad de Enlace.

**Artículo 129.** Cuando la información solicitada no sea competencia del sujeto obligado ante el cual se presentó la solicitud de acceso, en razón de las atribuciones o funciones conferidas conforme a la normatividad aplicable, la Unidad de Enlace o en su caso el representante legal, en un plazo máximo de cinco días contados a partir de que se presentó la solicitud, deberá orientar debidamente al solicitante a través del medio que éste haya elegido, sobre el sujeto obligado o la instancia competente.

**Artículo 130.** La Unidad de Enlace o el representante legal será el vínculo entre el sujeto obligado y el solicitante, por lo que será responsable de hacer las notificaciones a que se refiere esta Ley y deberá llevar a cabo todas las gestiones necesarias para facilitar el acceso a la información.

**Artículo 131.** La obligación de acceso a la información pública se dará por cumplida cuando los sujetos obligados pongan a disposición del solicitante, para consulta, los documentos en el sitio donde se encuentren, o bien, mediante la expedición de copias simples, certificadas, digitalizadas o cualquier otro medio, incluido el electrónico.

En el caso que la información pública solicitada por la persona ya esté disponible en medios impresos, tales como libros, compendios, trípticos, archivos públicos o históricos, en formatos electrónicos disponibles en Internet o en cualquier otro, se le hará saber por escrito la fuente, el lugar y la forma en que puede consultar, reproducir o adquirir dicha información.

**Artículo 132.** La Unidad de Enlace o el representante legal turnará la solicitud de acceso a la unidad administrativa o equivalente que tenga o pueda tener la información, con objeto de que ésta la localice, verifique su clasificación y le comunique a la primera la procedencia del acceso y la manera en que se encuentra disponible, a efecto de que se determine el costo, en su caso.

Las unidades administrativas podrán entregar copia de documentos que contengan información clasificada como reservada o confidencial, siempre y cuando los documentos en que conste la información permitan testar u omitir las partes o secciones clasificadas generando una versión pública. En tales casos, deberán señalarse las partes o secciones que fueron testadas u omitidas, así como el fundamento y la motivación de la clasificación.

**Artículo 133.** La respuesta a una solicitud de acceso deberá ser notificada al interesado en el menor tiempo posible, que no podrá ser mayor de veinte días, contados desde la presentación de aquélla. Además, se precisará el costo y la modalidad en que será entregada la información, atendiendo en la mayor medida de lo posible a la solicitud del interesado. Excepcionalmente, este plazo podrá ampliarse hasta por diez días cuando existan razones que lo motiven y éstas se notifiquen al solicitante.

La información pública deberá entregarse dentro de los diez días siguientes a la fecha en que la Unidad de Enlace o el representante legal le haya notificado la disponibilidad de aquélla. En caso de que sea necesario cubrir costos para obtener la información en alguna modalidad de entrega, el



plazo correrá a partir de la fecha en que el solicitante acredite haber cubierto el pago de los derechos correspondientes.

Excepcionalmente, el Comité de Información podrá determinar que este plazo sea mayor cuando la cantidad de información o la complejidad de su acopio así lo amerite, o bien cuando la elaboración de versiones públicas suponga un trabajo que pueda entorpecer sustancialmente la operación del sujeto obligado. El sujeto obligado deberá notificar al solicitante el plazo para entregar la información, así como el fundamento y la motivación de su resolución. Queda a salvo del solicitante el derecho de interponer el recurso de revisión previsto en esta Ley, si no estuviere conforme.

Los Reglamentos o disposiciones generales establecerán la manera y términos para el trámite interno de las solicitudes de acceso.

**Artículo 134.** En caso de que el titular de la unidad administrativa haya clasificado los documentos como reservados o confidenciales; deberá remitir de inmediato la solicitud de acceso al Comité de Información, acompañada de un oficio con los elementos necesarios que funden y motiven dicha clasificación. El Comité resolverá sí:

- I. Confirma o modifica la clasificación y niega el acceso a la información;
- II. Modifica la clasificación y ordena la entrega de una versión pública de la información solicitada, o
- III. Revoca la clasificación y concede el acceso a la información.

El Comité de Información podrá tener acceso a los documentos que obren en la unidad administrativa. La resolución del Comité será notificada al interesado por la Unidad de Enlace en el plazo máximo de cinco días. En caso de ser negativa, deberá fundar y motivar las razones de la clasificación de la información e indicar al solicitante el recurso que tiene derecho a interponer.

**Artículo 135.** Cuando la información no se encuentre en los archivos del sujeto obligado, el Comité de Información analizará el caso y tomará todas las medidas necesarias para localizar la información y resolver en consecuencia. En caso de que la información solicitada permita documentar las facultades o funciones que los ordenamientos jurídicos aplicables otorgan al sujeto obligado, el Comité de Información, atendiendo a los objetivos de la Ley, podrá ordenar a la unidad administrativa responsable que genere el documento cuando esto sea posible, o bien expedirá una resolución que confirme su existencia y lo notificará al solicitante a través de Unidad de Enlace, dentro del plazo máximo de diez días. El Comité deberá notificar al Instituto, cuando estime que la existencia fue resultado del dolo o negligencia de algún servidor público o persona a fin de que, de ser procedente, se inicie el procedimiento de responsabilidad respectivo.

No será necesario que la declaración de inexistencia sea emitida por el Comité de Información, aún cuando no exista el documento específicamente solicitado en los archivos de la unidad administrativa, si de la respuesta elabora por ésta, claramente se atiende el requerimiento de información del solicitante.

**Artículo 136.** Las solicitudes de acceso a la información pública y sus respuestas serán públicas incluyendo, en su caso, la información entregada. Asimismo, los sujetos obligados deberán poner a disposición del público esta información a través del sistema electrónico correspondiente.

**Artículo 137.** La certificación de documentos conforme a esta Ley tiene por objeto establecer que en los archivos del sujeto obligado existe un documento en original, copia simple, digitalizada u otro medio electrónico, igual al que se entrega. La certificación para estos efectos podrá ser realizada por el titular de la unidad administrativa en donde se encuentren los documentos o, en su defecto, por el titular de la Unidad de Enlace o del representante legal del sujeto obligado correspondiente.

**Artículo 138.** Cuando el sujeto obligado no entregue la respuesta a la solicitud de acceso dentro de los plazos previstos en esta Ley, la solicitud se entenderá en sentido positivo, salvo que se trate de información clasificada como reservada, confidencial o, que no corresponda a la competencia del Sujeto Obligado.

**Artículo 139.** Cuando la información pueda obtenerse a través de un trámite, la Unidad de Enlace del sujeto obligado orientará al solicitante sobre el procedimiento que corresponda, siempre que se cumplan los siguientes requisitos:

- I. El fundamento del trámite se encuentre establecido en una Ley o Reglamento,
- II. El acceso suponga el pago de una contraprestación en los términos de los ordenamientos jurídicos aplicables, y
- III. No se requiera acreditar interés alguno.

En ese caso, la solicitud de información podrá desecharse por improcedente. Queda a salvo el derecho del particular de interponer el recurso de revisión previsto en el Capítulo II del presente Título, si no estuviere conforme.

**Artículo 140.** La Unidad de Enlace no estará obligada a dar trámite a solicitudes de acceso cuando se haya entregado información sustancialmente idéntica como respuesta a una solicitud de la misma persona. En estos casos, la Unidad de Enlace deberá indicar al solicitante que ya se le ha entregado información pública sustancialmente idéntica. Quedan a salvo los derechos del solicitante para interponer el recurso de revisión correspondiente.

## **TÍTULO II**

### **Del recurso de revisión ante el Instituto**

#### **CAPÍTULO I**

##### **Del recurso de revisión**

**Artículo 141.** El recurso de revisión podrá interponerse, directamente o por medios electrónicos, ante el Instituto, la Unidad de Enlace o el representante legal del sujeto obligado que haya conocido el asunto, en este último caso dicha Unidad o representante legal deberá remitir el asunto al órgano garante que corresponda, al día hábil siguiente de haberlo recibido. Las Unidades de Enlace y los representantes legales de los sujetos obligados al momento de dar respuesta a una solicitud de acceso a información o acceso, rectificación, cancelación u oposición de datos personales, orientarán al particular sobre su derecho de interponer el recurso de revisión y el modo de hacerlo.

En el caso del Poder Ejecutivo Federal, el recurso de revisión previsto en esta Ley, procederá en lugar del establecido en el artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

**Artículo 142.** El recurso de revisión procede por cualquiera de las siguientes causas:

- I. La negativa de acceso a la información;
- II. La declaración de inexistencia de información;
- III. La clasificación de información como reservada o confidencial;
- IV. La entrega de información en una modalidad distinta a la solicitada, o en un formato incomprensible;
- V. La inconformidad con el tiempo de entrega de la información;
- VI. La información entregada se incompleta o no corresponda a la solicitada;
- VII. La negativa de acceso, rectificación, cancelación u oposición de datos personales;
- VIII. El desechamiento de la solicitud de acceso en términos de esta Ley;
- IX. La declaración de incompetencia del sujeto obligado, o
- X. La falta de respuesta, dentro de los plazos establecidos en esta Ley, a una solicitud de acceso a la información o de acceso, rectificación, cancelación u oposición de datos personales.

**Artículo 143.** El recurso deberá interponerse dentro de los quince días siguientes a la notificación de la resolución que recaiga a una solicitud de acceso a la información o de acceso, rectificación, cancelación u oposición de datos personales.

En el caso de la fracción X del artículo anterior, el recurso podrá ser interpuesto en cualquier momento vencido el plazo de respuesta previsto para el sujeto obligado. En este caso bastará que el solicitante acompañe al recurso el documento que pruebe la fecha en que se presentó la solicitud.

**Artículo 144.** En todos los casos, el Instituto podrá suplir las diferencias de la queja, siempre y cuando no altere el contenido original de la solicitud de acceso a información pública o de acceso a información pública o de acceso, rectificación, cancelación u oposición de datos personales, ni se modifiquen los hechos o peticiones expuestos en la misma o en el recurso de revisión.

**Artículo 145.** El recurso de revisión podrá interponerse por escrito libre, o a través de los formatos que al efecto proporcione el Instituto o por medios electrónicos y deberá contener los siguientes datos:

- I. El nombre o las señas con los que se haya presentado la solicitud y, en su caso, el de su representante o mandatario, así como del tercero interesado, si lo hay;
- II. El sujeto obligado ante el cual se presentó la solicitud de acceso a información, o de acceso, rectificación, cancelación u oposición de datos personales;

III. El domicilio o medio electrónico para oír y recibir notificaciones;

IV. La fecha en que se le notificó o tuvo conocimiento del acto reclamado, salvo los casos de excepción previstos por esta Ley;

V. Los puntos petitorios, y

VI. Los demás elementos que se considere procedente hacer del conocimiento del Instituto.

Asimismo, el recurso de revisión deberá acompañarse de la solicitud y la respuesta que se recurre o, en su caso, los datos que permitan su identificación en el sistema electrónico correspondiente. En el caso de falta de respuesta sólo será necesario presentar la solicitud.

En el caso de que el recurso se interponga a través de medios que no sean electrónicos, deberá acompañarse de las copias de traslado suficientes.

**Artículo 146.** Presentado el recurso ante el Instituto se estará a lo siguiente:

I. Se turnará a uno de los miembros del Instituto, quien será el ponente del proyecto de resolución respectivo;

II. Admitido el recurso, se integrará un expediente y se notificará al sujeto obligado señalado como responsable, para que dentro del término de diez días contados a partir del día siguiente de dicha notificación, manifieste lo que a su derecho convenga;

III. En el caso de existir tercero interesado, se le hará la notificación para que en plazo a que se refiere la fracción anterior acredite su carácter, señale un domicilio para oír y recibir notificaciones y alegue lo que a su derecho convenga;

IV. Transcurrido el plazo para contestar el recurso, el expediente estará a disposición del recurrente y del sujeto obligado para que en un plazo de diez días aleguen lo que su derecho convenga. Este plazo podrá ser ampliado hasta por cinco días mas cuando la importancia y trascendencia del asunto así lo amerite;

V. El Instituto podrá obligar a los sujetos obligados a la presentación de informes y citarlos para que aporten los elementos necesarios que permitan resolver el recurso de revisión, y

VI. El Instituto bajo su más estricta responsabilidad, deberá emitir la resolución debidamente fundada y motivada, en un término no mayor de cincuenta días, contados a partir de la interposición del recurso. Este plazo podrá, en casos excepcionales, ser ampliado por el ponente por un periodo igual cuando existan razones que lo motiven y éstas se le notifiquen el recurrente y al sujeto obligado.

**Artículo 147.** Las resoluciones del Instituto podrán:

I. Sobreseer o desechar el recurso por improcedente, o

II. Confirmar, revocar o modificar la resolución del sujeto obligado.

Si el Instituto no resuelve en el plazo establecido por esta Ley, la resolución que se recurrió se entenderá confirmada y el recurrente podrá impugnar ante el Poder Judicial de la Federación.

**Artículo 148.** Las resoluciones del Instituto deberán contener lo siguiente:

- I. Lugar, fecha en que se pronuncia, el nombre del recurrente, sujeto obligado y extracto breve de los hechos recurridos;
- II. Los preceptos que la fundamenten y las consideraciones que la sustenten;
- III. Los alcances y efectos de la resolución, fijando los plazos y procedimientos necesarios para su cumplimiento;
- IV. En su caso, la indicación de la existencia de una probable responsabilidad de los servidores públicos del sujeto obligado, y
- V. Los puntos resolutivos.

**Artículo 149.** El recurso será desechado por improcedente cuando:

Sea extemporáneo;

- I. El Instituto haya conocido anteriormente del recurso contra el mismo acto y resuelto en definitiva respecto del mismo recurrente;
- II. El Instituto no sea competente; y,
- III. Se esté tramitando ante los tribunales competentes algún recurso o medio de defensa interpuesto por el recurrente que pueda tener por efecto modificar o revocar el acto respectivo.

Una vez presentado el recurso de revisión, éste no será susceptible de desistimiento.

**Artículo 150.** El recurso será sobreseído cuando:

- I. Por cualquier motivo quede sin materia el recurso;
- II. El recurrente fallezca o, tratándose de personas morales, se disuelva, o admitido el recurso sobrevenga una causal de improcedencia.

**Artículo 151.** La información reservada o confidencial que, en su caso, sea solicitada por el Instituto por resultar indispensable para resolver el asunto, deberá mantenerla con ese carácter y no estará disponible en el expediente del recurso de revisión.

**Artículo 152.** Cuando se actualice la positiva ficta prevista en esta ley, el sujeto obligado deberá hacer entrega de la información requerida en un plazo máximo de 5 días hábiles. Si el sujeto obligado insistiere en no hacer entrega de la información en el plazo mencionado, el solicitante ocurrirá ante el Instituto, para que se ordene al sujeto obligado la entrega inmediata de la información, salvo que ésta sea confidencial o reservada o se declare inexistente, lo que en su caso, corresponderá probar a plenitud al sujeto obligado, ante el Instituto, mismo que revisarán la

clasificación de la información, o la declaratoria de inexistencia, y resolverán lo conducente. Con independencia de lo anterior, deberán dar vista a otras autoridades competentes para que se inicien los procedimientos de responsabilidad respectivos.

Si la resolución del Instituto determina la procedencia de otorgar acceso a la información, procederá su entrega sin costo alguno, debiendo cubrir el sujeto obligado todos los costos generados por la reproducción correspondiente.

**Artículo 153.** Interpuesto el recurso por una negativa ficta, el órgano garante dará vista al sujeto obligado para que, en un plazo no mayor a diez días, acredite haber respondido en tiempo y forma la solicitud, o bien dé respuesta a la misma. En caso de que el sujeto obligado compruebe haber respondido, el recurso se considerará improcedente y el órgano deberá sobreseerlo. En el segundo caso, el Instituto emitirá su resolución con base en el contenido de la solicitud original y la respuesta del sujeto obligado.

Si la resolución del Instituto a que se refiere el párrafo anterior determina la procedencia de otorgar acceso a los datos personales solicitados, procederá su entrega sin costo alguno, debiendo cubrir el sujeto obligado todos los costos generados por la reproducción correspondiente:

**Artículo 154.** El recurrente, el sujeto obligado y en su caso, el tercero interesado, podrán ofrecer todo tipo de pruebas, excepto la confesional de los servidores públicos y aquellas que sean contrarias a derecho. En cualquier caso, corresponderá al órgano garante desechar de plano aquellas pruebas que no guarden relación con el recurso.

**Artículo 155.** Cuando se impugne la inexistencia de la información solicitada y ésta permita documentar las facultades o funciones que los ordenamientos jurídicos aplicables otorgan al sujeto obligado, el Instituto, atendiendo a los objetivos de la Ley, podrá ordenarle que genere la información. El instituto iniciará de oficio el procedimiento de responsabilidad cuando estime que la declaración de inexistencia fue resultado del dolo o negligencia de algún servidor público o persona responsable de los sujetos obligados.

**Artículo 156.** Las actuaciones y resoluciones del Instituto se notificarán en el domicilio o medio electrónico señalado por el recurrente, en caso de no haberlo señalado se harán por estrados. En el caso del sujeto obligado, las notificaciones se harán de conformidad con lo previsto en sus Reglamentos.

**Artículo 157.** Los sujetos obligados deberán informar al Instituto del cumplimiento de sus resoluciones en un plazo no mayor a diez días posteriores a aquel en que se les notificó la resolución, a menos que en la misma el órgano garante determine un plazo mayor para su cumplimiento.

**Artículo 158.** En caso de desacato a la resolución de un recurso de revisión por parte de un sujeto obligado, el Instituto podrá notificar al superior jerárquico del servidor público responsable a fin de que ordene el cumplimiento de la resolución en un plazo que no excederá de cinco días. En caso de persistir el desacato el Instituto hará público el mismo e iniciará de oficio el procedimiento de responsabilidad. Lo anterior sin perjuicio de que el particular haga valer sus derechos ante las instancias judiciales correspondientes.

**Artículo 159.** Cuando el Instituto determine que algún servidor público o persona pudo haber incurrido en responsabilidad por violaciones a esta Ley, iniciará el procedimiento de responsabilidad correspondiente de acuerdo a lo previsto en esta Ley.

**Artículo 160.** Las resoluciones del Instituto en materia de recursos de revisión serán definitivas e inimpugnables para los sujetos obligados. Sólo los recurrentes gobernados podrán impugnarlas ante el Poder Judicial de la Federación.

Las autoridades judiciales tendrán acceso a la información reservada o confidencial cuando resulte indispensable para resolver el asunto y ésta hubiera sido ofrecida en juicio. Dicha información deberá ser mantenida con ese carácter y no estará disponible en el expediente judicial.

**Artículo 161.** Todas las resoluciones del Instituto serán públicas, salvo cuando contengan información clasificada, en cuyo caso se elaborarán versiones públicas.

## **LIBRO QUINTO**

### **RESPONSABILIDADES Y SANCIONES**

#### **TÍTULO I**

##### **Causales de responsabilidad**

#### **CAPÍTULO ÚNICO**

**Artículo 162.** Serán causales de responsabilidad administrativa por incumplimiento de las obligaciones establecidas en esta Ley las siguientes:

- I. Denegar intencionalmente información no clasificada como reservada ni considerada confidencial en términos de esta Ley;
- II. Clasificar con dolo como reservada información que no cumple con las características señaladas en esta Ley;
- III. Actuar con negligencia, dolo o mala fe en la sustanciación de las solicitudes de acceso a la información o de acceso, rectificación, cancelación u oposición de datos personales, o bien, en la difusión de la información relativa a las obligaciones de transparencia a que están obligados conforme a esta Ley;
- IV. Declarar dolosamente la inexistencia de información o de datos personales, cuando esta exista total o parcialmente en los archivos del sujeto obligado;
- V. Entregar información clasificada como reservada o confidencial conforme a lo dispuesto por esta Ley;
- VI. Omitir reiteradamente dar respuesta a las solicitudes de acceso a la información o de acceso, rectificación, cancelación u oposición de datos personales dentro de los plazos previstos por esta Ley;

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

VIII. Entregar intencionalmente de manera incompleta información requerida en una solicitud de acceso a información o a datos personales;

IX. Prolongar con dolo los plazos previstos en esta Ley, para la entrega de la información pública o de datos personales;

X. Dar tratamiento a sistemas de datos personales en contravención a los principios establecidos en el Capítulo I del Título Segundo de esta Ley;

XI. Mantener los sistemas de datos, espacios físicos, programas o equipos que contengan datos personales sin las debidas condiciones de seguridad que se determinen en los Reglamentos o lineamientos correspondientes;

XII. No remitir las notificaciones previstas en esta Ley;

XIII. No inscribir el sistema de datos personales en el registro a que aluden esta Ley, cuando haya sido requerido para ello por los órganos competentes;

XIV. Obstruir el ejercicio de la facultad de inspección del Instituto;

XV. La transmisión de datos personales, fuera de los casos permitidos, particularmente cuando la misma haya tenido por objeto obtener un lucro indebido;

XVI. No cesar en el uso ilícito de los tratamientos de datos personales cuando sea requerido para ello por el Instituto;

XVII. No proporcionar la información o los datos personales, o bien, no rectificar, cancelar o no hacer válida la oposición respecto de éstos, cuya entrega o procedencia, respectivamente, haya sido ordenada por el Instituto o por el Poder Judicial Federal;

XVIII. No acatar por dolo o negligencia las resoluciones emitidas por el Instituto o el Poder Judicial Federal;

XIX. No entregar la información en el plazo previsto para ello, cuando se haya actualizado la positiva ficta; y,

XX. Cualquier violación a esta ley.

La responsabilidad a que se refiere esta artículo o cualquiera otra derivada del incumplimiento de las obligaciones establecidas en esta Ley, será sancionada por el Instituto, en tratándose de autoridades, siguiendo los procedimientos establecidos en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Los procedimientos pueden iniciarse de oficio y las resoluciones que concluyan etapas procesales serán públicas.



**Artículo 163.** Las causas de responsabilidad previstas en las fracciones I, II, III, XIII, XIV, XV y XIX, del artículo 162 de esta Ley, serán sancionadas con suspensión del servidor público de tres días a tres meses.

**Artículo 164.** Las causas de responsabilidad previstas en la fracciones IV, V, VI, VIII, IX, X, XVI y XIX del artículo 162 de esta Ley, serán sancionadas con suspensión del cargo de un mes a tres meses y en caso de reincidencia con la destitución del responsable.

**Artículo 165.** Las causas de responsabilidad previstas en la fracciones VII, XI, XII, XVII y XVIII del artículo 162 de esta Ley, serán sancionadas con destitución del cargo y atendiendo a la gravedad de la falta podrá decretarse la inhabilitación del servidor público responsable.

**Artículo 166.** Cuando se trate de sujetos obligados que no sean autoridad, el Instituto previa queja o de oficio, los sancionará por las mismas causales que a las autoridades y se seguirá el siguiente procedimiento:

- I. El Instituto con elementos suficientes que acrediten la presunta responsabilidad del sujeto obligado lo notificará personalmente para que en el plazo de cinco días de respuesta, ofrezca pruebas y alegue lo que a su derecho convenga;
- II. Recibida la contestación o vencido el plazo, el Instituto fijará fecha y hora para la celebración de la audiencia de pruebas y alegatos.
- III. Concluida ésta se dictará la resolución que corresponda.

En lo no previsto se aplicará supletoriamente la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

**Artículo 167.** El Instituto sancionará a los sujetos obligados que no sean autoridad con las siguientes sanciones:

- I. Con multa de treinta mil a cien mil días de salario mínimo, dependiendo de la gravedad de la falta;
- II. En caso de reincidencia con multa de hasta el doble de cien mil días de salario mínimo;
- III. Multa por el doble del beneficio económico que el sujeto obligado haya obtenido por no entregar la información o por hacer un uso contrario a la ley de los datos personales.

El Instituto deberá hacer públicas sus resoluciones.

**Artículo 168.** En todo caso, las sanciones previstas en esta ley se impondrán atendiendo, en su caso a los siguientes elementos:

- I. La gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la convivencia de suprimir prácticas que atenten contra la transparencia, el acceso a la información pública o la protección de datos personales;

II. El nivel jerárquico, los antecedentes y condiciones del servidor público o del sujeto obligado responsable;

III. Las circunstancias y condiciones del incumplimiento;

IV. La antigüedad en el servicio;

V. La reincidencia en el cumplimiento de obligaciones en materia de transparencia, acceso a la información pública y protección de datos personales;

VI. El monto del beneficio o del daño o perjuicio económico derivado del incumplimiento.

**Artículo 169.** El Instituto denunciará ante las autoridades competentes cualquier conducta violatoria de otras leyes y aportará las pruebas que considere pertinentes. Esta información deberá ser incorporada en los informes anuales que rinda el Instituto ante el H. Congreso de la Unión.

**Artículo 170.** Las responsabilidades administrativas que se generen por el incumplimiento de las obligaciones a que se refiere esta ley, son independientes y autónomas de las del orden civil, penal o cualquier otra que proceda.

**Artículo 171.** El servidor público o persona que acate una resolución del Instituto no será responsable por las consecuencias de que dicho cumplimiento deriven.

#### **Transitorios**

**Primero.** La presente ley entrará en vigor al día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, con las modalidades que establecen los artículos siguientes.

**Segundo.** Se abroga la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Las disposiciones generales dictadas al amparo de dicha ley se seguirán aplicando, en lo que no contravengan la presente ley, y hasta en tanto no se expidan otras que las abroguen.

**Tercero.** La publicación en Internet de la información deberá completarse, a más tardar, seis meses después de la entrada en vigor de la ley.

**Cuarto.** Los actuales comisionados del Instituto permanecerán en sus cargos hasta la elección democrática de los nuevos.

**Quinto.** El Instituto expedirá su Reglamento dentro del año siguiente a la entrada en vigor de la Ley, así como todos los lineamientos y disposiciones que sean necesarios para dar cumplimiento a la ley.

**Sexto.** Las autoridades en materia de archivos podrán a disposición de los sujetos obligados en el ámbito de su competencia la herramienta informática a que hace referencia esta ley, a más tardar dentro del año siguiente a la entrada en vigor de la presente. Los sujetos obligados deberán integrar la información correspondiente dentro de los seis meses siguientes a la entrega de la herramienta. En tanto, seguirán vigentes las disposiciones en materia de archivos.

**Séptimo.** Los sujetos obligados deberán designar a los responsables de los archivos a que se refiere esta ley, a más tardar seis meses después de la entrada en vigor de ésta.

**Octavo.** Los centros de atención telefónica a que se refiere esta ley, deberán quedar constituidos a más tardar seis meses después de la entrada en vigor de la ley.

**Noveno.** Las solicitudes y recursos de revisión en trámite a la entrada en vigor de esta ley se resolverán conforme a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Los recursos de revisión que sean presentados a partir de la entrada en vigor de esta ley, se registrarán, por lo que hace al procedimiento, por las disposiciones de la misma, y por lo que hace a la materia sustantiva, por las disposiciones vigentes al momento en que fue presentada la solicitud de información que originó el acto recurrido.

La clasificación de la información efectuada antes de la entrada en vigor de la presente Ley, deberá actualizarse al momento de recibir una solicitud de acceso respecto del documento clasificado con anterioridad.

**Décimo.** El aviso de privacidad a que se refiere la presente ley, deberá hacerse del conocimiento de los interesados en un plazo que no excederá de un año, contado a partir de la entrada en vigor de la misma.

**Decimoprimer.** El registro en materia de datos personales a que se refiere la presente ley, deberá realizarse ante el Instituto, en un plazo que no excederá de un año a la entrada en vigor de esta ley.

**Decimosegundo.** El documento de seguridad en materia de datos personales a que se refiere la ley, deberá remitirse al Instituto en un plazo que no excederá de año a partir de entrada en vigor de la presente ley.

**Decimotercero.** El Instituto expedirá en plazo máximo de dos años, contados a partir de la entrada en vigor de la presente Ley, las recomendaciones en materia de medidas de protección, aplicables a los niveles de seguridad establecidos en los Reglamentos correspondientes. En tanto transcurre dicho plazo, los sujetos obligados establecerán en el documento de seguridad a que se refiere el artículo transitorio anterior, las medidas de protección aplicables a cada nivel de seguridad, en la forma y términos que resulte posible.

#### Notas

1 Borrador de los Relatores Especiales de la OEA y ONU sobre el derecho a la libertad de expresión y de opinión. México, D.F., 24 de agosto de 2010, pp. 13 y 14.

2 Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, El derecho de acceso a la información en el marco jurídico interamericano, OEA, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2010.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 9 de septiembre de 2010.

Diputado Jaime Fernando Cárdenas Gracia (rúbrica)

**QUE REFORMA EL ARTÍCULO 53 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA DORA EVELYN TRIGUERAS DURÓN, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN**

La suscrita, Dora Evelyn Triguerras Durón, diputada del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional a la LXI Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y los correlativos 55, fracción II, 56 y 62 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a consideración de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona el artículo 53 de la Constitución General, al tenor de la siguiente:

**Exposición de Motivos**

El artículo 53 constitucional establece que “la demarcación territorial de los 300 distritos electorales uninominales será la que resulte de dividir la población total del país entre los distritos señalados. La distribución de los distritos electorales uninominales entre las entidades federativas se hará teniendo en cuenta el último censo general de población...”; no obstante ello, en las elecciones para diputados federales que integrarían la LVIII Legislatura no fue posible utilizar el XII Censo General de Población y Vivienda 2000, debido a que sus resultados se publicaron hasta finales del año 2000, por lo cual se aplicó el XI Censo General de Población y Vivienda de 1990; debido a ello un total de diez distritos electorales quedaron asignados en exceso a seis entidades federativas, resultando afectados seis estados que quedaron subrepresentados.

La aplicación de este censo representó, a la fecha de la elección, un retraso de casi 10 años, periodo en el cual las corrientes migratorias tanto internas como al y del exterior modificaron ampliamente el número total de la población de cada entidad federativa; generándose una distribución territorial de la población que correspondía a una nueva demarcación territorial de los distritos electorales, y a una distribución diferente de los mismos entre los estados.

De haberse utilizado el XII Censo General de Población y Vivienda 2000, se hubieran tenido que reasignar los diez distritos electorales que fueron asignados de más a seis entidades federativas.

Si en esas elecciones del 2000 se hubiese utilizado el Conteo de Población y Vivienda 1995, para determinar la demarcación territorial de los distritos electorales y su distribución entre los estados, aunque no se hubiese resuelto en su totalidad el problema de la inequitativa distribución de los distritos electorales se hubiera podido reasignar seis distritos que ya correspondían a cinco entidades federativas diferentes.

En las elecciones de julio del 2003, de los diputados federales que integrarían la LIX Legislatura, por razones poco claras nuevamente se utilizó el XI Censo General de Población y Vivienda de 1990, para la determinación de las demarcaciones territoriales de los distritos electorales uninominales y para su distribución entre las entidades federativas; con un retraso de casi trece años con relación al número total real de habitantes de cada estado, originándose una inequidad aún mayor, pues en ese año se registró una sobre asignación de doce distritos electorales a ocho entidades federativas, resultando afectados siete estados que quedaron subrepresentados.

En esa elección del 2003 debió utilizarse el XII Censo General de Población y Vivienda 2000, con lo cual se hubieran reasignado diez distritos electorales a seis entidades federativas; distritos que hubieran sido cancelados en otros seis estados; quedando pendientes de reasignación sólo dos distritos electorales uninominales.

Fue hasta julio del 2006, en las elecciones de los diputados federales que integrarían la LX Legislatura, cuando se utilizó por primera vez el XII Censo General de Población y Vivienda 2000, para la determinación de las demarcaciones territoriales de los distritos electorales y para su distribución entre las entidades federativas. Con ello se corrigieron en parte la inequidades que se venían arrastrando. A pesar de ello, si se hubiese tomado en cuenta la población total real de cada estado al 2006, encontraríamos que cuatro distritos electorales fueron asignados de más a tres entidades federativas, en detrimento de otras cuatro entidades.

En esta ocasión, a pesar de los diferentes crecimientos de la población de cada estado, de haberse utilizado el II Censo de Población y Vivienda 2005, se habrían obtenido los mismos resultados.

Para el proceso electoral de julio del 2009, en la elección de los diputados federales que integran la LXI Legislatura de esta Cámara de Diputados, de acuerdo con lo dispuesto a través del artículo 53 constitucional, nuevamente se utilizó, tanto para la determinación de las demarcaciones territoriales de los distritos electorales como para su distribución entre las entidades federativas, el XII Censo General de Población y Vivienda 2000, que representaba para ese entonces, un retraso de nueve años, en los cuales la distribución de la población entre los estados se había modificado de manera importante. Con la aplicación de este censo en las elecciones del 2009, seis distritos electorales fueron asignados en exceso a cinco entidades federativas que resultaron sobre representadas, perjudicándose a seis estados que quedaron subrepresentados.

Esta situación se hubiese corregido en su mayor parte si se hubiera utilizado el II Censo de Población y Vivienda 2005, pues con ello se habrían reasignado cuatro distritos electorales a cuatro estados, que tendrían que cancelarse en otras tres entidades federativas diferentes, quedando así sólo un remanente de dos distritos electorales asignados de más, con relación a la población total real de las entidades federativas al 2009.

Finalmente, esta situación se agravaría en las elecciones federales de 2012, pues se estima que, de aplicarse nuevamente el XII Censo General de Población y Vivienda 2000 (el cual se utilizó por primera vez seis años después de su publicación), tendremos ocho distritos electorales asignados de más a seis entidades federativas, que estarán sobrerrepresentadas, afectándose a siete estados que resultarán sub-representados. Por ello es importante que en ese caso se utilice el XIII censo general de población correspondiente al año 2010, en estricto apego a lo dispuesto por el artículo 53 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Es importante señalar que, si el XI Censo General de Población y Vivienda de 1990 se aplicó hasta el año 2006; es posible que se pretenda utilizar el XII Censo General de Población y Vivienda 2000 en las elecciones del 2012. Estas deficiencias que generan una distribución inequitativa de los distritos electorales uninominales entre las entidades federativas, pueden y deben ser corregidas. (Se adjuntan 7 anexos de análisis del crecimiento poblacional y de la distribución de los distritos electorales).

Una forma segura, confiable y fidedigna, sería la aplicación de los conteos de población y vivienda, los cuales se realizan en forma intercalada entre los censos generales de población. Los censos generales se realizan cada diez años, al final de cada década, y los conteos de población se han

realizado a mitad de cada década, el primero se realizó en 1995 y el II Censo de Población y Vivienda se llevó a cabo en el 2005; todos ellos realizados por la misma institución responsable de los censos de población, esto es, por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

“Un censo o un conteo poblacional se concibe como el conjunto integrado de operaciones que permiten organizar y recopilar información sociodemográfica de corte estadístico en forma simultánea y homogénea; procesar, analizar, difundir y evaluar los datos relativos a todos los habitantes de un país, los hogares y las viviendas, en un momento determinado”<sup>1</sup> De acuerdo con ello, los conteos realizados a la fecha en México, presentan las siguientes características:

El Censo de Población y Vivienda 1995 se planteó como objetivos proporcionar información básica de la población, mantener actualizadas las estadísticas demográficas y socioeconómicas de México e incrementar la serie histórica de información socioeconómica; y como metas centrales se buscó: “...lograr la máxima cobertura, obtener información de óptima calidad y publicar con oportunidad los resultados”.

“La planeación del Censo de Población y Vivienda 1995 se basó en la revisión conceptual y operativa de dos eventos estadísticos anteriores: el XI Censo General de Población y Vivienda 1990 y la Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica 1992. El análisis de ambos eventos fue importante para la definición de conceptos, contenido temático, diseño de instrumentos de captación y delimitación de la estrategia operativa, a fin de asegurar la comparabilidad histórica y perfeccionar la recolección de información sociodemográfica.”<sup>2</sup> La planeación de este evento incluyó: “...la revisión de las experiencias de diversos países que han efectuado eventos estadísticos similares utilizando el mismo método de recolección”.<sup>3</sup>

En tanto que el objetivo general que se planteó el II Censo de Población y Vivienda 2005, fue “...producir información sociodemográfica básica que actualice los datos sobre el tamaño de la población, su composición y distribución territorial; así como de los hogares y las viviendas existentes en el país;...”<sup>4</sup>

Por ello consideramos que la información generada por los Censos de Población y Vivienda es confiable, fidedigna y universal y, por lo mismo, puede ser utilizada para determinar la demarcación de los distritos electorales uninominales y para su distribución entre las entidades federativas.

Por todo lo anteriormente expuesto, compañeras y compañeros legisladores, el Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional somete a consideración de esta soberanía la presente iniciativa, con la cual se propone adicionar el artículo 53 constitucional, con el objeto de corregir en su mayor parte las distribuciones inequitativas que resultan de aplicar un censo obsoleto.

### **Proyecto de decreto por el que se adiciona el artículo 53 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Artículo Único.** Se adiciona el primer párrafo del artículo 53 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 53.** La demarcación territorial de los 300 distritos electorales uninominales será la que resulte de dividir la población total del país entre los distritos señalados. La distribución de los distritos electorales uninominales entre las entidades federativas se hará teniendo en cuenta el último censo general de población **o el último conteo de población, el que resulte más reciente;**

sin que en ningún caso la representación de un estado pueda ser menor de dos diputados de mayoría.

...

### **Transitorio**

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

### **Notas**

1 INEGI; II Censo de Población y Vivienda 2005, pág. 1.

2 INEGI, Censo de Población y Vivienda 1995, pág. 3.

3 Ídem.

4 INEGI, II Censo de Población y Vivienda 2005.

Dado en el salón de sesiones del pleno de la Cámara de Diputados del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, a 9 de septiembre de 2010.

Diputada Dora Evelyn Triguerras Durón (rúbrica)

**QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO MAURICIO ALONSO TOLEDO GUTIÉRREZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD**

Mauricio Alonso Toledo Gutiérrez, diputado a la LXI Legislatura del Congreso de la Unión e integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política; y 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos se permite presentar iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 74, 76, 78, 89 y 91 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

**Exposición de Motivos**

Uno de los temas que fueron objeto de discusión de fondo para el Constituyente de 1916 y 1917 fue el relativo a la facultad del presidente de nombrar y remover libremente a los secretarios de despacho.

Concretamente, el 16 de enero de 1917 se presentó el dictamen correspondiente a la integración y al funcionamiento del Poder Ejecutivo.

En dicho documento se definieron las secretarías como “órganos auxiliares inmediatos del presidente de la República”, diferentes de los departamentos, que serían órganos meramente administrativos.

La discusión de la libertad del presidente para nombrar y remover a los secretarios se realizó el 18 de enero de 1917, en la que 25 diputados constituyentes votaron contra el dictamen proponiendo que la Cámara de Diputados aprobara el nombramiento de los secretarios, con base en dos argumentos, que hoy mantienen plena vigencia:

- Que los secretarios no eran simples empleados y, por tanto, debían tener “todas las responsabilidades y atribuciones que competen a sus cargos”; y
- Que el Constituyente estaba creando un ejecutivo absoluto, por lo que también era necesario restringir sus facultades.

A diferencia de lo que en su momento se opinara de que nuestro sistema debería ser enteramente presidencial, como el de Estados Unidos, y de que si la Cámara de Diputados tenía la facultad de aprobar el nombramiento de los secretarios se caería en un caos político, hoy día vemos que esto ya no es así.

Por el contrario, es evidente que los cambios que en meses pasados se hicieran en el gabinete presidencial y la realidad política actual exigen la inclusión en el orden constitucional de nuevas fórmulas y mecanismos para la elección, el nombramiento y la remoción de los secretarios de Estado y de algunos órganos desconcentrados y descentralizados para evitar precisamente el cuestionamiento y desorden en el ejercicio del poder en áreas de la administración pública vitales para el Estado cada vez que son designados sus titulares, así como para asegurar que los



nombramientos que de ellos hace el titular del Poder Ejecutivo recaigan en personas que cubran los perfiles y requisitos idóneos para asumir y ejercer con responsabilidad y eficiencia el servicio público en dichos ramos.

La transformación y el desarrollo de las relaciones entre los Poderes de la Unión, así como las condiciones actuales en materia política, económica y social de la república, motivan al Congreso, particularmente a la Cámara de Diputados, a replantear desde el texto constitucional nuevos cambios dirigidos a cumplir y observar principios que también son constitucionales, como el de la división entre los poderes, que en su constante evolución entraña una nueva concepción en el ejercicio del poder público: lograr y consolidar un verdadero equilibrio y una auténtica colaboración entre ellos.

Por eso proponemos con la presente iniciativa

1. Que los titulares de las secretarías del despacho cuya función es relevante para la vida institucional sean ratificados por la Cámara de Diputados, con excepción de los secretarios de **Relaciones Exteriores, de Economía, de la Defensa Nacional, de Marina, de Comunicaciones y Transportes, de la Función Pública, y de Turismo**, cuya ratificación se propone que la realice el Senado de la República, dejando incólume la facultad del titular del Poder Ejecutivo para nombrar y remover a dichos servidores públicos.
2. Que también sean ratificados por la Cámara de Diputados los titulares de los principales órganos desconcentrados y organismos públicos descentralizados cuya función es fundamental en las principales áreas estratégicas y prioritarias del desarrollo económico y social, como la **Comisión Federal de Electricidad, Petróleos Mexicanos, la Comisión Federal de Telecomunicaciones, la Comisión Nacional del Agua y la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro**.

La ratificación de cargo se entiende en el ámbito parlamentario como el acto que constituye la confirmación de una función o encargo. En este sentido, la ratificación que se propone en los cargos públicos referidos se convierte en un acto jurídico administrativo, político y social cuya trascendencia significa la confirmación a una ciudadana o un ciudadano para la prestación de sus servicios en dependencias que prestan servicios o desarrollan acciones en distintas regiones del territorio del país, a fin de acercar la prestación de servicios prioritarios para los ciudadanos.

3. En consecuencia, también se propone que cada vez que el Ejecutivo remueva y haga un nuevo nombramiento de dichos servidores públicos, según sea el caso, envíe un informe pormenorizado sobre las razones que motivaron la destitución, así como la nueva designación.

4. Por otra parte, con la presente iniciativa se precisan los requisitos para ser secretario del despacho, como

- Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año de prisión, precisándose que si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza y otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena;
- Haber residido en el país durante los dos años anteriores al día de la designación.

De manera relevante, se propone que los nombramientos de los secretarios de Estado deberán recaer preferentemente en las personas que hayan servido con eficiencia, capacidad y probidad en la administración pública o que se hayan distinguido por su honorabilidad, competencia y antecedentes profesionales en el ejercicio de ésta.

Frente a los complejos escenarios por los que atravesamos los mexicanos en los diferentes ámbitos de la vida pública, no se pueden concebir el diseño y la aplicación de soluciones a los enormes problemas nacionales sin la plena y efectiva intervención del Poder Legislativo.

La participación del Congreso de la Unión en la designación de los servidores públicos que auxilian a quien ejerce de manera unipersonal el Poder Ejecutivo, que sostiene esta propuesta de reforma, se inspira en el propósito directo de que

**Se fortalezca y consolide el marco de división, colaboración, equilibrio y corresponsabilidad entre poderes;**

**Se genere y consolide a partir de los procesos de designación de los secretarios de despacho una relación de comunicación estrecha y confianza mutua entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, desde el inicio las administraciones públicas y durante ellas;**

**Se evite la afectación del desarrollo normal de la vida institucional y la gobernabilidad por la constante sustitución y nueva designación de los servidores públicos que ocupan el cargo de secretarios de despacho en el ámbito federal, sin dejar de considerar la movilidad y renovación en la ocupación de dichos cargos públicos por circunstancias extraordinarias o de fuerza mayor.**

Y de manera indirecta:

**Se garanticen la continuidad en la aplicación de proyectos y programas gubernamentales, y la aplicación eficiente de las políticas de desarrollo social y económico.**

**Se desincentiven las confrontaciones perniciosas e innecesarias que surgen o que pudieran surgir durante las administraciones públicas entre los secretarios de los principales ramos de la administración, como gobernación, hacienda y crédito público, seguridad pública, trabajo y previsión social; y las fuerzas políticas representadas en el Congreso, así como con los representantes de los partidos de oposición, como ha acontecido en las pasadas y presente administraciones públicas federales.**

Hay decisiones políticas fundamentales que no podemos seguir postergando para que sean elevadas a rango constitucional en la parte orgánica de la ley fundamental, que permitan alcanzar los acuerdos y consensos para la construcción del proyecto de nación, que pueda devolver a México su rostro de grandeza y prosperidad.

Por lo expuesto, me permito someter a consideración de la Cámara de Diputados el siguiente proyecto de

**Decreto por el que se reforman los artículos 74, 76, 78, 89 y 91 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Artículo Único.** Se reforman los artículos 74, fracción III; 76, fracción II; 78, fracción VII; 89, fracción II; y 91, para quedar como sigue:

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

I. y II. ...

**III. Ratificar los nombramientos que realice el presidente de la República de los secretarios del despacho, y de los servidores públicos titulares de los órganos u organismos rectores de los ramos de energía eléctrica, petróleo, telecomunicaciones, agua y pensiones, con excepción de los titulares que señala el artículo 76, fracción II, de esta Constitución. La ratificación deberá contar con el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes.**

**Artículo 76. Son facultades exclusivas del Senado**

I. ...

**II. Ratificar mediante el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes los nombramientos que realice el presidente de la República de los secretarios de Relaciones Exteriores, de Economía, de la Defensa Nacional, de Marina, de Comunicaciones y Transportes, de la Función Pública, y de Turismo, así como los del procurador general de la República, ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Área Nacional, en los términos que la ley disponga.**

**Artículo 78. ...**

**La Comisión Permanente, además de las atribuciones que expresamente le confiere esta Constitución, tendrá las siguientes:**

I. a VI. ...

**VII. Ratificar los nombramientos que realice el presidente de la República de los secretarios del despacho, y de los servidores públicos titulares de los órganos u organismos rectores de los ramos de energía eléctrica, petróleo, telecomunicaciones, agua y pensiones, así como de los ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Área Nacional, en los términos que la ley disponga.**

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

I. ...

**II. Nombrar y remover a los secretarios del despacho; remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda; y nombrar y remover a los demás empleados de la unión cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes.**

**El nombramiento de los secretarios del despacho deberá ser ratificado por las Cámaras del Congreso de la Unión, respectivamente, en los términos de los artículos 74, fracción III, y 76, fracción II, o, en su caso, del artículo 78, fracción VII, de esta Constitución.**

**Para tal efecto, el presidente enviará a la Cámara que corresponda un informe pormenorizado sobre las razones que motivan el nombramiento, la designación o la remoción, según sea el caso.**

**Artículo 91. Para ser electo secretario del despacho se requiere**

**I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles;**

**II. Tener cuando menos treinta años cumplidos el día de la designación;**

**III. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena;**

**IV. Haber residido en el país durante los dos años anteriores al día de la designación; y**

**Los nombramientos de los secretarios del despacho deberán recaer preferentemente en las personas que hayan servido con eficiencia, capacidad y probidad en la administración pública o que se hayan distinguido por su honorabilidad, competencia y antecedentes profesionales en el ejercicio de ella.**

#### **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 del Palacio Legislativo de San Lázaro, a 9 de septiembre de 2010.

Diputado Mauricio Alonso Toledo Gutiérrez (rúbrica)

**QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 123 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y 170 DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO, A CARGO DEL DIPUTADO RICARDO ARMANDO REBOLLO MENDOZA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI**

El que suscribe, diputado Ricardo Armando Rebollo Mendoza, de la LXI Legislatura del honorable Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 26 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; y 55, fracción II, 56, 60 y 64 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, presenta ante esta soberanía iniciativa de ley que reforma diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**Exposición de Motivos**

En la presente iniciativa de reforma al artículo 123 y a su ley secundaria, convergen derechos naturales del hombre y la mujer como lo es la igualdad de género en el derecho al trabajo y la ficción jurídica denominada adopción.

Entendiéndose esta última, como el acto jurídico que crea, entre el adoptante y el adoptado, un vínculo de parentesco civil, del que derivan relaciones análogas a las que resultan de la paternidad y filiación legítimas.

El reconocimiento del trabajo como derecho provocó una revolución industrial y jurídica, en palabras de Marshall, “el derecho civil básico es el derecho al trabajo”, o como lo expresaba Ewald “el trabajo, es la primera expresión histórica del derecho social”.

Independientemente, desde una perspectiva laboral o civilista, la prevención social como parte esencial del derecho al trabajo en sus albores en el mundo occidental, la mujer no tenía derechos sociales, excepto cuando se trataban de acciones altruistas o de beneficencia y de caridad.

El concepto de igualdad de derechos para individuos de distinto sexo, es antiguo, pero es hasta el siglo XX, que se interpreta jurídicamente.

Los movimientos sociales de mujeres a fines del siglo XIX, tenían dentro de sus objetivos, el reconocimiento a la maternidad, como una función social y, por lo tanto, susceptible de ser remunerada.

El Constituyente de 1917 recoge ese reclamo universal y lo hace suyo plasmando en la Carta Magna, los derechos al descanso obligatorio por razón de maternidad y lactancia.

Desde la promulgación de la Constitución Federal, el artículo 123 ha tenido 23 reformas, pero la fracción V de este numeral, sólo se ha reformado, una vez, en el año de 1974, donde se amplía los periodos de descanso obligatorio y se consolidan sus derechos al salario y a la inmovilidad laboral.

El día de hoy, propongo a esta honorable soberanía, poner un acento en lo que realmente funciona para las mujeres que trabajan, legislando con acciones que cierran la distancia entre el principio filosófico de justicia y su manifestación mínima que es la ley.

En suma, me permito recordarles que tenemos un compromiso, una brecha que zanjar, en materia de derechos laborales y de prevención social entre el mismo género femenino y me refiero a las mujeres que no tienen el privilegio de la reproducción, pero que si tienen el derecho de ser madres y para las cuales el Estado ha creado la institución de la adopción.

Por lo anteriormente fundado y expuesto, y teniendo como objetivo el bienestar de los mexicanos, como integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional presento a esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de

**Decreto que reforma la fracción V del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y las fracciones II y IV del artículo 170 de la Ley Federal del Trabajo**

**Primero.** Se reforma la fracción V del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**V.** Las mujeres durante el embarazo no realizarán trabajos que exijan un esfuerzo considerable y signifiquen un peligro para su salud en relación con la gestación; gozarán forzosamente de un descanso de seis semanas anteriores a la fecha fijada aproximadamente para el parto y seis semanas posteriores al mismo, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo. En el período de lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno para alimentar a sus hijos. **Las mujeres que adopten tendrán los mismos derechos a partir de que se establezca el vínculo jurídico filial materno en hijos adoptados menores de tres meses; excepto que no gozarán de las primeras seis semanas de descanso.**

**Segundo.** Se reforma las fracciones II y IV del artículo 170 de la Ley Federal del Trabajo, para quedar como sigue:

**Artículo 170.** Las madres trabajadoras la tendrán los siguientes derechos.

I. ...

**II.** Disfrutarán de un descanso de seis semanas anteriores y seis semanas posteriores al parto, **las madres adoptantes gozarán solo del segundo periodo de seis semanas a partir de que se establezca el vínculo jurídico filial materno, en hijos adoptados menores de tres meses.**

III. ...

**IV.** En el periodo de lactancia, las madres biológicas y madres adoptantes tendrán dos reposos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para alimentar a sus hijos, en el lugar adecuado e higiénico que designe la empresa.

**Transitorio**

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

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, el 9 de setiembre de 2010.

Diputado Ricardo Armando Rebollo Mendoza (rúbrica)

**QUE REFORMA EL ARTÍCULO 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Y EXPIDE LA LEY FEDERAL QUE REGULA LAS ACTIVIDADES DE CABILDEO, A CARGO DEL DIPUTADO JAIME FERNANDO CÁRDENAS GRACIA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PT**

Jaime Fernando Cárdenas Gracia, integrante del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo, diputado de la LXI Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 72, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a consideración del pleno de la Cámara de Diputados, la siguiente:

**Exposición de Motivos**

Para nadie es un secreto que en la interacción entre la sociedad civil y el Estado mexicano se ha generalizado el cabildeo sin ninguna regulación y control. Esta actividad se ejerce con gran fuerza en el poder legislativo e instituciones públicas, donde gremios, grupos económicos, sindicatos, grupos de presión y poderes fácticos hacen sentir su posición frente a temas de su interés.

De modo que la presencia de grupos de interés en los poderes públicos de México no se cuestiona, son hoy por hoy un factor real en la política, su influencia varía dependiendo sus recursos económicos y el eco que encuentren entre los representantes populares y funcionarios públicos.

El cabildeo no es por tanto un asunto menor, su análisis forma parte de la médula de las incompatibilidades privadas, de los conflictos de interés y de la ética parlamentaria. En la Cámara de Diputados se han presentado diversas iniciativas para regular el cabildeo. Todas ellas con mayor o menor énfasis muestran preocupación por la influencia de los poderes fácticos en los órganos legislativos, la falta de transparencia en las relaciones de cabildeo, la opacidad con la que las empresas de cabildeo actúan respecto a los legisladores, la posible compra de voluntades legislativas a partir del cabildeo, además de los probables conflictos de interés y de tráfico de influencias que pueden generar las relaciones en la opacidad entre legisladores y cabilderos.<sup>1</sup>

El maestro Efrén Elías Galaviz en su libro “El Cabildeo Legislativo y su Regulación” establece que en un esquema de cabildeo es necesario acentuar la importancia de asegurar la equidad en el acceso para la representación de intereses y así evitar que la población se sienta ajena a este tipo de procesos. La equidad en el acceso a consultas parlamentarias y la institucionalización de las mismas mejora también la calidad de las políticas públicas, porque los que las formulan cuentan no sólo con más sino con mejores opiniones y propuestas, debido a la competencia que se presenta entre los argumentos.<sup>2</sup>

Permitir un sistema de representación de intereses al que pocos tienen acceso, en el que predomina el dinero y no las razones, donde se relega el interés público en aras de la conformidad de todos los actores relevantes, irá minando sistemáticamente al régimen democrático y puede llegar a convertir a la sociedad en un mero actor pasivo de las políticas públicas, que se siente ajena a ellas y a las autoridades que las imponen. En un caso extremo situaciones como ésta pueden llevar a una completa desvinculación de gobernantes y gobernados, poniendo en duda la legitimidad misma de

las autoridades, al percibir las como meros ejecutores de decisiones públicas que toman grupos de interés siempre en función de su propia conveniencia y no del interés público.<sup>3</sup>

De lo anterior se colige la importancia de contar con una legislación que logre evitar abusos en la práctica del cabildeo y que a su vez incentive los beneficios que el cabildeo puede producir para una democracia. Entre los beneficios que identifica el Mtro. Elías Galaviz destacan<sup>4</sup>:

- Intercambio de información entre grupos de interés y autoridades o representantes populares.
- Elevar en cantidad y calidad el nivel de información disponible para quienes toman decisiones públicas.
- Permite a ciertos grupos expresar sus puntos de vista en asuntos tan complejos que no pueden ser reducidos a una posición de un sí o un no.
- Permite al ciudadano ordinario tener voz en asuntos públicos sin tener que comprometerse con algún partido político.
- El sistema de cabildeo, da incentivos para interesarse y seguir de cerca las actividades, decisiones y disposiciones del gobierno y los políticos, con lo que se mejora significativamente la rendición de cuentas.
- Permite que ciertos asuntos sean discutidos, que sin la acción del cabildeo serían ignorados.
- Proporciona los ciudadanos alternativas para la participación política.
- Proporciona algunos medios para contrarrestar las actividades de grupos e intereses poderosos, que de otro modo no contarían con oposición alguna.

La importancia de regular el cabildeo radica en términos generales en lo siguiente:

1. Contribuye a resguardar la imparcialidad e independencia en la toma de decisiones y en el correcto ejercicio de los cargos públicos y de representación popular.
2. Facilita la revisión pública a efecto de inhibir o desincentivar conductas que constituyen actos de corrupción.
3. Fortalece el marco jurídico al proveer una herramienta válida para dotar a la actividad de una institucionalidad acorde a la realidad del país.
4. La regulación del cabildeo pretende ser un aporte en muchos aspectos, los objetivos principales son: transparencia, participación ciudadana e igualdad en el acceso ante las autoridades.
5. Propicia la rendición de cuentas
6. Fomentar el desarrollo de una democracia más participativa y por ende fortalecida.



Hasta la fecha se han presentado diversas Iniciativas sobre cabildeo, algunas con marcada tendencia a favorecer a los cabilderos, otras con énfasis en fortalecer la vertiente de transparencia en el cabildeo, sin embargo, la mayoría de ellas no resuelve los problemas de fondo, ¿Porqué los legisladores deben atender a ciertos intereses particulares y no a otros?, ¿Cómo se hace para que los poderes públicos escuchen a la pluralidad social y no sólo a un segmento de ella?, ¿La regulación del cabildeo no implica un trato a favor de ciertos grupos sobre otros?, ¿Cómo generar más amplias condiciones deliberativas y participativas en la sociedad y en los órganos del Estado?, ¿Cómo impedir que nada más los intereses económicamente dominantes tengan voz e influencia sobre los poderes públicos?.

### **Contenido de la iniciativa**

Los aspectos que destacan de la iniciativa que se presenta son los siguientes:

- Regular aspectos básicos del cabildeo como definir los sujetos de cabildeo, establecer obligatoriedad en el registro de cabilderos, requisitos y características del registro, determinar responsabilidades y sanciones, entre otros.
- Incorporar la figura de cabildeo ciudadano como un complemento del sistema de democracia representativa.
- Diferenciar entre cabildeo profesional y cabildeo ciudadano. El cabildeo o la actividad de cabildeo puede ser profesional, cuando se realiza por profesionales y empresas constituidas con este fin y el cabildeo ciudadano en caso de que se realice por la ciudadanía, la sociedad civil organizada y/o cualquier forma de organización y representación de ésta.
- Incorporar al Poder Judicial, al Ejecutivo y demás instancias de poder público como sujetos de cabildeo, situación que de hecho sucede en litigios importantes, principalmente aquellos en que están en juego intereses económicos o políticos.
- Establecer como principios rectores para el ejercicio de actividades de cabildeo, la transparencia, publicidad, accesibilidad y participación.
- Establecer la obligatoriedad para que en el caso de que un sujeto de cabildeo acepte ser contactado por un cabildero profesional, estará obligado a aceptar el cabildeo ciudadano que se le solicite para el mismo tema. Privilegiando con ello igualdad de accesibilidad para influir en la toma de decisiones.
- Proponer la creación de Unidades de Promoción y Apoyo a Cabilderos Ciudadanos.

Por todo lo expuesto, presento a consideración de esta soberanía la siguiente:

**Iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona el artículo 73, fracción XXIX-P, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y que expide la Ley Federal que Regula las Actividades de Cabildeo.**

**Artículo Primero.** Se adiciona la fracción XXIX-P al 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 XXIX-O. ...

**XXIX-P. Para expedir las leyes en materia de cabildeo y conflictos de interés.**

**Artículo Segundo.** Se expide la Ley Federal que regula las Actividades de Cabildeo, cuyo contenido es el siguiente:

## **Ley Federal que Regula las Actividades de Cabildeo**

### **Capítulo I**

#### **Disposiciones Generales**

**Artículo 1. Objeto de la Ley.** Establecer reglas y disposiciones generales para la práctica de las actividades de cabildeo que se ejercen ante los Poderes Legislativo, Ejecutivo, Judicial y ante las distintas instancias de poder público federal, a fin de que el proceso de formación de leyes, el ejercicio de la administración pública y de las funciones públicas sea transparente y procure la accesibilidad de cabilderos profesionales y ciudadanos ante los distintos ámbitos de poder y puedan formular opiniones y observaciones sobre asuntos de su interés.

**Artículo 2. Ámbito de aplicación.** La presente ley es de orden público y de observancia general.

**Artículo 3. Conceptos.** Para efectos de la presente Ley se entenderá lo siguiente:

**Cabildeo:** Toda acción deliberada y sistemática destinada a influir en las decisiones y políticas del Gobierno, el Congreso, el poder Judicial y otras instancias federales, llevadas a cabo por un grupo particular a favor de sus intereses y puntos de vista, a través de la búsqueda del contacto o comunicación directa con autoridades y funcionarios públicos. Tal acción puede ser no remunerada llevada a cabo por los propios interesados o remunerada a través de terceros, los que reciben un pago, compensación o beneficio por tal labor.

**Actividad de cabildeo:** Actividad profesional o ciudadana tendiente a aumentar la presión o disminución de las fuerzas de oposición para lograr los objetivos tales como: iniciativas, leyes, políticas económicas, organizativas, divulgativas y administrativas, entre otras.

**Cabildero:** Persona física o moral, constituido en empresa o independiente, nacional o extranjera, que desarrolla previo registro en el Padrón de Cabilderos que corresponda, todo tipo de actividad en defensa de intereses particulares, sectoriales o institucionales, en relación con los trabajos propios de los Poderes Legislativo, Ejecutivo, Judicial y de otras instancias de poder público federal.

**Firma de cabildeo:** Es la sociedad legalmente constituida y registrada en el Padrón de Cabilderos que corresponda, en cuyo objeto social se establezca la posibilidad de desarrollar y gestionar actividades de cabildeo, en representación de intereses propios o ajenos. La firma de cabildeo deberá inscribirse como tal en el Padrón de registro respectivo; así como a los empleados que ejerzan la función de cabildero.

**Comunicado de origen democrático:** Se entienden por comunicados de origen democrático, todo tipo de información o de opinión de sectores organizados de la población, tales como las organizaciones no gubernamentales, sindicatos, cultos religiosos, grupos minoritarios, etc. con el propósito de dar a conocer una propuesta o interés y de gestionar a su favor dentro del marco jurídico.

**Cliente:** Es la persona física o moral, nacional o extranjera, que contrate los servicios de un cabildero independiente o de una firma de cabildeo.

**Padrón de Cabilderos:** Es el documento en donde se registran oficialmente el cabildero independiente y las firmas de cabildeo a fin de poder desarrollar legalmente su gestión. En ellos deberá quedar inscrito: la información general del cabildero independiente o de la firma de cabildeo, el propósito último del cabildeo, los nombres y cargos de los servidores públicos a contactar, además de la persona natural o jurídica representada, en su caso el presupuesto destinado para realizar la actividad de cabildeo y los comunicados de origen democrático que resuman la gestión desarrollada, hasta su culminación. Para ello se contará con el Padrón de Cabilderos de la Cámara de Senadores, el Padrón de Cabilderos de la Cámara de Diputados, el Padrón de Cabilderos del Ejecutivo Federal, el Padrón de Cabilderos del Poder Judicial y los padrones de cabilderos de otras instancias federales.

**Artículo 4. Tipos de Cabildeo.** El cabildeo puede ser profesional o ciudadano y se entenderá por estos términos lo siguiente:

a) **Cabildeo Profesional:** Es el que se ejerce a través de personas físicas o morales, de forma expresa y remunerada, generalmente constituidos en empresas, despachos o firmas cuyo objeto es representar grupos de interés.

b) **Cabildeo Ciudadano:** Es el que ejerce la ciudadanía en general o la sociedad civil organizada, a través de comitivas, representaciones, organismos no gubernamentales y grupos de acción cívica, entre otros.

No se considerará actividad de cabildeo la gestión social que realicen los ciudadanos y los servidores públicos sobre solicitudes concretas de apoyo relacionadas con servicios públicos y el seguimiento de su atención.

**Artículo 5. Objetivos.** Son objetivos de esta Ley los siguientes:

I. Transparentar las actividades de cabildeo.

II. Establecer reglas para la práctica de las actividades de cabildeo que se ejercen en los Poderes Legislativo, Ejecutivo, Judicial y otras instancias de poder público federal.

III. Diferenciar el cabildeo que se ejerce por profesionales y el cabildeo de origen ciudadano.

IV. Promover el cabildeo ciudadano como complemento del sistema de democracia representativa.

V. Establecer principios rectores en la práctica del cabildeo.

**Artículo 6. Sujetos de Cabildeo.** Pueden ser válidamente contactados con el propósito de desarrollar actividades de cabildeo, los siguientes servidores públicos:

**I. En el Poder Legislativo:**

- a) Los Diputados y Senadores de la República;
- b) Los asistentes o asesores de Diputados y Senadores; y
- c) El Secretario Técnico y asesores de la Comisiones Ordinarias y Especiales de las Cámaras de Diputados y Senadores.

**II. En el Poder Ejecutivo:**

- a) El Presidente de la República;
- b) Los Gobernadores;
- c) Los Secretarios de Estado;
- d) Los titulares de la administración pública centralizada y descentralizada;
- e) Los titulares de las entidades paraestatales;
- f) Los titulares de los órganos autónomos;
- g) Cualquier otro funcionario con capacidad de adoptar decisiones administrativas, o de colaborara en la adopción de políticas públicas.

**III. En el Poder Judicial:**

- a) El Presidente de la Suprema Corte de Justicia
- b) Los Ministros
- c) Los Consejeros de la Judicatura Federal
- d) Los Magistrados
- e) Los Jueces

**IV. Otras Instancias del poder público federal**

**Artículo 7. Naturaleza facultativa del cabildeo.** Es facultativo de los servidores públicos referidos en el artículo anterior, aceptar ser contactados con fines de cabildeo. En el caso de que un sujeto de cabildeo acepte ser contactado por un cabiltero profesional, estará obligado a aceptar el cabildeo ciudadano que se le solicite para el mismo tema.

## **Capítulo II**

### **Principios Rectores**

**Artículo 8.** Los Principios Rectores de la actividad de Cabildeo son los siguientes:

**Transparencia y Publicidad:** Garantizar el carácter público de la información contenida en el Padrón de Cabilderos, así como de los Informes que generen los cabilderos profesionales.

**Accesibilidad:** Garantizar el acceso de cabilderos ciudadanos a los sujetos de cabildeo.

**Participación:** Abrir espacios de participación ciudadana en la toma de decisiones y como complemento del sistema de democracia representativa. El cabildeo es un medio para que la sociedad civil organizada o de forma independiente participe de forma activa y opine sobre asuntos de su interés.

## **Capítulo III**

### **Del Registro de Cabilderos**

**Artículo 9. Obligación de registro en el Padrón de Cabilderos.** Todas las personas que realicen actividades de cabildeo deberán inscribirse en los Padrones respectivos. La inscripción es gratuita y se entregará constancia de registro. El registro en el Padrón de Cabilderos es requisito obligatorio para ejercer actividades de cabildeo y gestión de intereses ante los Poderes Legislativo, Ejecutivo, Judicial y otras instancias del poder público federal. Cada actividad de cabildeo deberá ser reportada con toda su información y registrada en folio independiente.

**Artículo 10. Responsables del Padrón de Cabilderos.** El Secretario General de la Cámara de Diputados, el Secretario General de la Cámara de Senadores, el Secretario de Gobernación en el caso del Ejecutivo, la Secretaría Ejecutiva del Pleno y de la Presidencia del Consejo de la Judicatura Federal y en su caso, los representantes legales de otras instancias del poder público, serán los responsables de llevar el registro de cabilderos y mantener actualizado el Padrón de Cabilderos que en cada caso corresponda.

**Artículo 11. Excepción de registro en el Padrón de Cabilderos.** Quedan exentos de registrarse en el Padrón de Cabilderos:

I. Los cabilderos ciudadanos

II. Personas que representen los intereses de grupos vulnerables, tales como; personas con capacidades diferentes, en situación de calle, mujeres, personas de la tercera edad, niñas y niños, migrantes, indígenas, personas con VIH, personas con enfermedades terminales, minorías sexuales, trabajadores, campesinos o cualquier grupo en situación de vulnerabilidad.

**Artículo 12. Requisitos para el registro de cabilderos profesionales.** La solicitud de inscripción en el Padrón de Cabilderos deberá contener la siguiente información y documentación:

- a) Información general del cabildero independiente o de la firma o despacho de cabildeo (nombre, domicilio, copias de documentos de identidad personal, y en su caso razón social, domicilio social y copias de la escritura constitutiva);
- b) El propósito del cabildeo;
- c) Los nombres y cargos de los servidores públicos a contactar;
- d) La persona física o moral representada (nombre, domicilio, copias de documentos de identidad personal, y en su caso razón social, domicilio social y copias de la escritura constitutiva);
- e) El presupuesto destinado para realizar la actividad de cabildeo;
- f) Los comunicados de origen democrático que resuman la gestión que se pretende cabildear;
- g) Nombre de todas las personas que realicen funciones de cabildeo y laboren en la firma o despacho de cabildeo.

**Artículo 13. Registro en el Padrón.** Una vez cumplidos los requisitos para que los cabilderos profesionales, puedan desarrollar y gestionar actividades de cabildeo, el Secretario que corresponda procederá a su registro. Efectuado el registro en el Padrón de Cabilderos, se emitirá la constancia que acredite la inscripción. Una vez obtenido el citado certificado, el cabildero podrá contactar a los servidores públicos a que hace referencia el artículo 6 de la presente ley, con el fin de iniciar las actividades de cabildeo.

**Artículo 14. Calidad pública del Padrón de Cabilderos.** El Padrón de Cabilderos será público, y por lo tanto cualquier persona podrá consultarlo y solicitar certificaciones sobre la información contenida en este.

**Artículo 15. Funciones del Responsable del Padrón.** Son funciones de los responsables de los Padrones de Cabilderos las siguientes:

- a) Registrar en el Padrón a los cabilderos profesionales.
- b) Actualizar periódicamente la información del Padrón.
- c) Expedir certificados de registro en el Padrón.
- d) Solicitar a los cabilderos registrados en el Padrón un informe anual sobre las actividades de cabildeo realizadas en dicho período, el informe deberá contener los ingresos y egresos que sustentaron las actividades de cabildeo.
- e) Elaborar expedientes con la documentación relativa a cada cabildero registrado en el Padrón.
- f) Resguardar y administrar la información de los expedientes.
- g) Elaborar informes semestrales de las actividades de cabildeo que se hayan registrado en el período.

h) Proporcionar la información que en relación a los cabilderos registrados y sus actividades les sea solicitada por los ciudadanos.

i) Llevar el procedimiento para la imposición de sanciones a los cabilderos que incumplan con las disposiciones establecidas en la presente Ley.

**Artículo 16. Obligaciones de los Cabilderos.** Son obligaciones de los cabilderos las siguientes:

a) Solicitar su registro en el Padrón de Cabilderos

b) Rendir informe anual ante el Secretario o representante legal que corresponda.

c) Acreditarse ante los sujetos de cabildeo con la acreditación o constancia oficial de su registro en el Padrón que corresponda.

d) Llevar registros de contabilidad que reflejen el estado y flujo de sus ingresos y egresos.

e) Informar a los responsables del Padrón de Cabilderos de los cambios que se presenten en la información, mediante reportes de actualización.

## **Capítulo IV**

### **Del Cabildeo Ciudadano**

**Artículo 17. De la Unidad de Promoción y Apoyo de Cabildeo Ciudadano.** Con la finalidad de promover el cabildeo ciudadano se crean las siguientes áreas:

I. Unidad de Promoción y Apoyo de Cabildeo Ciudadano de la Secretaría General de la Cámara de Diputados;

II. Unidad de Promoción y Apoyo de Cabildeo Ciudadano de la Secretaría General de la Cámara de Senadores; y

III. Unidad de Promoción y Apoyo de Cabildeo Ciudadano de la Secretaría de Gobernación.

IV. Unidad de Promoción y Apoyo de Cabildeo Ciudadano de la Secretaría Ejecutiva del Pleno y de la Presidencia del Consejo de la Judicatura Federal.

V. Unidad de Promoción y Apoyo de Cabildeo Ciudadano en cada uno de los órganos constitucionales autónomos e instancias del poder público federal.

**Artículo 18. Funciones de la Unidad de Promoción y Apoyo de Cabildeo Ciudadano.** Son funciones de las Unidades de Promoción y Apoyo de Cabildeo Ciudadano las siguientes:

I. Orientar a los ciudadanos interesados en realizar actividades de cabildeo, sobre estrategias, medios y técnicas de gestión de intereses, así como en la redacción de comunicados y posturas.

II. Gestionar reuniones entre los cabilderos ciudadanos y los sujetos de cabildeo que se desee contactar.

III. Velar por que los cabilderos ciudadanos sean atendidos en igualdad de condiciones que los cabilderos profesionales para la gestión de intereses comunes y contrarios.

IV. Proporcionar apoyo logístico a los cabilderos ciudadanos en función de su disponibilidad presupuestal (copias, reproducción de material, organización de foros y conferencias de prensa, entre otros.)

V. Mantener un registro público de las actividades de cabildeo ciudadano.

## **Capítulo V**

### **De las Responsabilidades y Sanciones**

**Artículo 19. Personas imposibilitadas para ejercer cabildeo.** Está prohibido ejercer actividades de cabildeo a las siguientes personas:

I. A todos los servidores públicos, durante el ejercicio de sus funciones y hasta dos años después de haber concluido su encargo o terminar su relación laboral con el sector público, y

II. A los inhabilitados para ejercer cargos públicos.

III. A las personas que haya sido condenados judicialmente por la comisión de delitos dolosos.

**Artículo 20. Sanciones de los cabilderos.** El desarrollo de las actividades de cabildeo está sujeto a lo siguiente:

I. Los cabilderos profesionales y ciudadanos sólo podrán valerse para el ejercicio de las actividades de cabildeo de los recursos legítimos permitidos por la Constitución y la ley.

II. La falsedad de cualquier información aportada por el cabildero al registro implicará la inmediata cancelación de la licencia para ejercer actividades de cabildeo y la imposibilidad de reinscribirse.

III. Se sancionará con multa de diez mil salarios mínimos al cabildero que:

a) Realice actividades de cabildeo sin haberse registrado en el Padrón de Cabilderos que corresponda;

b) Ofrezcan, entreguen u otorguen regalos, prebendas o beneficios a un servidor público;

Se abstengan de actualizar la información registrada en el Padrón; y

c) Posibiliten realizar actividades de cabildeo a quien no tenga o incurra en alguno de los supuestos del artículo 18 de esta ley.

**Artículo 21.** Procedimiento para imposición de sanciones a cabilderos. Las autoridades competentes para la imposición de sanciones a los cabilderos serán los responsables de los padrones de que se trate, quienes de oficio podrán llevar el procedimiento que aquí se establece en caso de que se actualicen los supuestos del artículo 20 de esta Ley.



Igualmente cualquier persona podrá solicitar ante la autoridad competente el inicio del procedimiento para imposición de sanciones a los cabilderos que hayan incurrido en incumplimientos a la presente ley.

El responsable del padrón de que se trate notificará al cabildero la irregularidad o incumplimiento que se le atribuye, estableciendo un plazo de 10 días hábiles para dar contestación, el cabildero deberá acompañar a la respuesta la documentación y pruebas para acreditar sus defensas y excepciones, y dentro de los siguientes 10 días hábiles será citado a audiencia con el responsable del padrón para desahogar las pruebas y rendir los alegatos que considere. Una vez analizada la información y las pruebas proporcionadas por el cabildero, el responsable del padrón resolverá la aplicación de sanciones en un plazo no mayor de 15 días hábiles posteriores a la audiencia.

**Artículo 22. Responsabilidades para los Sujetos de Cabildeo.** Serán causas de responsabilidad administrativa de los servidores públicos por incumplimiento a las disposiciones de esta Ley, las siguientes:

- I. Recibir o solicitar regalos, prebendas o beneficios de parte de cabilderos.
- II. Realizar actividades de cabildeo.
- III. Promover la contratación de cabilderos profesionales.
- IV. Permitir ser contactados por personas que no estén registradas en el Padrón de Cabilderos.
- V. Usar, sustraer, destruir, ocultar, inutilizar o alterar, total o parcialmente información que se encuentre bajo su custodia, a la cual tengan acceso o conocimiento con motivo de actividades de cabildeo.

Las responsabilidades a que se refiere este artículo o cualquiera otra derivada del incumplimiento de las obligaciones establecidas en esta Ley, será sancionada en términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y de las normas de responsabilidades del sistema jurídico nacional.

**Artículo 23. Órgano competente para conocer de responsabilidades.** El Órgano Interno de Control del sujeto de cabildeo de que se trate, será el competente de conocer de las responsabilidades administrativas que se actualicen en el ejercicio de las actividades de cabildeo.

En el caso de que el Órgano Interno de Control no sea competente para conocer de los incumplimientos, se estará a lo dispuesto en las disposiciones sobre responsabilidades políticas y jurídicas que correspondan.

### **Transitorios**

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

**Segundo.** El Congreso de la Unión, el Ejecutivo Federal, el Poder Judicial y las demás instancias del poder público federal, dispondrán de 3 meses para capacitar a los responsables de los Padrones de Cabilderos, a fin de instruirlos en las labores descritas en la presente ley.

**Tercero.** El Congreso de la Unión, el Ejecutivo Federal, el Poder Judicial y las demás instancias del poder público federal, dispondrán de 6 meses para instrumentar la creación de las Unidades de Promoción de Cabildeo Ciudadano, cuya estructura administrativa será mínima y deberá ser a costos compensados de los presupuestos aprobados para el ejercicio presupuestal de que se trate.

**Notas:**

1 Cárdenas Gracia, Jaime, “Poderes fácticos e incompatibilidades parlamentarias”, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Serie Doctrina Jurídica, Núm 343, México, 2006, pp. 138-139.

2 Elías Galaviz, Efrén, “El Cabildeo Legislativo y su regulación”, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Serie Estudios Jurídicos Núm. 101, México 2006, pp 49-50.

3 Idem.

4 Elías Galaviz, Efrén, “El Cabildeo Legislativo y su regulación”, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Serie Estudios Jurídicos Núm. 101, México 2006, pp 108-110.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 30 de septiembre de 2010

Diputado Jaime Fernando Cárdenas Gracia (rúbrica)

**QUE REFORMA EL ARTÍCULO 6O. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO MAURICIO ALONSO TOLEDO GUTIÉRREZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD**

Mauricio Alonso Toledo Gutiérrez, diputado de la LXI Legislatura del honorable Congreso de la Unión e integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, se permite presentar la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

**Exposición de Motivos**

La presente iniciativa propone plasmar dentro de la parte dogmática de la Constitución Política uno de los derechos fundamentales que ha comenzado a ser reconocido dentro de la categoría de los derechos humanos denominados de la cuarta generación: el derecho de toda persona al acceso y uso de Internet.

Para ello, hay que decir que existen razones de toda índole para no dejar de hacerlo.

La Organización de las Naciones Unidas, ha definido a los derechos humanos, como aquellos principios y normas universalmente aceptados que tienen que regir los actos de las personas, las comunidades y las instituciones si queremos que se preserve la dignidad humana y se fomenten la justicia, el progreso y la paz.

Dicho organismo reconoce a los derechos humanos como el conjunto de condiciones materiales y espirituales inherentes al ser humano, orientados a su plena realización; esto es, realización en el plano material, racional y espiritual. Por ende, los derechos humanos persiguen el desarrollo del hombre en esas tres dimensiones.

En la teoría del derecho se ha señalado que los derechos humanos constituyen un conjunto de derechos que el ordenamiento jurídico reconoce en cada país, poniéndole límite y reglamentación a la actuación estatal; a fin de concretar la libertad frente al Estado y garantizar en el sentido normativo de una meta que hay que alcanzar.

De ahí que se ha concluido que la función primordial de los derechos fundamentales del hombre no sólo está en afirmar su posición frente al Estado, sino lograr integrar al hombre con el Estado y con la sociedad, buscando que ésta sea un verdadero tejido de solidaridad y de progreso.

Tal y como ha señalado el jurista francés Karel Basak, históricamente, los derechos humanos han surgido y han sido reconocidos, de manera progresiva, por etapas o generaciones; sin interpretar que las nuevas sustituyen a las anteriores.

Cada una de estas etapas o generaciones corresponden o constituyen, en cierta forma, la realización de valores o principios como los consagrados por la Revolución Francesa de 1789: libertad, igualdad y fraternidad.

En relación con estos principios, en un primer momento se habló de la existencia de tres generaciones; actualmente, se habla de una categoría de derechos humanos de cuarta generación, que busca la realización de la unidad en la diversidad. Podríamos señalar, que en esta categoría se inscribe el derecho fundamental de tener acceso a Internet.

En el plano internacional se ha sostenido que esta nueva categoría de derechos de la cuarta generación, obedece a la necesidad de concebir a la humanidad como un sola familia **y que todos sus miembros deben sumar esfuerzos para el bienestar global**, por lo que esta nueva generación de derechos sería el resultado del inevitable desenvolvimiento de la organización política social hacia formas cada vez mayores y complejas y, junto a ello, también el arribo hacia ordenamientos jurídicos correspondientes a esas nuevas formas.

De esta forma, la cuarta generación de derechos humanos comprende entre otros aspectos el derecho a la plena y total Igualdad de derechos sin distingos de nacionalidad.

Como antecedente de la tendencia que empieza a cobrar gran relevancia en el nivel internacional por reconocer el acceso a Internet, como un derecho humano de cuarta generación; podemos referir la carta de la **Asociación para el Progreso de las Comunicaciones, que fue elaborada desde 2001 por miembros de dicha asociación y otras organizaciones sociales, en los talleres sobre “Derechos en Internet” que se realizaron en Europa, Asia, América Latina y África**, a partir de la convicción de que la capacidad para intercambiar información y comunicarse libremente usando Internet es fundamental para la realización de los derechos consagrados en los principales instrumentos jurídicos internacionales en la materia, como lo son:

- La Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948,
- El Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos de 1976 y
- La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer de 1980, conocida como CEDAW, por sus siglas en inglés.

Dicha carta se inspiró originalmente en la “Carta de comunicación de los pueblos” y en la declaración del “Movimiento mundial por la voz del pueblo en los medios y la comunicación del siglo XXI”.

**No hay que perder de vista que la Asociación para el Progreso de las Comunicaciones**, es una red internacional de organizaciones de la sociedad civil fundada desde 1990 para proporcionar infraestructura de comunicaciones, incluyendo aplicaciones de internet, a grupos e individuos que trabajan por la paz, los derechos humanos, la protección del ambiente y la sustentabilidad.

Por otra parte, debemos saber que desde el **1 de julio de este año 2010, en Finlandia** se ha reconocido que el acceso a Internet de banda ancha es un derecho fundamental, con base en el razonamiento de que **“el acceso a Internet permite igualdad de acceso a la información para el desarrollo personal, la educación, el estímulo, el enriquecimiento cultural, la actividad económica y la participación informada en la democracia”**.

En cuanto a las cifras, el monitoreo sobre la sociedad de la Información publicado por **la Cepal**, señala **la región de América Latina y el Caribe está muy atrasada en el acceso a Internet**, si se compara con los países desarrollados.

**Sólo el 27 por ciento de sus habitantes puede utilizar ese servicio y las tarifas exceden los 35 dólares mensuales, en comparación al promedio de 19 dólares en los países industrializados.**

Por su parte, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), presenta un panorama general sobre el uso y aprovechamiento de Internet en los hogares y por los individuos, tomando como fuente **la Encuesta sobre Disponibilidad y Uso de las Tecnologías de la Información en los Hogares.**

**Así tenemos que para el 2008, 22.3 millones de personas** en el país hicieron uso de los servicios que ofrece la internet, el monto representa poco menos de una cuarta parte de la población de seis años o más.

**La tasa de crecimiento de usuarios de Internet en el periodo 2001-2008 fue de 17.8 por ciento.**

**El 77 por ciento de los cibernautas mexicanos tiene menos de 35 años, lo que significa que los jóvenes son quienes más uso hacen de la tecnología, y también los primeros que las adoptan. Por su parte, la proporción de niños (6-11 años) que navegan en la red es de 7.3 por ciento.**

Entre la población con escolaridad de **nivel primaria**, la proporción de quienes usan Internet es de uno de cada diez; para los de **nivel secundaria, la proporción se duplica.**

Por otra parte, la encuesta muestra que quienes acceden a Internet lo hacen de forma recurrente, **91 por ciento utiliza la red mundial al menos un día por semana.** Añadiendo a los que acceden al menos un día de cada mes, la proporción **alcanza 98.4 por ciento.**

En contraste, los usuarios esporádicos -aquellos que indicaron un uso semestral o anual- representan el uno por ciento del total.

**En suma, se dice que en México alrededor de una cuarta parte tiene computadora y una décima parte cuenta con conexión a Internet, en promedio.**

Considerando, que

- La Declaración Universal de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas, en su artículo 19 establece “el derecho a la libertad de opinión y expresión, este derecho incluye la libertad para tener opiniones sin interferencia y para buscar, recibir e impartir información e ideas mediante cualquier medio sin importar las fronteras”.
- El establecimiento del derecho de acceso y uso de la red Internet, es congruente y complementario del derecho a la información previsto en tal Declaración Universal de los Derechos Humanos y en el artículo 6 de nuestra ley fundamental.
- La categoría de derechos humanos se emplea dentro de un enfoque supranacional (declaraciones, pactos, convenios, tratados, protocolos y convenciones de derechos humanos).
- Los derechos fundamentales o constitucionales, en cambio, están referidos al derecho interno contenido en la Constitución.

- El acceso y uso de internet, como derecho humano no se contrapone al propósito de plasmarlo como derecho fundamental de toda persona en nuestro derecho interno.
- En efecto, coincidimos de que cada vez son más las personas que tienen acceso a este espacio, pero también muchas siguen excluidas, y de que al igual que el proceso de globalización con el cual está estrechamente ligado, la expansión del acceso a Internet sucede en forma desequilibrada y suele exacerbar las desigualdades sociales y económicas.
- Es cierto que el acceso y uso de internet puede ayudar a generar sociedades más igualitarias, y servir para fortalecer los servicios de educación y salud, el desarrollo económico, la participación ciudadana, el acceso a la información, y la erradicación de la pobreza.

Nuestra Constitución Política la de 1917 que sigue vigente, en su momento histórico fue la más avanzada por haber consagrado derechos sociales fundamentales, como el de la propiedad en su carácter social, así como en materia laboral que se encuentran plasmados en sus artículos 27 y 123.

Seamos pioneros para que se consagre como un derecho fundamental, el acceso y uso de Internet, a fin de que realmente pueda convertirse –tal y como ya la han considerado en diversos países– en una herramienta de empoderamiento para todos los pueblos del mundo.

Por supuesto, que el pueblo de México, no puede ni debe ser la excepción.

Por lo expuesto, me permito someter a la consideración de la Cámara de Diputados, el siguiente proyecto de

**Decreto por el que se reforma el artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Artículo único.** Se reforma el artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 6o.** La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, 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 y el acceso a Internet en igualdad de condiciones de toda persona, será garantizado por el Estado.

**A.** Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la federación, los estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:

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

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

**III.** Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos.

**IV.** Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos.

Estos procedimientos se sustanciarán ante órganos u organismos especializados e imparciales, y con autonomía operativa, de gestión y de decisión.

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

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

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

**B. Para el ejercicio del derecho de acceso a Internet, la Federación, los Estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, se registrarán por los siguientes principios y bases:**

**I.** El acceso a Internet, deberá ser asequible, gratuito y con base en el principio de la no discriminación previsto en el artículo 1º. de esta Constitución.

**II.** El Estado garantizará en todo momento el ejercicio de este derecho en todos los tipos y modalidades de la educación que imparta el Estado.

**III.** El acceso a fuentes de información relativa a la vida privada y los datos personales será regulado en los términos y con las excepciones que establezca la ley.

**IV.** El Estado fomentará el uso eficiente y responsable de Internet, para que el acceso público sea a información y comunicación de calidad.

La ley establecerá los mecanismos para garantizar el ejercicio eficaz **de estos derechos**, así como las sanciones por el incumplimiento o violación a estos principios y a las disposiciones que se hayan expedido en la materia.

Salón de sesiones, a los 14 días del mes de septiembre de 2010.

Diputado Mauricio Alonso Toledo Gutiérrez (rúbrica)

QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, A CARGO DEL DIPUTADO ARTURO ZAMORA JIMÉNEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

Arturo Zamora Jiménez, diputado a la LXI Legislatura del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos e integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, en ejercicio de la facultad conferida en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y de conformidad con lo dispuesto en los artículos 55, fracción II, y 62 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General, somete a consideración del pleno de la Cámara de Diputados iniciativa con proyecto de decreto por virtud del cual se reforman los artículos 97, 108 y 110 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; se adiciona un primero y un segundo párrafos y se deroga el cuarto párrafo del artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y se reforman los artículos 5, primer párrafo, 9, primer párrafo, y 25 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

**Exposición de Motivos**

El artículo 108, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala que el **presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo puede ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común**, es decir, aparentemente el presidente de la República sólo puede ser sujeto de **responsabilidad penal**, pero **nunca de responsabilidad política**, de tal suerte que el único procedimiento sancionatorio que se podría incoarse contra el presidente de la República es el de **declaración de procedencia de juicio penal**.

No obstante, el capítulo III del título segundo de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en que se normalizan los procedimientos para la declaración de procedencia de juicio penal, **no dispone mecanismo alguno para deducir la responsabilidad penal presidencial**, en virtud de que el artículo 25 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos solamente se refiere a la responsabilidad penal de los diputados y los senadores al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Federal Electoral, los consejeros de la Judicatura Federal, los secretarios de Despacho, los diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el jefe de gobierno del Distrito Federal, el procurador general de la República, del procurador general de Justicia del Distrito Federal, así como del consejero presidente y de los consejeros electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral, **empero jamás refiere que dichos procedimientos sean aplicables al presidente de la República**, de tal suerte que aunque el artículo 108, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos refiera que el **presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo puede ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común**, este dispositivo se encuentra reducido a nulidad, pues no existe procedimiento alguno en las leyes secundarias para llevarlo a la práctica.

Así las cosas, es contra la razón y el sano juicio que aquel funcionario que constitucionalmente es el responsable de promulgar, ejecutar y hacer observar las leyes emanadas del Congreso; aquel que tiene la obligación de preservar la seguridad nacional; quien tiene a su disposición el uso legal de la fuerza a través del mando de las fuerzas armadas y la policía; quien es responsable del servicio exterior mexicano; aquel que administra los recursos financieros y la riqueza nacional y que,



además, dispone una considerable suma de recursos humanos vinculados a la administración pública centralizada y paraestatal, no pueda ser sujeto de **juicio político**, ni de **declaración de procedencia de juicio penal** por los desvíos, desafecciones y hechos ilícitos que puedan sucederse en el ejercicio de sus atribuciones.

Preguntémonos qué sucedería en nuestro país si algún día el Ejecutivo federal, por alguna causa, dolosa o no, dejara de publicar una ley dictada por el Congreso; o bien, que publicándola, por negligencia, indolencia o ineptitud, no proveyera a su exacta y debida observancia. ¿Ello no sería, acaso, una clara contravención a la letra del artículo 89 de nuestra Carta Magna, que obliga al presidente a promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia?

Ello implicaría también una clarísima contravención al artículo 87 de la Constitución, que a la letra reza:

“El presidente, al tomar posesión de su cargo, prestará ante el Congreso de la Unión o ante la Comisión Permanente, en los recesos de aquel, la siguiente protesta: Protesto guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen, y desempeñar leal y patrióticamente el cargo de presidente de la República que el pueblo me ha conferido, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión; **y si así no lo hiciere, que la nación me lo demande.**”

Y bien, ¿cuál es el procedimiento que previenen nuestras leyes para que la nación pueda reclamar al presidente de la República la inobservancia o desapego a cualquiera de los preceptos de la Constitución, ya no digamos la comisión de algún delito? La respuesta es **ninguno**, y es que nuestro texto constitucional y las leyes secundarias no previenen procedimiento alguno que pudiera hacerse valer para desagraviar a la nación de la actuación grotesca de un presidente de la República, ni forma alguna de precaver para que esos sucesos no se repitan en lo futuro.

Así pues, es necesario poner al día nuestra legislación, por lo que se sugiere una amplia reforma al texto constitucional para distinguir y sancionar al menos dos tipos de responsabilidad presidencial:

**1. Responsabilidad penal, propiamente dicha; y**

**2. Responsabilidad política:**

**a) Violación grave a la Constitución, a las leyes federales que de ella emanen o a los tratados internacionales;**

**b) Violación a la libertad del sufragio.**

Vayamos por partes:

**1. Responsabilidad penal presidencial**

En cuanto a la responsabilidad penal presidencial, considero que debe reformarse el texto constitucional en aquella parte que dice que “el presidente de la República, durante el tiempo de su por encargo sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común”.

Ello deberá ser así, en virtud de que el artículo 194 del Código Federal de Procedimientos Penales señala como grave el delito de traición a la patria, el cual a su vez se encuentra tipificado en los artículos 123, 124 y 125 del Código Penal Federal, por consecuencia, al ser el de traición a la patria un delito grave, el texto constitucional es inútilmente redundante.

Consideramos en consecuencia que bastará la mención de que el **presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por delitos dolosos del orden común calificados como graves**, para que quede correctamente redactado dicho dispositivo.

En la reforma que aquí se propone, el presidente de la República seguirá siendo responsable de **delitos calificados como graves del orden común**; sin embargo, considero que dicha responsabilidad deberá acotarse solamente a los **delitos dolosos** que se indican en el artículo 194 del Código Federal de Procedimientos Penales, de tal suerte que el presidente de la República no podrá ser acusado durante su encargo por delitos que no estén específicamente señalados como graves en dicha legislación, ni por ningún delito de los llamados culposos o imprudentes, aunque sean éstos cometidos por culpa grave, pues ello implicaría una cierta vulnerabilidad de la investidura presidencial.

Ahora bien, a efecto de que la responsabilidad penal presidencial pueda ser deducida puntualmente, proponemos que los procedimientos para la declaración de procedencia que señala el capítulo III del título segundo de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos se hagan extensivos a la figura presidencial, ya que como atinadamente comentó un compañero diputado hace unos días: “Todas las violaciones a la ley deben tener una sanción, independientemente del funcionario que las cometa”.

Ello implicará que en el procedimiento de declaración de procedencia contra el presidente de la República intervenga únicamente la Cámara de Diputados, a quien corresponderá instruir el procedimiento respectivo, actuando como órgano instructor y de acusación, es decir, su sección instructora que descansa en la Comisión Jurisdiccional practicará todas las diligencias conducentes a establecer la existencia del delito y la probable responsabilidad del imputado.

Concluida esta averiguación, se dictaminará si ha lugar a proceder penalmente en contra del inculcado y el pleno decidirá por mayoría calificada si ha lugar o no a la declaración de procedencia.

## **2. Responsabilidad política presidencial**

### **a) Responsabilidad política presidencial por violaciones graves a la Constitución, a las leyes federales que de ella emanen o a los tratados internacionales.**

En cuanto a la responsabilidad política presidencial por **violaciones graves a la Constitución, a las leyes federales que de ella emanen o a los tratados internacionales**, considero que debe retomarse el antiguo y republicano texto del artículo 38 de la Constitución Federal de 1824 y del artículo 103 de la Constitución Federal de 1857, que prevenían la responsabilidad presidencial en caso de **violación expresa a la Constitución**.

En efecto, demostrado que ha sido que el presidente de la República puede, en el ejercicio de su encargo, violar impunemente la Constitución, a las leyes federales que de ella emanen o a los tratados internacionales de que México forma parte, y que en la actualidad no existe ningún dispositivo de frenos y contrapesos que pueda equilibrar el ejercicio abusivo del poder, se propone

una amplia reforma al texto constitucional, a efecto de crear los mecanismos necesarios para averiguar la existencia de violaciones graves a la Constitución o las leyes federales que de ella emanen, que puedan ser imputables al presidente de la República.

Considero que en los procedimientos de averiguación respecto de la existencia de violaciones graves a la Constitución, leyes federales o tratados internacionales, deberá, indefectiblemente, intervenir la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pues como tribunal constitucional deberá corresponderle la incoación del procedimiento en su primera fase indagatoria, quien interpretará el espíritu de la norma que se estime violada y en función de ello determinará la existencia o inexistencia de una violación grave a la Constitución, leyes federales o tratados, y que pudiera ser imputable al presidente de la República.

Para ello deberá dotarse a la Suprema Corte de Justicia de la Nación de los atributos competenciales necesarios a través de una adición al artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que le facultará para nombrar una comisión especial compuesta por tres ministros para que averigüe y determine la existencia o inexistencia de una violación grave a la Constitución, de las leyes federales o tratados internacionales, que pudiera ser imputable al presidente de la República, siempre y cuando lo solicite la mayoría calificada de alguna de las cámaras del Congreso de la Unión.

Para todos los efectos legales, se entenderá por violación grave a la Constitución, a las leyes federales o a los tratados internacionales **a toda conducta u omisión dolosa del presidente de la República que vulnere la literalidad de la Constitución, de las leyes federales que de ella emanen o de los tratados internacionales y que además quebrante en forma importante el desarrollo de la vida institucional de la nación.**

Si la Suprema Corte de Justicia de la Nación llegare a determinar positivamente la existencia de una violación grave a la Constitución, a las leyes federales o tratados internacionales, que pudiera ser imputable al presidente de la República, y si dicha violación vulneró la literalidad de la Constitución, las leyes federales o tratados internacionales, y si además, con motivo de ello se quebrantó en forma importante el desarrollo de la vida institucional de la nación, se iniciará el procedimiento de **juicio político contra el presidente** en la forma en que lo previenen los capítulos II y IV del título segundo de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

#### **b) Responsabilidad política presidencial por violación a la libertad del sufragio.**

En cuanto a la responsabilidad política presidencial por **violación a la libertad del sufragio**, considero, al igual que en el apartado anterior, que debe retomarse el antiguo y republicano texto del artículo 38 de la Constitución Federal de 1824 y del artículo 103 de la Constitución Federal de 1857 que, aparte de prevenir la responsabilidad política presidencial por violaciones graves a la Constitución, también prevenían, ambas, la responsabilidad presidencial en casos de **violación a la libertad del sufragio**.

Con base en estos antecedentes constitucionales, la reforma que aquí se propone tiene por objeto sentar las bases para hacer responsable de **juicio político** al presidente de la República por conductas u omisiones que constituyan ataques generalizados a la libertad del sufragio, haciéndose extensiva dicha responsabilidad a los casos de violación de los procedimientos y las instituciones electorales.

Por virtud de ello se propone una reforma al artículo 110 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para normalizar las conductas u omisiones que pudieran reprochársele al presidente de la República mediante el juicio político, las cuales a continuación se mencionan:

I. Ordenar dolosamente por sí, o a través de sus subordinados, cualquier acto que obstaculice o interfiera generalizadamente el desarrollo normal de las votaciones; el escrutinio y cómputo; el traslado y entrega de los paquetes y documentación lectoral, o el adecuado ejercicio de las tareas de los funcionarios electorales.

II. Ordenar dolosamente por sí, o a través de sus subordinados, cualquier acto tendiente a solicitar votos por paga, dádiva, promesa de dinero, o cualesquier otra recompensa.

III. Ordenar dolosamente por sí, o a través de sus subordinados, cualquier acto tendiente a impedir la instalación de por lo menos el veinte por ciento de las casillas de un distrito uninominal indeterminado, o asuma dolosamente cualquier conducta que tenga por objeto impedir la instalación de un consejo distrital.

IV. Abstenerse por sí, o a través de sus subordinados, de cumplir, sin causa justificada, con las obligaciones propias de su cargo, en perjuicio del proceso electoral.

V. Ordenar dolosamente por sí, o a través de sus subordinados, cualquier acto tendiente a obstruir generalizadamente el desarrollo normal de las votaciones en perjuicio del proceso electoral.

VI. Ordenar dolosamente por sí, o a través de sus subordinados, cualquier acto tendiente a ejercer presión sobre los electores o los induzca objetivamente a votar por un candidato o partido determinado.

VII. Ordenar dolosamente por sí, o a través de sus subordinados, cualquier acto tendiente a obligar a sus subordinados a emitir su voto en favor de un candidato o partido determinado.

VIII. Condicionar por sí, o a través de sus subordinados, la prestación de un servicio público, el cumplimiento de programas o la realización de obras públicas, en el ámbito de su competencia, a la emisión del sufragio del favor de un candidato o partido determinado.

IX. Destinar dolosamente por sí, o a través de sus subordinados, de manera ilegal, fondos, bienes o servicios que tenga a su disposición en virtud de su cargo, al apoyo de un candidato o partido determinado.

X. Impedir dolosamente por sí, o a través de sus subordinados, que las autoridades electorales cumplan con las funciones que por ley les corresponden.

XI. Ordenar la emisión o difusión de propaganda gubernamental durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y locales y hasta que concluya la jornada comicial, con excepción de la que se refiera a los servicios educativos, de salud, o bien aquella necesaria para la protección civil en casos de emergencia.

XII. Participar en actos de campaña, precampaña o actividades proselitistas con la finalidad de favorecer a un candidato o partido político

En virtud de lo anterior, me permito someter a consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de

**Decreto por virtud del cual se reforman los artículos 97, 108 y 110 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; se adiciona un primero y un segundo párrafos y se deroga el cuarto párrafo del artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y se reforman los artículos 5, primer párrafo, 9, primer párrafo, y 25 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos**

**Primero.** Se adiciona del artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

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 de los Poderes Judicial federal y Judicial del Distrito Federal, a 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, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

**El presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por delitos dolosos del orden común calificados como graves.**

Los gobernadores de los estados, los diputados a las legislaturas locales, los magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas locales serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

Las Constituciones de los estados de la república precisarán, en los mismos términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los estados y en los municipios.

**Segundo.** Se reforma el artículo 110 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

**Artículo 110.** El presidente de la República podrá ser sujeto de juicio político en los siguientes casos:

**I. Por violación expresa y grave a esta Constitución, a las leyes federales que de ella emanen o a los tratados internacionales, cuya existencia será determinada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.**

**Para todos los efectos legales se entenderá por violación grave a la Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, toda conducta u omisión dolosa del presidente de la República que vulnere la literalidad de la Constitución o de las leyes federales, y que además quebrante en forma importante el desarrollo de la vida institucional de la nación.**

**II. Por ataques a la libertad electoral.**

**Para todos los efectos legales se entenderá por ataques a la libertad electoral:**

- a) Ordenar dolosamente por sí, o a través de sus subordinados, cualquier acto que obstaculice o interfiera generalizadamente el desarrollo normal de las votaciones; el escrutinio y cómputo; el traslado y entrega de los paquetes y documentación lectoral, o el adecuado ejercicio de las tareas de los funcionarios electorales.
- b) Ordenar dolosamente por sí, o a través de sus subordinados, cualquier acto tendente a solicitar votos por paga, dádiva, promesa de dinero, o cualesquier otra recompensa.
- c) Ordenar dolosamente por sí, o a través de sus subordinados, cualquier acto tendiente a impedir la instalación de por lo menos el veinte por ciento de las casillas de un distrito uninominal indeterminado, o asuma dolosamente cualquier conducta que tenga por objeto impedir la instalación de un consejo distrital.
- d) Abstenerse por sí, o a través de sus subordinados, de cumplir, sin causa justificada, con las obligaciones propias de su cargo, en perjuicio del proceso electoral.
- e) Ordenar dolosamente por sí, o a través de sus subordinados, cualquier acto tendiente a obstruir generalizadamente el desarrollo normal de las votaciones en perjuicio del proceso electoral.
- f) Ordenar dolosamente por sí, o a través de sus subordinados, cualquier acto tendiente a ejercer presión sobre los electores o los induzca objetivamente a votar por un candidato o partido determinado.
- g) Ordenar dolosamente por sí, o a través de sus subordinados, cualquier acto tendiente a obligar a sus subordinados a emitir su voto en favor de un candidato o partido determinado.
- h) Condicionar por sí, o a través de sus subordinados, la prestación de un servicio público, el cumplimiento de programas o la realización de obras públicas, en el ámbito de su competencia, a la emisión del sufragio del favor de un candidato o partido determinado.
- i) Destinar dolosamente por sí, o a través de sus subordinados, de manera ilegal, fondos, bienes o servicios que tenga a su disposición en virtud de su cargo, al apoyo de un candidato o partido determinado.
- j) Impedir dolosamente por sí, o a través de sus subordinados, que las autoridades electorales cumplan con las funciones que por ley les corresponden.
- k) Ordenar la emisión o difusión de propaganda gubernamental durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y locales y hasta que concluya la jornada comicial, con excepción de la que se refiera a los servicios educativos, de salud, o bien aquella necesaria para la protección civil en casos de emergencia.
- l) Participar en actos de campaña, precampaña o actividades proselitistas con la finalidad de favorecer a un candidato o partido político

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 representantes a la Asamblea del Distrito Federal, el titular del órgano u órganos 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, los directores generales o sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a estas y fideicomisos públicos.

Los gobernadores de los estados, diputados locales, magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas locales sólo podrán ser sujetos de juicio político en los términos de este título por violaciones graves a esta Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, pero en este caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las legislaturas locales para que, en ejercicio de sus atribuciones, procedan como corresponda.

Las sanciones consistirán en la destitución del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público.

Para la aplicación de las sanciones a que se refiere este precepto, la Cámara de Diputados procederá a la acusación respectiva ante la Cámara de Senadores, previa declaración de la mayoría absoluta del número de los miembros presentes en sesión de aquella Cámara, después de haber sustanciado el procedimiento respectivo y con audiencia del inculcado.

Conociendo de la acusación la Cámara de Senadores, erigida en jurado de sentencia, aplicará la sanción correspondiente mediante resolución de las dos terceras partes de los miembros presentes en sesión, una vez practicadas las diligencias correspondientes y con audiencia del acusado.

Las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados y de Senadores son inatacables.

**Tercero.** Se adiciona un primero, segundo y tercer párrafos, y se deroga el cuarto párrafo del artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

**Artículo 111. Para proceder penalmente contra el presidente de la República por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará, por mayoría calificada de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder penalmente en su contra.**

**Si la Cámara declara que ha lugar a proceder, el individuo quedará inmediatamente separado de su encargo y a disposición de las autoridades competentes para que actúen con arreglo a la ley. En caso negativo, no habrá lugar a procedimiento ulterior mientras subsista el fuero, pero tal declaración no será obstáculo para que el procedimiento continúe su curso cuando haya concluido el desempeño de su empleo.**

**Si procesado penalmente ante las autoridades competentes resultare exonerado por cualquier causa, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a desempeñar ese puesto.**

Para proceder penalmente contra los diputados y los senadores 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 representantes a la

Asamblea del Distrito Federal, el titular del órgano de gobierno del Distrito Federal, el procurador general de la República y el procurador general de Justicia del Distrito Federal, 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 inculcado.

Si la resolución de la Cámara fuese negativa se suspenderá todo procedimiento ulterior, pero ello no será obstáculo para que la imputación por la comisión del delito continúe su curso cuando el inculcado haya concluido el ejercicio de su encargo, pues ésta no prejuzga los fundamentos de la imputación.

Si la Cámara declara que ha lugar a proceder, el sujeto quedará a disposición de las autoridades competentes para que actúen con arreglo a la ley.

**(.... se deroga)**

Para poder proceder penalmente por delitos federales contra los gobernadores de los estados, diputados locales, magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los estados y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas locales, se seguirá el mismo procedimiento establecido en este artículo, pero en este supuesto, la declaración de procedencia será para el efecto de que se comunique a las legislaturas locales para que, en ejercicio de sus atribuciones, procedan como corresponda.

Las declaraciones y resoluciones de la Cámaras de Diputados y de Senadores son inatacables.

El efecto de la declaración de que ha lugar a proceder contra el inculcado será separarlo de su encargo en tanto esté sujeto a proceso penal. Si éste culmina en sentencia absolutoria el inculcado podrá reasumir su función. Si la sentencia fuese condenatoria y se trata de un delito cometido durante el ejercicio de su encargo, no se concederá al reo la gracia del indulto. En demandas del orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia.

Las sanciones penales se aplicarán de acuerdo con lo dispuesto en la legislación penal y tratándose de delitos por cuya comisión el autor obtenga un beneficio económico o cause daños o perjuicios patrimoniales, deberán graduarse de acuerdo con el lucro obtenido y con la necesidad de satisfacer los daños y perjuicios causados por su conducta ilícita.

Las sanciones económicas no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños o perjuicios causados.

**Cuarto.** Se reforma el artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Los magistrados de Circuito y los jueces de Distrito serán nombrados y adscritos por el Consejo de la Judicatura Federal, con base en criterios objetivos y de acuerdo a los requisitos y procedimientos que establezca la ley. Durarán seis años en el ejercicio de su encargo, al término de los cuales, si fueran ratificados o promovidos a cargos superiores, sólo podrán ser privados de sus puestos en los casos y conforme a los procedimientos que establezca la ley.



La Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá nombrar alguno o algunos que sus miembros o algún juez de Distrito o magistrado de Circuito, o designar uno o varios comisionados especiales, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo federal o alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, o el gobernador de algún estado, únicamente para que averigüe algún hecho o hechos que constituyan una grave violación de alguna garantía individual. También podrá solicitar al Consejo de la Judicatura Federal que averigüe la conducta de algún juez o magistrado federal.

**La Suprema Corte de Justicia de la Nación nombrará una comisión especial compuesta por tres ministros para que averigüe y determine la existencia o inexistencia de una violación grave a la Constitución o a las leyes federales que de ella emanen que pudiera ser imputable al presidente de la República, siempre y cuando lo solicite la mayoría calificada de alguna de las cámaras del Congreso de la Unión.**

La Suprema Corte de Justicia está facultada para practicar de oficio la averiguación de algún hecho o hechos que constituyan la violación del voto público, pero sólo en los casos en que a su juicio pudiera ponerse en duda la legalidad de todo el proceso de elección de alguno de los Poderes de la Unión. Los resultados de la investigación se harán llegar oportunamente a los órganos competentes.

La Suprema Corte de Justicia nombrará y removerá a su secretario y demás funcionarios y empleados. Los Magistrados y jueces nombrarán y removerán a los respectivos funcionarios y empleados de los Tribunales de Circuito y de los Juzgados de Distrito, conforme a lo que establezca la ley respecto de la carrera judicial.

Cada cuatro años, el pleno elegirá de entre sus miembros al presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el cual no podrá ser reelecto para el periodo inmediato posterior.

Cada ministro de la Suprema Corte de Justicia, al entrar a ejercer su encargo, protestará ante el Senado en la siguiente forma:

Presidente: “¿Protestáis desempeñar leal y patrióticamente el cargo de ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que se os ha conferido, y guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión?”

Ministro: “Si protesto”.

Presidente: “Si no lo hicieréis así, la nación os lo demande”.

Los magistrados de Circuito y los jueces de Distrito protestarán ante el Consejo de la Judicatura Federal o ante la autoridad que determine la ley.

**Quinto.** Se reforman los artículos 5, primer párrafo, 9, primer párrafo, y 25 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos para quedar como sigue:

**Artículo 5o. Serán sujetos de juicio político los servidores públicos que se mencionan en el artículo 110 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

**Artículo 9o.** Cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad, podrá formular por escrito denuncia contra un servidor público ante la Cámara de Diputados por las conductas a las que se

refiere el artículo 7 de esta propia ley; **por las conductas a que se refiere el artículo 110, fracciones I y II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, si se trata del presidente de la República**, o por las conductas que determina el párrafo segundo del artículo 5 de esta misma ley, por lo que toca a los gobernadores de los estados, diputados a las legislaturas locales y magistrados de los Tribunales de Justicia locales. En el caso de ciudadanos, pueblos y comunidades indígenas del país, serán asistidos por traductores para elaborar la denuncia si así lo solicitan. Dicha denuncia podrá presentarse por escrito en la lengua indígena.

**Artículo 25.** Cuando se presente denuncia o querella por particulares o requerimiento del Ministerio Público cumplidos los requisitos procedimentales respectivos para el ejercicio de la acción penal, a fin de que pueda procederse penalmente en contra **del presidente de la República o** de algunos de los servidores públicos a que se refiere el primer párrafo del artículo 111 de la Constitución General de la República, se actuará, en lo pertinente, de acuerdo con el procedimiento previsto en el capítulo anterior en materia de juicio político ante la Cámara de Diputados. En este caso, la sección instructora practicará todas las diligencias conducentes a establecer la existencia del delito y la probable responsabilidad del imputado, así como la subsistencia del fuero constitucional cuya remoción se solicita. Concluida esta averiguación, la sección dictaminará si ha lugar a proceder penalmente en contra del inculpado.

Palacio Legislativo, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a 28 de septiembre de 2010.

Diputado Arturo Zamora Jiménez (rúbrica)

**QUE REFORMA EL ARTÍCULO 102 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO VÍCTOR HUGO CÍRIGO VÁSQUEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE CONVERGENCIA**

El suscrito, diputado Víctor Hugo Círiga Vásquez, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Convergencia, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los artículos 55, fracción II, y 56 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, presento ante el pleno la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 102, apartado A, primer párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

**Exposición de Motivos**

En una democracia constitucional el “ejercicio del poder de decisión colectiva (fundado en la atribución de derechos políticos a todos los miembros adultos de la colectividad) se encuentra formal y materialmente limitado”.<sup>1</sup>

Esas características de la democracia constitucional se expresan en una estructura de la constitución que cuenta con dos partes esenciales: una declaración de derechos y un diseño institucional del poder político inspirado en la división de poderes.

En una búsqueda incesante por la máxima efectividad de los derechos legalmente reconocidos, la democracia constitucional corre en una triple dirección:

1. Hacia la garantía de todos los derechos, no sólo los derechos de libertad, sino también de los derechos sociales.
2. Hacia todos los poderes, es decir no sólo frente a los poderes públicos sino también hacia los poderes privados.
3. Hacia todos los ámbitos, esto es no sólo en el derecho estatal sino también en el derecho internacional.<sup>2</sup>

Como un fenómeno histórico, la sucesiva extensión de derechos y la progresiva lucha contra el absolutismo del poder han estado ligadas con la consolidación del estado democrático de derecho, un proceso que impacta las esferas pública y privada de los individuos y la sociedad cuya base mínima es la igualdad de todos los hombres y las mujeres ante la ley.

En nuestro país, a la vindicación formal de derechos civiles, políticos y sociales se ha antepuesto una serie de privilegios *de facto* y *de jure* que vulneran la supremacía de los ciudadanos frente al poder. Tan es así que todavía existe fuero militar para soterrar esa igualdad ante la ley; que en algunos estados la mujer es sojuzgada hasta impedir que decida sobre su cuerpo; que el fuero de los representantes populares se ha pervertido hasta anular garantías de los demás (acción ilegal e impune sujeta a negociación política), entre otros vergonzosos fenómenos de nuestra realidad.

Sin embargo, aunque México instituyó el juicio de amparo para la protección de las garantías individuales frente a actos de autoridad o por inconstitucionalidad de las normas, no hay que olvidar que Manuel Crecencio Rejón promovió tales reformas desde la legislatura de Yucatán en 1840 pero éstas se instituyeron en todo México desde 1847, a propuesta de Mariano Otero – lo cierto es que no fue hasta el 28 de enero de 1992 que se creó un sistema protector de los derechos humanos.<sup>3</sup>

Desde que se promulgó nuestra Carta Magna y objetivada como la tercera reforma al artículo 102 constitucional, la creación de este sistema protector de los derechos humanos ha sido un avance fundamental, pues introdujo:

1. La creación de un organismo nacional y organismos en las entidades federativas que protejan los derechos humanos.
2. Competencia de dichos organismos para conocer de quejas contra actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, a excepción de los del Poder Judicial de la Federación (lo cual excluye a servidores adscritos a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, del Consejo de la Judicatura Federal, etc.).
3. Los organismos pueden formular recomendaciones públicas, no vinculatorias y denuncias o quejas ante las autoridades respectivas. Eso quiere decir que no son sentencias, por lo que pueden o no pueden aplicarse y cumplirse sin la voluntad de la autoridad o servidor público.
4. La imposibilidad de los organismos para ser competentes en materia electoral, laboral y jurisdiccional.
5. La creación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, un organismo con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios, donde su presidente es nombrado por el Senado de la República y como organismo nacional puede conocer de las inconformidades que se presenten con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los órganos equivalentes en las entidades federativas.<sup>4</sup>

Un punto crítico en la protección de los derechos humanos se tiene en la persecución de los delitos, pues se identifica como un rasgo definitorio del régimen político cuáles son las garantías ofrecidas por la autoridad para cualquier ciudadano indiciado por la ley. Así, por ejemplo en un régimen democrático, incluso en un acto de ofensa contra la sociedad llevada al límite, todo hombre o mujer tiene derecho a un proceso legal justo.

En México, de conformidad con el artículo 102, apartado A de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, “incumbe al ministerio público de la federación, la persecución, ante los tribunales, de todos los delitos del orden federal; y, por lo mismo, a él le corresponderá solicitar las órdenes de aprehensión contra los inculcados; buscar y presentar pruebas que acrediten la responsabilidad de éstos; hacer que los juicios se sigan con toda regularidad para que la administración de justicia sea pronta y expedita; pedir la aplicación de las penas e intervenir en todos los negocios que la ley determine”.<sup>5</sup>

Sin embargo, pese a la relevancia de esta función en la procuración de justicia, actualmente no existe ningún impedimento para que este cargo pueda asumirlo una persona que mostró un desdén en el pasado por las recomendaciones emitidas por una comisión nacional o estatal de derechos

humanos, ello porque pese al requisito explícito de “gozar de buena reputación”, éste puede ser un supuesto aplicable a cualquier ámbito pero no para el respeto a los derechos humanos.

Incluso frente a recomendaciones de organismos internacionales, como por ejemplo la Corte Interamericana de Derechos Humanos, no existe como requisito para ser procurador general de la república el haber aceptado y ejecutado las primeras, aunque fuera con un cumplimiento deficiente.

Ésta es justo la pretensión de la presente iniciativa: adicionar como requisito para el titular del Ministerio Público Federal que hubiese aceptado y ejecutado como funcionario las recomendaciones emitidas por los órganos de protección de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano.

En virtud de lo anteriormente expuesto y fundado, propongo ante el pleno la siguiente

### **Iniciativa**

Con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 102, apartado A, primer párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

**Artículo Único:** se reforma el artículo 102, apartado A, primer párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

### **Artículo 102.**

**A .** La ley organizará el Ministerio Público de la Federación, cuyos funcionarios serán nombrados y removidos por el Ejecutivo, de acuerdo con la ley respectiva. El ministerio público de la federación estará presidido por un Procurador General de la República, designado por el Titular del Ejecutivo federal con ratificación del Senado o, en sus recesos, de la Comisión Permanente. Para ser procurador se requiere: ser ciudadano mexicano por nacimiento; tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación; contar con antigüedad mínima de diez años, con título profesional de licenciado en derecho; gozar de buena reputación, **haber aceptado y ejecutado las recomendaciones emitidas por los órganos de protección de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano en sus cargos previos** y no haber sido condenado por delito doloso. El procurador podrá ser removido libremente por el Ejecutivo.

.....

.....

.....

.....

.....

**B. ....**

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

**Transitorio**

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

**Notas:**

1 Salazar Ugarte, Pedro. *La democracia constitucional. Una radiografía teórica*, FCE, México, 2006, p. 57.

2 Ferrajoli, Luigi. *Sobre los derechos fundamentales* en Revista Cuestiones Constitucionales, Núm. 15, México, julio-diciembre 2006, p. 115-116. (Traducción de Miguel Carbonell).

3 Como un antecedente directo se tiene la Ley de Procuraduría de Pobres de 1847 que promovió Ponciano Arriaga en San Luís Potosí.

4 Véase a: Suprema Corte de Justicia de la Nación. La protección no jurisdiccional de los derechos humanos, Dirección General de Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis, México, 2008.

5 Véase el artículo 4 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, la cual explica a detalle las funciones específicas de dicha dependencia.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 22 de septiembre de 2010.

Diputado Víctor Hugo Círigo Vásquez. (rúbrica)

**QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 62 Y 125 CONSTITUCIONALES, EN MATERIA DE INCOMPATIBILIDADES Y CONFLICTOS DE INTERÉS, A CARGO DEL DIPUTADO JAIME FERNANDO CÁRDENAS GRACIA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PT**

El suscrito, Jaime Fernando Cárdenas Gracia, diputado federal a la LXI Legislatura del Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo, 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 consideración del pleno de la Cámara de Diputados la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por la que se reforman y modifican los artículos 62 y 125 consitucionales en materia de incompatibilidades y conflictos de interés.

**Exposición de Motivos**

¿Son independientes los legisladores mexicanos? Existe la convicción generalizada en nuestro país sobre el precario papel del Congreso y de los legisladores <sup>1</sup>. También comienza a ser cada vez más frecuente el señalamiento de que los legisladores no representan el interés general sino los intereses particulares y parciales de los poderes fácticos. Un estudio periodístico de hace algunos años arrojaba datos del tipo de los que a continuación se transcriben: “...De 1991 a 2004, los intereses empresariales y financieros han pasado de ostentar entre el 7 y el 13 por ciento de las posiciones legislativas a controlar más del 35 por ciento del total de la representación parlamentaria federal mexicana...La revisión de 1,128 fichas curriculares correspondientes a la LVIII (500) y LIX (500) legislaturas de la Cámara de Diputados y de la Cámara de Senadores (128) correspondientes a ambos periodos, efectuada para esta investigación, permite establecer que más de la tercera parte de la representación en el Congreso de la Unión pertenece a los clanes del dinero en México, mismos que además controlan las comisiones legislativas cuya materia de reglamentación es afín a la esfera de inversión económica en la que participan...De los 128 legisladores que ingresaron al Senado de la República para cubrir el periodo 2000-2006, correspondientes a las legislaturas LVIII y LIX, 60 eran o habían sido miembros de los consejos de administración de empresas de diversa naturaleza o pertenecían o habían pertenecido a las organizaciones de la cúpula empresarial, tales como la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación (Canacintra), el Consejo Coordinador Empresarial (CEE), la Cámara Nacional de Comercio (Canaco), la Conferencia Patronal de la República Mexicana (Coparmex) y otras cámaras de ramas industriales, ganaderas y de monopolios agropecuarios...Es decir, el 47 por ciento de la representación senatorial tiene su origen en el poder económico...Por lo que respecta a la composición de la Cámara de Diputados en la LVIII (2000-2003) Legislatura, 154 de sus 500 integrantes mostraban en sus fichas curriculares filiación a organismos patronales o pertenencia a consejos de administración, es decir, el 30.8 por ciento del total...De los 207 integrantes del grupo parlamentario de Acción Nacional en San Lázaro en dicha legislatura, 117 –más del 50 por ciento– eran o habían sido miembros de Cámaras empresariales, en calidad de ejecutivos, directivos, o bien, miembros de algún consejo de administración...” <sup>2</sup>. En cuanto a la actual integración de la LXI Legislatura, se dice por distintos medios de comunicación impresos que todo un grupo parlamentario, el del PVEM, representa los intereses de las televisoras. Hay también medios de comunicación impresos que aluden a la representación del narcotráfico en el Congreso.

Esta especie de imputaciones son cada vez más insistentes y otras de la misma naturaleza, por ejemplo: las que cuestionan a los legisladores que litigan o han litigado contra el Estado;

legisladores que a través de sus empresas de consultoría brindan servicios al Congreso; legisladores que reciben beneficios de empresas, verbigracia, las tabacaleras y, que al momento de aprobar las leyes, resuelven a favor de ellas; legisladores que representan los intereses de los medios de comunicación electrónica; o, ex legisladores que una vez concluido su mandato, constituyen empresas de cabildeo y que utilizan su conocimiento del Congreso para representar intereses particulares que no siempre coinciden con los intereses generales. Todos estos hechos y otros más difundidos por los medios de comunicación no sólo provocan el descrédito de la política, del Congreso y de los legisladores, sino que ponen en tela de juicio la representación política. La pregunta implica si ¿Los legisladores representan a la nación o a los intereses generales, o están al servicio de intereses económicos y sociales, que no tienen que ver con los intereses y necesidades ciudadanos?

Desde una visión democrática y de pleno respeto al Estado Constitucional de Derecho, el legislador debe actuar con independencia y libertad, sin ataduras del poder ejecutivo o de otros poderes y órganos del Estado, pero también sin ligas a poderes fácticos que condicionen su actuar a favor de sus intereses. La Constitución mexicana en su artículo 51 señala que el diputado representa a la nación y el artículo 61 de la misma establece la inviolabilidad de las opiniones del legislador sobre las que no puede ser reconvenido por nadie. Sin embargo, todos los días nos enteramos por los medios de comunicación de legisladores que han seguido las instrucciones obligatorias de sus partidos, de sus grupos parlamentarios, de sus dirigencias sindicales o de intereses económicos que no tienen correspondencia con las necesidades y de los intereses ciudadanos. El legislador individual es un personaje sin protección jurídica. Si vota en contra de las instrucciones de su partido o del grupo parlamentario al que pertenece su carrera política estará por finalizar amén de las sanciones estatutarias que le pueden ser impuestas. Si vota en contra de los intereses de corporaciones poderosas como las de los medios de comunicación electrónica, no tendrá de éstos sus favores, ni su rostro y propuestas tendrán eco en las pantallas televisivas. En cambio, si acata todas esas directivas, su carrera política puede ser prometedora, seguramente recibirá en procesos electorales futuros, financiamiento y apoyo. El legislador contemporáneo es rehén de todos esos intereses y difícilmente posee el heroísmo, salvo algunos casos aislados, para realizar la labor legislativa desde la independencia y la libertad.

Las consecuencias son negativas para el desarrollo democrático. La política se elitiza. Se aleja de las necesidades populares. El legislador trabaja para los grupos que lo llevaron a esa posición y de los que recibe el apoyo. La representación de los intereses generales queda en suspenso. El ciudadano común no se interesa por los asuntos públicos pues sabe que su clase política no trabaja para él aunque de vez en cuando aparezca un escándalo de corrupción que pone al descubierto las redes de complicidad entre los poderes fácticos y la clase gobernante. La política en este contexto no sirve para solucionar los grandes problemas nacionales, ni tampoco puede ser considerada democrática aunque esa sea su fachada formal, ni desde luego con ella se está contribuyendo a la conformación de un Estado Constitucional de Derecho.

Es en este ambiente político que resulta fundamental preguntarse por las instituciones jurídicas que pueden servir para transformar este estado de cosas. Las incompatibilidades parlamentarias que se regularon en Inglaterra entre los siglos XVII y XVIII y que originalmente se concibieron para evitar que el legislador pudiese ser comprado o influido indebidamente por el monarca, son una de las posibles respuestas institucionales al mal que anteriormente hemos descrito. En la Constitución mexicana de 1917 se encuentran insuficientemente reguladas en los artículos 62 y 125 de nuestra Constitución. Se entienden por nuestro derecho tal como se concibieron en Inglaterra en el siglo XVII, es decir, se trata de una institución que se dirige a salvaguardar la libertad e independencia del legislador frente a otros órganos del Estado, tanto de la Federación como de las entidades



federativas, pero sin referencia alguna a las interferencias que sobre esa libertad e independencia pueden ejercer intereses privados y de carácter social. De ahí el reto de proponer modificaciones a la institución para ponerla al día dentro de un contexto democrático que apuntale un nuevo tipo de Estado.

**Origen de las incompatibilidades.** Desde el derecho romano, el medieval y el renacentista, existieron prohibiciones para que ciertos funcionarios –los equivalentes de los legisladores contemporáneos– no fuesen comprados en su independencia por monarcas o por intereses económicos dominantes. La necesidad de independencia y libertad del parlamentario se exigió con mayor rotundidad en la vida política inglesa y, la institución que hoy conocemos tiene su antecedente en las reivindicaciones de los Levellers expresadas en el “Agreement of the People” de 1647. Lo que se buscó en ese documento y en otros de esa naturaleza fue salvaguardar la división de poderes y el ejercicio independiente de la función legislativa. En México, la institución tiene su origen en la Constitución de Cádiz de 1812 y en casi todas las cartas constitucionales del siglo XIX y en la vigente, se mantuvo el principio de que el legislador no puede aceptar cargos en la Federación y en los Estados. Sin embargo, el centro de gravedad de la incompatibilidad se ha trasladado de la defensa al principio de división de poderes a la actual situación, en donde lo más importante es evitar las interferencias indebidas de los factores reales de poder y del gran capital global en el trabajo y deliberación legislativa. Entre los fines de la institución estimamos que hoy en día, éstos son: impedir cualquier tipo de mandato imperativo, que no sea el de los ciudadanos, en la función legislativa; proteger la libertad y la independencia del legislador; evitar los conflictos de interés y la corrupción pública y política; garantizar el principio de división de poderes; fortalecer las atribuciones de control del poder legislativo sobre otros poderes formales e informales; impedir el abuso del mandato representativo con fines de lucro personal; salvaguardar la imparcialidad de las administraciones públicas separándola de la política; impedir la acumulación de ingresos en el ámbito público; ordenar el mercado de trabajo entre las esferas públicas y privadas; evitar la confusión entre el ejecutivo y el legislativo; rechazar que factores reales de poder determinen el funcionamiento del poder legislativo; fortalecer el vínculo entre representante y representado sin intermediaciones antidemocráticas; lograr la plena dedicación del legislador a sus tareas; la defensa y garantía del interés público –a través de la salvaguarda de la independencia y autonomía del Congreso– por encima de cualquier interés privado o de grupo; y, garantizar el principio del profesionalismo en el Congreso.

**Incompatibilidades y poderes fácticos.** Hemos señalado que las incompatibilidades se establecieron para impedir que el legislador dependiera del ejecutivo o de otros órganos del Estado, para impedir que existiese un mandato imperativo <sup>3</sup> de esas instancias de poder sobre la función legislativa que limitaran la libertad de opinión y de votación del parlamentario. Esa fue la causa de la institución, tal como los textos constitucionales mexicanos la han recogido y aún permanece. Sin embargo hoy en día, los principales riesgos para salvaguardar la independencia y la libertad del legislador no sólo provienen del ejecutivo o de otros poderes e instancias públicas sino principalmente de los llamados factores reales de poder. Los factores reales de poder, tanto nacionales como internacionales, suelen colonizar y determinar el funcionamiento de las instituciones. Es bien sabido que en los Estados de Derecho contemporáneos importa sobre todo saber o conocer el poder que se encuentra detrás de las estructuras formales del Estado, pues esos poderes son los que definen el alcance de los poderes formales. De nada sirve, por ejemplo, estudiar el Derecho Constitucional de un país, si ese estudio no viene acompañado por el de los factores reales de poder que determinan los significados de la Constitución. En México no tendría sentido analizar el constitucionalismo del siglo XX sino lo hacemos en el contexto que entrañó el partido hegemónico, el presidencialismo, y un sistema electoral diseñado y controlado desde la Secretaría de Gobernación <sup>4</sup>.

No ganamos mucho analizando el orden jurídico formal mexicano si no lo vemos desde el papel que sobre él desempeñan los partidos, los sindicatos, las organizaciones empresariales, los medios de comunicación electrónicos, las trasnacionales, el gobierno de los Estados Unidos y, las organizaciones financieras internacionales. Esos son los auténticos poderes que en buena medida –tal vez no de manera mecánica pero si determinante– condicionan el actuar de los poderes y del orden jurídico formal. Bien podría decirse que los poderes formales y el orden jurídico son el reflejo de los intereses, pactos, acuerdos y decisiones de los factores reales de poder. Si le damos alguna relevancia a las premisas anteriores, nos damos cuenta que las normas jurídicas formales –como ocurre con las incompatibilidades– no le dan a los factores reales de poder la relevancia necesaria. Casi siempre las normas sobre ellos son escasas, ambiguas e insuficientes. En México no existe una adecuada legislación sobre los partidos políticos –hay algunas débiles normas en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales–. Sobre los medios de comunicación electrónica hay como se sabe una insuficiencia mayúscula, las recientes reformas a Ley Federal de Radio y Televisión y a la Ley Federal de Telecomunicaciones no responden a las exigencias de una democracia pluralista y de un Estado de Derecho auténtico, porque se ha mercantilizado un bien del dominio público y se concentran groseramente las concesiones de los medios electrónicos en unas cuantas empresas. Los organismos financieros internacionales durante décadas han influido en nuestra economía y esa influencia no se encuentra normada en modo alguno, no existen además los controles institucionales para supervisarla y fiscalizarla ¿Qué decir de los Estados Unidos o de las trasnacionales?

El Estado de nuestros días ha sido “apropiado” o “colonizado” por partidos, por medios de comunicación electrónicos, iglesias, organismos empresariales, sindicatos, empresas nacionales y trasnacionales, etcétera, y el poder de las instituciones formales son un reflejo de intereses y de decisiones que se adoptan en ámbitos diferentes a los del Estado, en donde además, esos intereses y decisiones no pasan la prueba de los procedimientos democráticos de control ni los del Estado Constitucional. Los ciudadanos están al margen de esas decisiones e influencias y no las pueden controlar directamente y de raíz. Son decisiones e intereses oscuros que no pueden ser controlados por los mecanismos, procedimientos y recursos que provee el actual Estado. La democracia y todo el andamiaje constitucional se enfrentan a enemigos que no siempre es fácil combatir porque operan al margen de las instituciones aunque las usan para su provecho. En este sentido, resulta fundamental saber quién está detrás de las instituciones formales y qué mecanismos utiliza para que los servidores públicos actúen en función de sus intereses. Por eso, quien puede vulnerar la independencia y la libertad del legislador, no es sólo el ejecutivo u otros poderes formales, quienes realmente pueden vulnerar su independencia son los intereses oscuros y no controlables democráticamente de los factores reales de poder y quien los detenta.

Además, cualquier propuesta de superación de la democracia representativa debe entenderse con los parámetros de la globalización. La globalización ha acrecentado los riesgos para el Estado Constitucional y la democracia y, desde luego para la independencia y libertad del legislador. Tiene impactos en la sociedad y en el Estado. El profundo cambio histórico que caracteriza a la globalización puede definirse con un solo rasgo: ha logrado someter a la sociedad, al Derecho y al Estado, a los intereses del mercado y del gran capital. Mercantilizar todo, tiene como resultado, la destrucción de los cimientos de nociones como interés general o interés común, ideas que se construyeron frente al individualismo posesivo. La dictadura de los mercados, la circulación de los capitales en provecho de los intereses del capitalismo especulativo, parecen decirnos que el mercado dicta todo, gobierna todo, engloba todo <sup>5</sup>.

Detrás de la globalización se afirma el poder creciente de las empresas financieras en detrimento de los Estados, donde la articulación entre el poder financiero mundial y poder político nacional es

muy fuerte. La globalización es una ideología que tiene dogmas. El primero, es el de la gobernanza de empresa basada en el predominio de los beneficios únicamente para los accionistas a costa de los trabajadores, los clientes de las empresas y el medio ambiente, con una exigencia de rentabilidad de los fondos propios. El segundo dogma cuestiona a las conquistas sociales porque se piensa constituyen rigideces del mercado del trabajo y además no le preocupa el estancamiento del poder adquisitivo de los trabajadores en el primer mundo ni la explotación de los trabajadores en los países en vías de desarrollo. El tercer dogma es la privatización y el desmantelamiento de los servicios públicos en beneficio de los intereses empresariales. Los instrumentos de la globalización y sus dogmas son las instituciones financieras internacionales y los medios de comunicación electrónica. Instituciones como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, el Banco Interamericano de Desarrollo y la Organización Mundial del Comercio han presionado por el desmantelamiento de las soberanías nacionales y han hecho que la única ley que prevalezca sea la ley del mercado y la del más fuerte. Los medios de comunicación electrónica, muchos de ellos transnacionales, se encargan de producir el consenso y la sumisión ante esta terrible dominación.

Si enmarcamos los factores reales de poder en el proceso de globalización podemos apreciar que las principales amenazas a la independencia y libertad de los servidores públicos y en particular de los legisladores, está en estas inmensas estructuras de poder transnacionales y nacionales que suelen operar al margen del Estado o que cuando operan a través de él, lo instrumentalizan con el propósito de obtener beneficios que no se corresponden con los de los ciudadanos. Las soluciones a estas amenazas pasan por: 1) preservar al Estado y fortalecerlo mediante la integración de la democracia ciudadana, ello implica democratizar y transparentar sus instituciones; 2) reformar las instituciones internacionales, a fin de abrirlas y democratizarlas; 3) reestructurar el sistema financiero internacional para transparentarlo y hacerlo más justo; 4) extraer del ámbito del comercio y la mercantilización recursos como la salud, la educación, la cultura, etcétera; 5) mundializar el constitucionalismo y las estructuras constitucionales de control del poder <sup>6</sup> a fin de que las relaciones económicas y otras, producto de la globalización, no queden al margen del Derecho y del control ciudadano; 6) promover un contrato global para la satisfacción de las necesidades básicas, dirigido a suprimir las ilegítimas desigualdades socioeconómicas entre clases, géneros, etnias, regiones y naciones, etcétera.

Una regulación de las incompatibilidades en la función legislativa que tome en cuenta el contexto descrito es una tarea no menor dentro del Estado, pues persigue democratizar y transparentar relaciones de poder que no siempre quedan al descubierto, además pretende que los impactos de la globalización o de los intereses de los factores reales sean motivo de la deliberación parlamentaria y de los procedimientos democráticos de control. Esto significa que la regulación de las incompatibilidades legislativas de una manera novedosa, que tome en cuenta la globalización y los factores reales de poder, junto con otras instituciones democráticas como la participación ciudadana, los mecanismos de accountability social, y el diseño de instituciones de control democráticas e independientes, propende a construir el Estado Constitucional que combate la corrupción mediante mecanismos exigentes de rendición de cuentas. La regulación adecuada de las incompatibilidades de los legisladores es un mecanismo para la rendición de cuentas porque limita que interferencias extrañas –poderes ejecutivos, factores reales de poder, intereses, ocupaciones diversas– perviertan, desvíen y distraigan las funciones del legislativo y del legislador en lo particular.

La regulación de las incompatibilidades persigue promover la libertad del legislador. La libre discusión es la base de la función constitucional del legislativo para legislar, criticar, controlar al ejecutivo y, en síntesis para expresar el pluralismo político. La función legislativa sólo se puede realizar en un clima de libertad sin temor a la represión política o jurídica por las opiniones que se

viertan con motivo de la tarea legislativa. Bernardo Bátiz explica que no hay parlamento verdadero sin la vigencia del principio de libertad, tanto jurídica como psicológica o de conciencia <sup>7</sup>. De esta manera un parlamento para serlo realmente, requiere de plena libertad de sus integrantes para expresar sus opiniones y votos <sup>8</sup>. Este principio de libertad puede ser considerado en varios niveles y referido al menos a dos sujetos diferentes. Los niveles son el libre albedrío o libertad interior, la libertad física y la libertad jurídica. Los dos sujetos son el cuerpo legislativo y los parlamentarios en lo individual. La libertad del cuerpo colegiado es uno de los presupuestos del Estado Constitucional que garantiza la independencia del legislativo de los demás poderes y de los factores reales de poder. La libertad de los parlamentarios entraña la responsabilidad de decidir de cada uno de los parlamentarios. El legislador debe gozar plenamente de la libertad interior o libre albedrío para escoger entre varias opciones, debe ser, por tanto, maximizada su facultad de razonar. La libertad interior no puede ser suprimida por nada externo al legislador. En cuanto a la libertad física, los legisladores no deben ser impedidos en la toma de decisiones, ni pueden ser usadas en su contra la violencia o la detención arbitraria. La libertad jurídica, por su parte, implica que ninguna reconvención de autoridad puede afectar el curso de las opiniones o votos que adopta el legislador con motivo de su función.

Desgraciadamente, la historia está plagada de ejemplos de cómo la libertad de los parlamentarios se ha restringido, no solo con la intervención del ejecutivo sino se ha coaccionado por el ejército, grupos armados, multitudes vociferantes, y hoy en día, a través de los intereses que representan los factores reales de poder <sup>9</sup>. En nuestra época de democracia de audiencia <sup>10</sup>, el legislador también puede ser coaccionado por los medios de comunicación electrónica cuando éstos emprenden una campaña con el propósito de amedrentar y dirigir la actividad legislativa. Existen formas de presión a la libertad de los legisladores más sutiles como el lobbying o el cabildeo, que no siempre consiste en tareas desplegadas para convencer con argumentos y estudios a los legisladores, sino en esquemas que pueden utilizar las amenazas expresas o sobreentendidas en contra de la carrera política de los parlamentarios, o en halagos o promesas de reconocimiento a una carrera política posterior. Sin embargo, lo más grave para la libertad de un legislador, es cuando éste mismo censura su función –por interés– para seguir los dictados de un grupo económico o un medio de comunicación electrónica, para no contradecir a su grupo parlamentario, para no poner en riesgo su carrera personal o sus negocios. La regulación de las incompatibilidades es por tanto una fórmula jurídica para salvaguardar la libertad del legislador frente a presiones o intereses indebidos que no tienen porque interferir en el desarrollo de las tareas legislativas.

Esas presiones e interferencias indebidas ocurren desde las etapas de antecampaña, precampaña y campaña electoral, en donde los candidatos reciben el apoyo de intereses privados que no siempre quedan al descubierto. Grandes escándalos de corrupción política en México como “Amigos de Fox” <sup>11</sup> o los video escándalos del PRD, muestran las relaciones indebidas entre factores reales de poder, dirigentes partidistas y candidatos. En las llamadas precampañas y campañas se contraen compromisos que condicionan la labor de los candidatos, en este caso de los legisladores, y posteriormente durante el ejercicio del cargo esas interferencias permanecen o se acentúan. Por esas razones, deben ser reguladas las incompatibilidades de manera más rigurosa, junto con la regulación de las precampañas y la fiscalización de las mismas, así como mediante normas que apunten a la plena transparencia de los asuntos públicos, considerando, por ejemplo, a los factores reales de poder, sujetos obligados de las Leyes de transparencia y acceso a la información pública que se aprueban y entran en vigencia a lo largo y ancho del país.

Las incompatibilidades con mayor razón deben ser reguladas de manera estricta ante la inminencia de que las candidaturas ciudadanas independientes sean un hecho en nuestro país. Si estas candidaturas entran en escena en la vida pública de México, habrá de tener especial cuidado con el

origen de los recursos privados que utilizan los candidatos independientes, pues éstos podrían terminar siendo los peleles, tanto como candidatos así como gobernantes, de los grandes intereses económicos nacionales o transnacionales del país. En este sentido, cualquiera regulación futura a las candidaturas independientes debe considerar seriamente prohibir el financiamiento privado, para que tanto las candidaturas independientes como las de los partidos se apoyen con financiamiento público. Esto último no tendría porque implicar necesariamente un aumento en el financiamiento público, si se toman medidas como la de transmitir los programas y publicidad política de los partidos y de los candidatos, en tiempos gratuitos del Estado y no en tiempo comercial, si además se reducen los periodos de campaña y precampaña y, si se prohíbe de manera tajante y expresa que nadie puede contratar tiempos en radio y televisión para fines electorales.

**Los fines de la regulación de las incompatibilidades.** La regulación de las incompatibilidades propende a: transparentar el funcionamiento de la institución legislativa; a impedir que los factores reales de poder colonicen el funcionamiento del poder legislativo; a limitar las interferencias indebidas de las élites de los partidos en el ámbito legislativo; a impedir que el legislador se corrompa con negocios privados, conflictos de interés y tráfico de influencias <sup>12</sup>; y, a generar por parte del legislador una cultura de dedicación preponderante a su función desde la Constitución y la ley para que el ciudadano no dude y vuelva a recuperar la confianza perdida en él. Es una regulación necesaria entre otras muchas que deben ser emprendidas en nuestro país para contar con instituciones políticas a la altura de nuestras circunstancias históricas. Si en ocasiones el Derecho es parte del problema por su insuficiencia también puede ser parte de la solución si se orienta a fines democráticos, que busquen combatir la corrupción y dignificar las tareas del Estado. Es una forma que parece modesta pero inaplazable para corregir las desviaciones de la democracia representativa.

Si sintetizamos los fines de la institución podríamos sostener los quince siguientes:

1. Impedir cualquier tipo de mandato imperativo que no sea el de los ciudadanos.
2. Proteger la libertad y la independencia del legislador.
3. Evitar los conflictos de interés y la corrupción pública y política.
4. Garantizar el principio de división de poderes.
5. Fortalecer las atribuciones de control del poder legislativo sobre otros poderes formales e informales.
6. Impedir el abuso del mandato representativo con fines de lucro personal.
7. Salvaguardar la imparcialidad de las administraciones públicas separándola de la política.
8. Impedir la acumulación de ingresos en el ámbito público.
9. Ordenar el mercado de trabajo entre las esferas públicas y privadas.
10. Evitar la confusión entre el ejecutivo y el legislativo.
11. Rechazar que factores reales de poder determinen el funcionamiento del poder legislativo.

12. Fortalecer el vínculo entre representante y representado sin intermediaciones antidemocráticas.
13. Lograr la plena dedicación del legislador a sus tareas.
14. La defensa y garantía del interés público –a través de la salvaguarda de la independencia y autonomía del Congreso– por encima de cualquier interés privado o de grupo.
15. Garantizar el profesionalismo del Congreso mediante el respeto al principio de la pluralidad que debe prevalecer en él.

**Normas constitucionales en donde se regulan incompatibilidades en los poderes y órganos.**

Son distintas las normas constitucionales de donde se deriva la regulación de las incompatibilidades en general. El marco jurídico fundamental comprende a los artículos 28, 41, 49, 62, 79, 101, 122 y 125 de la Constitución. Todos ellos establecen la imposibilidad de acumular simultáneamente distintos cargos públicos, en el caso de algunos órganos constitucionales autónomos y en el poder judicial federal también se establecen incompatibilidades de carácter privado. Lo notorio del caso, es que en materia de incompatibilidades parlamentarias, además de presentar éstas el mayor atraso en la regulación, sólo consideran a las incompatibilidades de carácter público. Lo anterior se debe a la escasa importancia que históricamente ha tenido el tema en el derecho constitucional nacional, lo que obvia la necesidad de una reforma profunda que además de contemplar el estatuto jurídico del parlamentario desprenda las incompatibilidades en relación a intereses privados, conflictos de interés y poderes fácticos y, determine las consecuencias jurídicas para el caso de violación a las prohibiciones jurídicamente previstas.

El artículo 62 constitucional es clave en la regulación de las incompatibilidades parlamentarias en el derecho mexicano. Sin embargo, se refiere a las incompatibilidades de carácter público y no a incompatibilidades privadas u originadas por los factores reales de poder. Entre sus antecedentes podemos mencionar:

1. El artículo 129 de la Constitución de Cádiz de 1812 que prescribía: “Durante el tiempo de su diputación, contado para este efecto desde que el nombramiento conste en la Permanente de Cortes, no podrán los diputados admitir para sí, ni solicitar para otro, empleo alguno de provisión del rey, ni aún ascenso, como no sea de escala en su respectiva carrera”.
2. Por su parte el artículo 58 del Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana de 1814 decía: “Ningún ciudadano podrá excusarse del encargo de diputado. Mientras lo fuere no podrá emplearse en el mando de armas”.
3. El artículo 56, fracción II, de la tercera de las Leyes Constitucionales de la República Mexicana, de 1836, determinaba: “Los diputados y senadores no pueden, a más de lo que les prohíbe el reglamento del Congreso. II. Admitir para sí, solicitar para otros, durante el tiempo de su encargo y un año después, comisión ni empleo alguno de la provisión del gobierno ni un ascenso que no les toque por rigurosa escala”.
4. El artículo 71, fracción III, del Proyecto de reformas a las leyes constitucionales de 1836 de 1840 indicaba: “Los diputados y senadores no pueden: III. Funcionar en ningún otro encargo o empleo público”.



5. El artículo 90 del primer Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana de 25 de agosto de 1842 señalaba: “Los diputados y senadores no pueden: I. Obtener sin permiso de su cámara respectiva, empleo, comisión, ascenso ni pensión de provisión desgobierno, si no es que le toque por escala rigurosa, establecida por ley. En el caso de que la cámara conceda el permiso, cesará el interesado por el mismo hecho, en el ejercicio de sus funciones. II. Funcionar en ningún otro encargo ni empleo público”.

6. El artículo 33 del voto particular de la minoría de la Comisión Constituyente de 1842 establecía: “Ningún diputado, ni senador, puede renunciar su encargo, sino por impedimento físico, ni ser destituido, más que en el caso de que perdiera la cualidad de ciudadano, o de que falte culpablemente tres meses consecutivos a las sesiones, ni obtener del gobierno durante su misión y un año después, condecoración, empleo, comisión o cualquier gracia, a excepción de los ascensos de rigurosa escala”.

7. El artículo 41 del segundo Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana de 2 de noviembre de 1842 determinaba: “Ningún diputado ni senador puede renunciar su encargo sino por causa justa calificada por el Congreso, ni ser destituido más que en el caso de que perdiera la cualidad de ciudadano, o de que faltare sin licencia tres meses consecutivos a las sesiones, ni obtener del gobierno durante su misión, condecoración, empleo, o cualquier gracia, a excepción de los ascensos de rigurosa escala. Sólo podrán ser empleados en comisión por el gobierno con permiso del Congreso, suspendiéndose el ejercicio de su encargo mientras durare aquélla. Tampoco pueden funcionar en ningún otro empleo público”.

8. En el artículo 75 de las Bases Orgánicas de la República Mexicana publicadas en 1843, se contenía: “No pueden los diputados ni senadores obtener empleo o asenso de provisión del gobierno, si no fuere de rigurosa escala; mas podrán obtener del mismo, con permiso de la Cámara respectiva y consentimiento del nombrado, comisiones o encargos de duración temporal, en cuyo caso el interesado cesará en sus antiguas funciones durante el encargo”.

9. Los artículos 57 y 58 del Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana de 16 de junio de 1856 señalaron: “Artículo 57. El desempeño del cargo de diputado es incompatible con el ejercicio de cualquier otro destino o comisión de la Unión en que se disfrute sueldo. Artículo 58. Los diputados propietarios desde el día de su elección hasta el día en que concluyan su encargo, no pueden aceptar ningún empleo de nombramiento del Ejecutivo por el que se disfrute sueldo, sin previa licencia del Congreso. El mismo requisito es necesario para los diputados suplentes que estén en ejercicio de sus funciones”.

10. La Constitución de 1857 en sus artículos 57 y 58 mantuvo en términos casi idénticos la redacción del Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana de 16 de junio de 1856.

11. La reforma de 1874 al artículo 57 de la Constitución de 1857, estatuyó: “Los cargos de diputado y senador son incompatibles con cualquier comisión o empleo de la Unión por el que se disfrute sueldo”. Por su parte la reforma de 1874 al artículo 58 de la Constitución de 1857 precisó: “Los diputados y senadores propietarios, desde el día de su elección hasta el en que concluya su encargo, no pueden aceptar ninguna comisión ni empleo de nombramiento del Ejecutivo federal, por el que se disfrute sueldo, sin previa licencia de su respectiva cámara. El mismo requisito es necesario para los diputados y senadores suplentes en ejercicio”.

12. El proyecto de Carranza sobre el artículo 62 de la Constitución es el que está aún vigente y dice: “Los diputados y senadores propietarios durante el período de su encargo, no podrán desempeñar ninguna otra comisión o empleo de la Federación o de los Estados por los cuales se disfrute sueldo, sin licencia previa de la Cámara respectiva; pero entonces cesarán en sus funciones representativas, mientras dure la nueva ocupación. La misma regla se observará con los diputados y senadores suplentes, cuando estuvieren en ejercicio. La infracción de esta disposición será castigada con la pérdida del carácter de diputado o senador”<sup>13</sup>.

Los debates en el congreso constituyente de 1856 versaron sobre si los militares debían ser considerados empleados para determinar si esa función era susceptible de incompatibilidad con la tarea legislativa, si las incompatibilidades implicaban una restricción a los principios democráticos al limitarse el voto pasivo y, sólo algunos, adujeron que la regulación de las incompatibilidades eran indispensables para asegurar la independencia de los diputados frente al poder. En el Congreso constituyente de Querétaro, el artículo 62 del proyecto se aprobó sin discusión y por unanimidad de 157 votos; el dictamen señalaba: “La taxativa o incompatibilidad contenida en el primer inciso, tiende a afirmar la independencia más completa del personal de ambas Cámaras respecto al Ejecutivo, que desgraciadamente, ya se ha visto, recurre al sistema de dar empleos lucrativos a los representantes del pueblo, para contar con ellos y tener en las Cámaras votos en su favor, tenga el ejecutivo razón o no la tenga. La corrupción posible del poder legislativo se previene con las disposiciones que contienen el artículo 62 del Proyecto. La pena de pérdida de carácter de diputado o senador, es dura; pero ante el peligro que se previene y el mal que se combate, parece necesario determinar la penalidad con energía. La frase “será castigado”, la interpreta la Comisión, y desea hacerlo constar para sentar una base a la aplicación de la ley, en el sentido de que para el referido castigo se procederá según se determine para las responsabilidades oficiales”<sup>14</sup>.

Como pude apreciarse el constituyente de 1916-1917, sólo tuvo en consideración a las incompatibilidades públicas, principalmente las que resultan o podrían resultar del control del ejecutivo sobre las Cámaras. En los años previos a la alternancia política de 2000, era una norma casi sin aplicación e importancia, salvo algunas iniciativas y, juicios amparos que no entraron al fondo, por considerar que se trataba de asuntos políticos. La doctrina nacional no ha profundizado en el tema. Los puntos de debate giran en torno a la licencia que debe solicitar el parlamentario –en caso de darse el supuesto de incompatibilidad– para dejar el cargo, ya sea ante la Cámara respectiva o en los periodos de receso ante la Comisión Permanente según el artículo 78 fracción VIII de la Constitución. En tanto que si ocupan la comisión o empleo –diferente a las tareas legislativas– sin pedir licencia, quedan separados de su encargo. Si la solicitan, y se les otorga, quedan separados del cargo de manera temporal y sin disfrutar de las prerrogativas parlamentarias. En este punto la discusión gira en torno a la temporalidad de la licencia, de si puede rebasar los dos años, pues se intenta aplicar analógicamente la parte final del artículo 98 de la Constitución que señala: “Ninguna licencia podrá exceder del termino de dos años”. También se estudia si las incompatibilidades operan en el sector paraestatal y aquí agregaríamos en los órganos constitucionales autónomos, supuestos que evidentemente deben estar comprendidos en las prohibiciones del artículo 62. Igualmente se insiste que perderán el carácter representativo quienes infrinjan lo dispuesto en la norma y que esa sanción alcanza a los suplentes en ejercicio. De la regulación contemplada en la norma, suelen extraerse por algunos dos inferencias: 1) Se desprende que el artículo 62 no excluye la posibilidad relativa a que diputados y senadores, en el ejercicio de su mandato, desempeñen otras actividades remuneradas unidas a determinados grupos, fuerzas políticas o sociales, así como las relativas a la actividad mercantil industrial o profesional y las no retribuidas económicamente siempre y cuando no deriven en conflictos de interés, tráfico de influencias o cualquier otra conducta delictiva o que quede comprendida dentro de las responsabilidades administrativas y, 2) Se desprende que los diputados y senadores suplentes, cuando no estén en el cargo, pueden



desempeñar cualquier empleo, comisión o actividad lícitos, tanto en el ámbito público como en el privado atendiendo a lo que señala entre otros el artículo 9 de la Ley Federal de responsabilidades administrativas de los servidores públicos <sup>15</sup> .

En las anteriores reflexiones me parece que desde un punto de vista dogmático quedan pendientes cuestiones por aclarar tales como la referente a si el legislador que no solicita la licencia y que está en los supuestos de la incompatibilidad, debe ser inmediatamente separado de su cargo o, debería gozar de la protección de los artículos 14 y 16 constitucionales, y para tal efecto sería importante arbitrar un procedimiento para darle garantía de audiencia antes de que la Cámara respectiva o la Comisión Permanente adopten la decisión respectiva, tal como suele suceder en el derecho comparado . También es fundamental preguntarse sobre los medios de defensa que tendría el afectado en contra de las resoluciones de las Cámaras o de la Comisión Permanente que resuelvan sobre la pérdida del carácter de diputado o senador. Los antecedentes que existen en materia de amparo hacen pensar que este juicio sería sobreseído por actualizar los supuestos del artículo 73 fracción VIII de la Ley de Amparo. Sin embargo, en un Estado de Derecho, toda persona debe contar con recursos para impugnar las determinaciones de autoridad. Es verdad que respecto a instituciones aledañas como las inmunidades, el artículo 111 párrafo sexto señala que: “Las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados o Senadores son inatacables”. La legislación secundaria no contiene soluciones a estos interrogantes y otras más que podrían presentarse cuando el artículo 62 tenga una aplicación efectiva. Ni la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos ni el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos contiene las respuestas necesarias, salvo las normas sobre licencias que los artículos 47, 48, 49 y 50 del Reglamento establece, amén de lo previsto en el artículo 63 de la Constitución sobre vacantes y licencias. Igualmente es importante preguntarse por los órganos, procedimientos y sanciones que conocerían de las responsabilidades administrativas en que incurren diputados y senadores por los supuestos de conflicto de interés y corrupción a que aluden los artículos 8 y 9 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los servidores públicos, específicamente las fracciones XI, XII y XIII, pues aunque los legisladores federales son sujetos a esas responsabilidades y los artículos 53 y 113 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos establecen la existencia de contralorías internas, resulta difícil pensar que esos órganos técnicos se ocupen de las responsabilidades administrativas de los legisladores, tanto porque el contralor de cada una de las cámaras no es par de los legisladores –los contralores son nombrados por las dos terceras partes de los individuos presentes en el pleno– y por tanto, sus superiores jerárquicos son los legisladores, como porque, en el caso de la contraloría de los senadores, ésta solamente revisa el presupuesto de la Cámara de Senadores y de los grupos parlamentarios que la componen, amén de que las resoluciones del contralor deben darse previamente a conocer a la mesa directiva. Lo anteriormente dicho, refuerza la idea de que el marco jurídico de las incompatibilidades y de las responsabilidades administrativas de los legisladores federales está insuficientemente tratado.

En cuanto al artículo 125 de la Constitución podemos decir que es una norma que cierra a nivel constitucional federal el régimen de incompatibilidades. La norma señala una incompatibilidad pública general pues no sólo se refiere a incompatibilidades parlamentarias sino a cualquier incompatibilidad respecto de cargos de elección popular, tanto federales como estatales, y establece: “Ningún individuo podrá desempeñar a la vez dos cargos federales de elección popular, ni uno de la Federación y otro de un Estado que sean también de elección; pero el nombrado puede elegir entre ambos el que quiera desempeñar”. Entre los antecedentes de esta norma se pueden mencionar:

- El artículo 117 del Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana de 16 de junio de 1856 que señalaba: “Ningún individuo puede desempeñar a la vez dos cargos de la Unión de elección popular; pero el nombrado puede elegir entre ambos el que quiera desempeñar”.

- El artículo 118 de la Constitución Política de la república Mexicana de 5 de febrero de 1857 que indicaba: “Ningún individuo puede desempeñar a la vez, dos cargos de la Unión de elección popular; pero el nombrado puede elegir entre ambos el que quiera desempeñar” y,

- El mensaje y proyecto de Constitución de Venustiano Carranza de 1 de diciembre de 1916 que contenía un precepto similar al actual <sup>16</sup> .

Durante el Congreso Constituyente la norma fue votada por unanimidad sin deliberación alguna. La norma como es obvio solo contempla incompatibilidades públicas, no se refiere a las incompatibilidades referidas a cargos municipales y del Distrito Federal, no establece procedimiento alguno para tramitar las incompatibilidades y mucho menos medios de impugnación respecto a las resoluciones correspondientes.

**La necesaria nueva visión de las incompatibilidades.** La nueva visión de las incompatibilidades parlamentarias –regulación de incompatibilidades públicas, privadas, sociales– vinculadas a la ética parlamentaria, a la libertad del parlamentario, a la orientación de su función a favor de los intereses generales y no particulares, tiene que ver no cabe duda, con la construcción del Estado de Derecho en México y con un entendimiento de la democracia, no sólo como reglas de acceso al poder, sino de ejercicio, rendición de cuentas al ciudadano y, transparencia en la función pública. De ahí que las incompatibilidades parlamentarias formen parte de la discusión sobre la reforma del Estado y del Congreso mexicano. Pero no sólo forman parte de esas agendas pendientes, sino que se trata de una institución imbricada con otras, que no puede analizarse aisladamente porque cualquier cambio en su regulación futura produce impactos en otros ámbitos del Estado.

En particular, a las incompatibilidades parlamentarias debe vérselas desde los diversos mecanismos de accountability. Éstos son desde la perspectiva de O'Donnell, la piedra de toque, el elemento angular del Estado de Derecho <sup>17</sup> \*. Tanto los mecanismos de accountability vertical-electoral referentes a las elecciones competitivas, limpias y equitativas como la accountability vertical social interelectoral que ejercen los ciudadanos para prevenir, compensar o castigar actos u omisiones presumiblemente ilegales de los funcionarios públicos; y sobre todo, la accountability horizontal a cargo de instituciones autorizadas del Estado para vigilar, supervisar, prevenir, compensar y sancionar actos, de funcionarios públicos. Para O'Donnell, la accountability horizontal es básica, es lo que da al Estado de Derecho efectividad, pues en el Estado de Derecho no basta una legislación adecuada sino también una red de instituciones estatales que converjan para asegurar la efectividad de un sistema legal.

Las incompatibilidades parlamentarias amplias –públicas, privadas, sociales– tienen relación con los mecanismos de accountability horizontal y social porque impiden que el legislador obedezca a intereses no democráticos, porque salvaguardan su independencia y libertad, y permiten que el poder legislativo y el propio ciudadano, exija cuentas y responsabilidades cuando el legislador está condicionado por intereses parciales y particulares que no responden a su función. Una regulación adecuada de incompatibilidades evita que se constituyan transformaciones duales. Por un lado un sistema concentrado en las cuestiones que importan a la élite económica, financiera y de negocios, mientras por otro, un sistema que permanece olvidado, con carencias de recursos e infraestructura. Se trata de que el legislador cumpla con sus tareas y fines sin ataduras y dependencias que lo dirijan a intereses o sectores dominantes.

Nuestra transición a la democracia está necesitada de enormes transformaciones en el sistema institucional para que podamos decir que nuestro régimen es democrático y nuestro Estado, un Estado de Derecho. Tal vez, una nueva regulación de las incompatibilidades en general y de las parlamentarias en particular, no tenga para muchos la trascendencia de discusiones en torno a la forma de gobierno –si México debe constituirse como sistema presidencial acotado, semiparlamentario, de gabinete o parlamentario– o sobre el número y atribuciones de los órganos constitucionales autónomos o sobre nuevos derechos fundamentales que el sistema jurídico debe reconocer, entre otros temas que se apuntan en la agenda de la reforma del Estado. Sin embargo, instituciones como las incompatibilidades, aparentemente “menores” en la discusión sobre la reforma del Estado, pueden contribuir enormemente en la transformación del Congreso y tienen como ventaja frente a los “grandes” temas, que a diferencia de ellos, seguramente el consenso político para su reforma sea asequible de manera expedita y sencilla. Lo que no puede aceptarse entre nosotros es la postura que sostenía que un Estado de Derecho se caracterizaba sólo por dos notas básicas: la que implicaba la reducción de la discrecionalidad concedida al poder público a través de la ley y, la que demandaba reglas del juego que permitieran a los individuos procurarse sus fines libremente<sup>18</sup>. Hoy en día, pensar así, es no entender la importante evolución que ha tenido el Estado de Derecho<sup>19</sup> en términos de protección fuerte y garantista a los derechos humanos y del papel que en el mismo tiene el ciudadano frente a la autoridad y, las responsabilidades sociales y democráticas que tiene la autoridad –el legislador– hacia y con los ciudadanos.

**Incompatibilidades y reforma del Congreso.** En los últimos años existe una discusión muy intensa en torno a la reforma del Congreso y desde diversas perspectivas se proponen los temas de la agenda. Cecilia Mora-Donatto señala como materias a revisar a las siguientes: “1. Redefinir la estructura orgánica y dimensión de las cámaras; 2. Consolidar cuerpos de apoyo técnico; 3. Dejar atrás, de manera definitiva, el predominio del ejecutivo en la planificación y diseño de la acción legislativa del Congreso; 4. Convertir a las comisiones en los escenarios propicios para el desahogo del trabajo parlamentario; 5) Romper con la elaboración masiva de normas cuya abundancia repercute en la calidad de la producción parlamentaria y en la pérdida de la calidad legislativa; 6) Superar el papel predominante de los partidos en el funcionamiento del Parlamento, a través de los grupos parlamentarios, y reforzar la, hasta ahora, posición secundaria del parlamentario individual; 7) Hacer frente, mediante procedimientos innovadores, a la ominipresencia de los medios de comunicación que, por virtud del lento y abigarrado funcionamiento interno del Congreso, se han convertido, progresivamente, en el foro auténtico de confrontación política y el lugar idóneo para la discusión entre las alternativas de gobierno”<sup>20</sup>. Desde otras perspectivas, la preocupación mayor consiste en lograr superar las deficiencias de los gobiernos divididos y generar condiciones de gobernabilidad democrática. En otras palabras se trata de enfrentar el problema de la construcción de mayorías que permitan el entendimiento entre el ejecutivo y el legislativo. Entre los mecanismos que se han propuesto para la construcción de mayorías en nuestro país me refiero a los siguientes<sup>21</sup>:

1. Volver a las fórmulas electorales de mayoría que tienden al bipartidismo y eliminar tanto los diputados como los senadores de representación proporcional.
2. Incrementar la cláusula de gobernabilidad que establece el artículo 54 constitucional. Pensar que con un 36% de los votos se tenga una mayoría de 50% más 1 de escaños.
3. Reformar el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales a fin de crear coaliciones de gobierno y no sólo electorales.
4. Establecer nuevamente a nivel federal la figura del candidato común.

5. Regular los poderes de decreto del ejecutivo, para que éste, en condiciones de necesidad y urgencia pueda legislar.
6. Incorporar la figura de la guillotina a fin de que iniciativa del ejecutivo presentada al Congreso y no aprobada por el legislativo dentro de los plazos previstos se entienda aprobada.
7. Introducir la figura de la prioridad legislativa del ejecutivo para que sus iniciativas sean atendidas con preferencia por el Congreso, tal como ocurre en los casos de Brasil, Chile, Ecuador, Paraguay, Perú y Uruguay.
8. Incorporar la reelección de los legisladores.
9. Establecer la segunda vuelta electoral, no sólo en el ejecutivo sino en el legislativo.
10. Determinar límites a la deliberación dentro de las comisiones y del pleno, con obligaciones para elaborar dictámenes dentro de cierto plazo.
11. Establecer la figura del jefe del Gabinete.
12. Impulsar reglas en el Congreso, comisiones y pleno de las Cámaras, que favorezcan la planeación con eficiencia de los trabajos legislativos.
13. Cambiar el formato del informe presidencial.
14. Establecer la figura del referéndum para cambios constitucionales y para la suscripción y ratificación de tratados.
15. Incrementar las atribuciones de las comisiones legislativas <sup>22</sup>.
16. Aprobar el sistema semi presidencial o semi parlamentario.
17. Establecer mecanismos de rendición de cuentas de las comisiones del Congreso a la sociedad.
18. Participación del legislativo en la aprobación del Plan Nacional del Desarrollo y en las designaciones de los miembros del gabinete. Además de reforzar los mecanismos de aprobación y de control del presupuesto.
19. Ampliar los periodos de sesiones de las Cámaras.
20. Modificar las reglas del veto parcial <sup>23</sup> y del veto de bolsillo.
21. Pasar a un sistema parlamentario.
22. Generar una nueva cultura política.

De entre todas las propuestas anteriores son dos las que provocan las mayores polémicas. La concerniente al cambio del sistema presidencial por otro, ya sea parlamentario, semiparlamentario o de gabinete y, la referida a la reelección de los legisladores. Diego Valadés <sup>24</sup> ha impulsado el cambio del sistema presidencial por el de gabinete. Esta transformación consistiría en la existencia

de un jefe de gabinete propuesto por el presidente pero ratificado por una de las Cámaras del Congreso –Valadés propone al Senado-. La ventaja del sistema implicaría que el gabinete –los secretarios de Estado y el jefe de gabinete– dependerían de la aquiescencia del legislativo para ser designados, lo que facilitaría una mejor relación entre el ejecutivo y el legislativo y, la posibilidad de acuerdos para sacar adelante iniciativas de ley de una manera mucho más tersa entre ambos poderes. El gabinete plural ofrecería un espacio para la conciliación y la cooperación entre partidos políticos y una limitación al poder unipersonal del presidente, es decir, se moderaría el ejercicio del poder y se tendería a un presidencialismo racionalizado. Otros consideramos que el cambio tiene que ser mayor, y que la solución pasa por la construcción de un sistema parlamentario, el que tiene sobre el presidencial las siguientes ventajas: la flexibilidad, la existencia de soluciones constitucionales para la confrontación entre el legislativo y el ejecutivo, la no producción de la parálisis del legislativo o los impasses entre los poderes, fortalece de mejor manera el sistema de partidos, favorece los juegos de suma positiva, se trata de un modelo diseñado para la cooperación política, no es deficiente en términos de legitimidad moral y, genera estabilidad política <sup>25</sup>. Cualquiera que sea la alternativa escogida, lo cierto es que ello dependerá de los consensos políticos entre los grupos parlamentarios, más que de las razones técnicas existentes para optar por una vía o por la otra <sup>26</sup>. También a este respecto habrá quien defienda la permanencia del sistema presidencial con algunos cambios para acotarlo y permitir una mejor relación con el Congreso.

En cuanto a la reelección legislativa, en el medio académico se sostiene que la reforma a los artículos 59 y 116 fracción II de la Constitución para permitir la reelección, ofrecería entre otras, las siguientes ventajas <sup>27</sup>: 1) Crearía una relación más directa entre los representantes y los electores; 2) Fortalecería la responsabilidad de los legisladores; y 3) Profesionalizaría a los legisladores. Sobre la primera ventaja, se dice que al tener que regresar los legisladores a buscar el voto en sus distritos originales, se generaría un incentivo para mantener el contacto con los electores y, además, el legislador buscaría su promoción política no al interior de su partido sino con los votantes. Respecto a la segunda ventaja, se señala que la reelección aumentaría la preocupación de los legisladores para desempeñar diligentemente su cargo y no dejar pasar el tiempo de la legislatura sin aportar nada a los trabajos de los órganos legislativos. En relación con la tercera ventaja, se comenta que la reelección generaría y desarrollaría verdaderas políticas de Estado, los legisladores se volverían expertos en sus temas legislando y habría incentivos para producir legislación de calidad. No obstante lo anterior, hay también críticas a la reelección legislativa, entre otras, las siguientes: 1) Fortalecería los cacicazgos al interior del Congreso si éste no se democratiza, transparente y le da mayor fuerza al legislador individual; 2) Anquilosaría a la clase política en México al no facilitar el recambio de la élite política; 3) Al final alejaría en mayor medida al ciudadano del elector. En nuestra opinión, la reelección legislativa como cualquier cambio en el Congreso, debe venir acompañada por otras transformaciones institucionales en el sistema, tales como: la reforma en materia de radio y televisión para que el poder mediático no defina las reelecciones, la introducción de la revocación de mandato del legislador, la candidatura independiente y la inclusión de mecanismos de democracia directa, además de la derogación del financiamiento privado para que el legislador no sea preso y rehén de los grandes intereses económicos para que la pretendida vinculación con el elector que lograría la reelección, quede al final en mascarada <sup>28</sup>.

**Las propuestas en materia de incompatibilidades.** En materia de incompatibilidades, un gran número de propuestas legislativas se han hecho hasta el momento y contemplan a la institución como un asunto importante de la modernización del Congreso, como un elemento central en el funcionamiento del mismo y de la libertad del legislador. Basta para poner como ejemplo de lo anterior, la propuesta que en su momento hicieron las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias y de Estudios Legislativos Segunda, del Senado de la República, que el 15 de diciembre de 2005, entre sus iniciativas destacaron la

necesidad de agregar al artículo 62 constitucional dos cuestiones: la determinación de incompatibilidad entre los cargos de diputado o senador con comisiones o empleos no solamente de los Estados sino también del Distrito Federal, de los municipios o de entidades supranacionales y, la incorporación de las incompatibilidades no sólo por razón del cargo público sin por existir un posible conflicto de intereses, para de esta manera, establecer una prohibición general para las actividades o situaciones que generen ese conflicto, referidas a la percepción de algún beneficio incompatible con el ejercicio de las funciones y actividades legislativas. La propuesta de incompatibilidades se vincula a otras referidas a la ampliación de los periodos legislativos, al fortalecimiento de las atribuciones de control del legislativo <sup>29</sup>, al desarrollo de los grupos parlamentarios <sup>30</sup>, a la incorporación de la iniciativa legislativa popular, al proceso legislativo, a nuevos procedimientos legislativos, a la existencia de Reglamentos propios en cada una de las Cámaras, al fortalecimiento de las comisiones, a los poderes legislativos de glosa al informe presidencial, al desafuero y al juicio político, al incremento de atribuciones en ambas Cámaras, entre otras.

Lo anterior pone de manifiesto que el tema de las incompatibilidades parlamentarias no es asunto marginal, sino que está unido con el debido fortalecimiento del Congreso y sus finalidades, en donde el estatuto del parlamentario, que tiene que ver con los derechos y obligaciones de los legisladores, debe ser afinado, pues aunque ciertamente las atribuciones del Congreso en materia de legislación, de control, de orientación política, deben ser incrementadas y fortalecidas, al igual que el papel de las comisiones <sup>31</sup>, el fundamento del trabajo legislativo reside en el legislador individual, y es por ello, que cualquier reforma debe empezar por él. En especial, resulta impostergable salvaguardar su independencia y su libertad, pues de otra manera, el Congreso sería una institución reflejo de otras instituciones e intereses fácticos y no el ámbito de la deliberación política que con independencia cumple las atribuciones que la Constitución ha determinado. Lo expuesto se señala en una época en la que los poderes fácticos se superponen a los poderes formales del Estado. En esa medida resulta imprescindible entender la reforma del Congreso desde el legislador individual, pues en él reside la posibilidad de que el órgano legislativo cumpla adecuadamente sus tareas. Una regulación apropiada de las incompatibilidades parlamentarias es parte de la solución para que el legislativo satisfaga los intereses generales de la sociedad desde la libertad del legislador.

El 17 de abril de 2007 el Senado de la República envió a los Secretarios de la Cámara de Diputados la minuta con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 62 de la Constitución. La minuta con proyecto de decreto en su parte conducente dice:

“Artículo Único. Se reforma el artículo 62 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 62. Los integrantes del Congreso de la Unión observarán los principios de honradez y transparencia.

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



También estarán impedidos, durante el desempeño de sus funciones, para intervenir en asuntos que les signifiquen conflicto de interés directo, mismos que serán expresamente detallados en la ley. No podrán representar, por sí o por interpósita persona, intereses patrimoniales de terceros frente a los de cualquier ente o persona moral de derecho público, salvo los casos de excepción que expresamente señale la ley. La contravención a estas disposiciones será sancionada en los términos que establezcan los ordenamientos federales aplicables”<sup>32</sup>.

La minuta aprobada en el Senado para reformar el artículo 62 de la Constitución vino acompañada de reformas a la Ley Orgánica del Congreso. Sin embargo, hasta el momento la minuta no ha sido votada por el pleno de la Cámara de Diputados.

**Incompatibilidades y estatuto del parlamentario.** Los titulares de los órganos cúspide del Estado –poderes y órganos constitucionales autónomos– deben contar con un estatuto jurídico definido que propenda a dos finalidades claras: el cumplimiento de los fines y objetivos de las tareas encomendadas y a salvaguardar su independencia, tanto de las interferencias de otros poderes y órganos como de los poderes fácticos. Los legisladores no son la excepción a lo anterior, sino que con mayor razón su estatuto debe ser claro. Desgraciadamente en nuestro país, el estatuto del parlamentario a diferencia de otros países o no está adecuadamente esclarecido o no es completo<sup>33</sup>. Existen confusiones conceptuales entre las distintas categorías, así no hay claridad en la distinción entre capacidades y elegibilidades, en ocasiones éstas se confunden con las incompatibilidades, las inmunidades se encuentran deficientemente reguladas al igual que las causas y procedimientos del juicio político. En materia de inviolabilidad parlamentaria no hay precisión si la inviolabilidad protege sólo a la opinión o también al voto y, cabe insistir, que la vía más evidente de vulneración a la libertad del legislador se da a través de las instrucciones que recibe de sus grupos parlamentarios y partidos, cuando no de poderes fácticos, lo que representa una forma moderna de mandato imperativo que el constitucionalismo democrático prohíbe en los textos constitucionales, principalmente de los países europeos<sup>34</sup>.

Donde las cosas son igualmente preocupantes es en materia de derechos y obligaciones de los legisladores. La Ley Orgánica del Congreso no contiene un apartado sobre los derechos y obligaciones de los legisladores y, en general se piensa que éstos están vinculados a la dieta y las obligaciones de asistencia. La conformación del marco jurídico desde arriba, desde el papel de la Junta de Coordinación Política de ambas Cámaras y del papel vertical y disciplinario que desempeñan los líderes de los grupos parlamentarios –según se prevé en la legislación vigente–, impide entender el Congreso desde el papel de las comisiones y del legislador individual. Es en este último aspecto en el que se debe insistir más para poder exigirle cuentas claras a cada legislador y que éstas no se diluyan en las estructuras verticales y jerárquicas del Congreso.

Otro de los temas torales, no explorado debidamente, es el que corresponde a las responsabilidades de los legisladores. En general suele plantearse el problema en nuestro país sólo en el plano de las responsabilidades políticas, las referidas al juicio político o, cuando mucho, desde el ángulo de las inmunidades. Así se propone reformar la Carta Magna para establecer que no será necesaria la declaración de procedencia cuando se trate de delitos graves, cuando se haya sorprendido al legislador en flagrancia o cuando se hubiere solicitado licencia y se le haya concedido<sup>35</sup>. En cuanto a las responsabilidades administrativas, las propuestas son más débiles y, hasta ahora, considero que no existe precisión respecto a las conductas que serían sancionables, los órganos competentes para determinar responsabilidades administrativas, ni los procedimientos, sanciones y medios de impugnación que procederían contra las determinaciones de la autoridad competente. La Comisión Especial del Senado para el Estudio de los Sistemas de Control de la Administración y Rendición de Cuentas dentro de los poderes de la Unión, no ha tenido una visión clara de lo que implica el

estatuto del parlamentario y, por ello sus propuestas, para que por ejemplo, sea la Contraloría Interna de las Cámaras, la encargada de las investigaciones, procedimiento y dictamen en contra de los legisladores por faltas administrativas, son improcedentes, pues no se hacen cargo de que el Contralor Interno de las Cámaras es un servidor público designado por los propios legisladores, jerárquicamente inferior a los mismos y, que por otra parte, la única manera de no politizar los procedimientos consistiría en que las investigaciones y procedimientos en esta materia sean públicos, lo que hoy por hoy contraviene a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental <sup>36</sup>. Es decir, la comprensión de esta materia sigue siendo muy imperfecta cuando las responsabilidades administrativas no son un asunto menor dentro del estatuto del parlamentario.

También el estatuto del parlamentario debería implicar de manera detallada todo lo concerniente a la declaración de la situación patrimonial del legislador. De lo que se trataría es de lograr la publicidad de estas declaraciones y una supervisión adecuada de carácter aleatorio, tanto por las contralorías internas de las Cámaras como por la Auditoría Superior de la Federación. El legislador y sus familiares en estos procesos de supervisión y fiscalización estarían obligados a proporcionar amplia información a los órganos de fiscalización. Además, cada vez existe mayor conciencia para que la declaración no se constriña sólo al patrimonio, sino también a las actividades e intereses del legislador y su familia, para que la ciudadanía tenga una noción amplia de los vínculos del legislador con sectores políticos, económicos y sociales. De esta suerte, sería necesario que en las Cámaras hubiere tanto un registro sobre la situación patrimonial del legislador como de sus actividades e intereses, ambos debieran ser públicos. Cómo puede observarse, este tema tiene una relación directa con las incompatibilidades porque el registro de actividades y de intereses sería, una de las principales fuentes de información para conocer si se da o no algún supuesto de incompatibilidad de carácter privado o social.

Parte del estatuto de los legisladores debiera comprender la rendición de cuentas permanente de los legisladores con los ciudadanos. El Congreso y sus órganos deben informar periódicamente a la ciudadanía sobre las actividades realizadas, las leyes aprobadas, el trabajo en el pleno y en las comisiones, la manera cómo se desarrollan las actividades de control y de orientación política que corresponden al legislativo. Lo anterior no entraña que en lo individual el legislador no tenga las mismas obligaciones y, que no deba informar de lo que realiza, tanto a los ciudadanos de su distrito, entidad, circunscripción como de su país. La rendición de cuentas no debiera, por otra parte, entenderse sólo como una actividad del legislador hacia los ciudadanos, también éstos necesitan tener los canales y los mecanismos para supervisar la calidad y la profundidad de los informes periódicos del legislador, a través, por ejemplo, de las auditorías ciudadanas <sup>37</sup>, además de tener la posibilidad de plantearles sus preocupaciones, reclamos o propuestas y, la obligación consiguiente de dar respuesta a las preocupaciones ciudadanas en un clima de transparencia. Aquí debe haber claridad para que las preocupaciones y reivindicaciones de los ciudadanos no terminen siendo los reclamos y propuestas sólo de los poderosos o de los factores reales de poder.

El ejercicio del estatuto del parlamentario debe realizarse con transparencia. Es decir, el cúmulo de derechos, obligaciones, responsabilidades, privilegios, inmunidades, prerrogativas, etcétera, inherentes al cargo de legislador deben ventilarse públicamente. De otra manera, será muy difícil determinar si el legislador orienta su actividad hacia la consecución de los intereses generales en un marco de libertad e independencia o, si está supeditado a intereses de poder formal o informal. Por ello, todo lo concerniente al estatuto del parlamentario debiera ser público para que el ciudadano en los momentos electorales pueda emitir su voto razonado con plena conciencia y en los momentos interelectorales pueda controlar debidamente el poder y conocer si el legislador individual está cumpliendo con sus cometidos. Resulta muy criticable que la vigente Ley Federal de Transparencia



y Acceso a la Información Pública Gubernamental considere como información reservada, en su artículo 14, la concerniente a los procedimientos y a las deliberaciones <sup>38</sup>. Casi todo el trabajo legislativo debiera ser público pues en sede legislativa se abordan asuntos públicos, se trata de servidores públicos y el funcionamiento de las cámaras es pagado con recursos públicos.

Dentro de las iniciativas recientemente presentadas al Congreso están las referentes a la regulación de la ética parlamentaria <sup>39</sup>. El estatuto del parlamentario se supervisaría mejor si los propios pares del legislador en un marco de plena transparencia dan seguimiento a sus actividades, al cumplimiento de sus derechos y obligaciones, por eso es imprescindible que en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos se incluya como comisión ordinaria a la de ética parlamentaria, la que tendría como principal cometido salvaguardar el estatuto del parlamentario, generar una cultura ética de los legisladores, proponer códigos de ética para los parlamentarios <sup>40</sup>, y principalmente encargarse de las investigaciones, procedimientos y dictámenes relacionados con la responsabilidad administrativa, las incompatibilidades y la violación a cualquier obligación del parlamentario, para que sea el pleno, al que le competan las resoluciones definitivas. Las contralorías internas de las Cámaras realizaran las funciones técnicas de investigación y de apoyo, a pedido de las respectivas comisiones de ética.

En el estatuto del parlamentario una cuestión que debe ser especialmente reforzada es la relativa a la libertad del voto del parlamentario. De ser posible tendría que haber una reforma constitucional al artículo 61 de la Constitución, para que se establezca de manera expresa, además de la inviolabilidad de las opiniones del legislador, la inviolabilidad del voto, es decir, la prohibición expresa de cualquier mandato imperativo al legislador, de partidos, poderes formales o intereses fácticos. Es verdad que en las sociedades contemporáneas existe la disciplina dentro del grupo parlamentario al que pertenece el legislador, pero esta disciplina no debe llevarse al extremo de evitar la deliberación y la libertad al interior del propio grupo parlamentario. El legislador no puede ser reconvenido por sus opiniones pero tampoco por sus votos. De lo que se trata, es que el parlamentario sea capaz de asumir su responsabilidad en el ejercicio del mandato, y además, mantener la independencia y libertad que requiere el ejercicio de la representación <sup>41</sup>. En otras palabras, resulta lógica en nuestros días la existencia grupos parlamentarios, pero éstos deben actuar también democráticamente y, a su interior, los legisladores deben debatir con transparencia para asumir las posiciones del grupo y, siempre será posible jurídica y éticamente que algún legislador se aparte del acuerdo mayoritario o general por razones de conciencia sin que al hacerlo reciba algún tipo de sanción jurídica o política.

Crucial es regular de mejor manera a los grupos parlamentarios para evitar que los líderes de los mismos se transformen de coordinadores en dictadores. Desde luego que debe haber autonomía en dichos grupos pero no al extremo de que sus procedimientos y decisiones no sean transparentes o que se vulnere la independencia y libertad de conciencia de los legisladores. Los grupos parlamentarios deben tener una organización y procedimientos democráticos y respetar los derechos fundamentales de los legisladores que los componen. Su manejo administrativo debe ser público y, los recursos económicos que los líderes de esos grupos reciben no deben utilizarse para realizar chantaje a los legisladores, para cooptarlos o para premiar lealtades inconfesables o peor aún, para ser desviados de manera ilegal para las campañas. Por ello, tiene razón el ex senador Sodi, cuando propuso la doble fiscalización de los recursos ejercidos por los grupos parlamentarios, una interna por parte de las Contralorías Internas de las Cámaras y una externa a cargo de la Auditoría Superior de la Federación <sup>42</sup>.

Las incompatibilidades parlamentarias están inscritas en todos los aspectos del estatuto del legislador señalados anteriormente. Un cambio en el régimen de incompatibilidades no podría ser

afrontado sin tomar en cuenta la complejidad que reviste la regulación del estatuto del parlamentario. Los objetivos constitucionales, tanto del estatuto parlamentario como de las incompatibilidades, son los mismos: salvaguardar la independencia y libertad del legislador para que éste oriente su actuar hacia la realización de intereses generales. En este sentido, las incompatibilidades son un elemento adicional en el engranaje institucional que se suma, entre otros, a: los derechos y obligaciones del legislador, su ética, las inviolabilidades del parlamentario, sus inmunidades, sus responsabilidades políticas y administrativas, la organización democrática del grupo parlamentario, la declaración del patrimonio y actividades del legislador, la transparencia en el Congreso, la rendición de cuentas del legislador a la sociedad y, la fiscalización de los recursos que se emplean en sede legislativa. El reto, por tanto, es grande, pero necesario para que la voluntad en el Congreso se construya de abajo hacia arriba, con plena deliberación y con procedimientos parlamentarios democráticos desde el papel que desempeña el legislador en lo individual.

**Incompatibilidades y conflictos de interés.** La existencia de intereses ajenos de carácter espurio a aquellos que son propios de la acción pública legislativa forma parte de nuestra realidad. La realización de determinadas actividades privadas o sociales por parte del legislador o sus vínculos con los intereses de poderes fácticos puede suponer un riesgo para la recta realización del mandato parlamentario <sup>43</sup>. Las incompatibilidades parlamentarias son, entre otros, un instrumento adecuado para salvaguardar las funciones del legislador de esos intereses espurios, tanto privados, mercantiles como sociales, para evitar y prohibir la conexión indebida entre el interés privado o social con la naturaleza y función del cargo público. En nuestro país, es cada vez más frecuente la crítica social a que por ejemplo: los legisladores no sean de tiempo completo y dedicación exclusiva; que los legisladores cuando son abogados litiguen contra el Estado; que ocupen funciones en comisiones legislativas como presidentes, secretarios técnicos o miembros, cuando en su actividad profesional presente o previa tuvieron relación de interés personal o profesional con las materias de las que conocen esas comisiones; que ex contratistas del Estado, hoy legisladores, presidan comisiones que tengan que ver con las dependencias con las que tenían relación contractual; senadores que defienden por razones personales o profesionales en el seno del legislativo los intereses de poderes fácticos como los medios de comunicación electrónica; legisladores que a cambio de viajes o favores deciden bajar los impuestos al tabaco; legisladores en ejercicio que tienen despachos de consultoría que brindan servicios profesionales a las Cámaras; legisladores cuyas empresas son contratistas o proveedoras de servicios a las instancias del legislativo o de otros órganos del Estado y; el reparto de comisiones legislativas en función de los intereses económicos o sociales que los legisladores representan, etcétera.

Los ejemplos anteriores son prueba evidente de que el poder legislativo mexicano y sus miembros están sometidos a continuos escenarios en donde puede haber conflictos de interés y en ocasiones hasta franca corrupción. El fenómeno se agravó con la aparición de las empresas de cabildeo a partir de 1996-1997. Éstas suelen presionar a los legisladores para que aprueben leyes ad hoc para beneficiar a sus clientes. El cabildeo en el Congreso avanza, sin que exista regulación alguna sobre él y sin que se tenga conciencia clara de sus efectos perniciosos para la libertad e independencia del legislador y del Congreso. Entre las principales empresas de cabildeo en México podemos mencionar, entre otras, a las siguientes: Grupo Estrategia Política; Cabildeo & Comunicación; Grupo de Asesoría Estratégica S.C.; LTG Lobbying México; International Consulting and Marketing IC&M México; Corporativo de Servicios Legales S.C.; Asociación Nacional de Profesionales del Cabildeo (Procab A.C.) <sup>44</sup>. Ha trascendido tanto en el medio nacional la práctica este tipo de actividades que ahora las principales empresas mexicanas realizan cabildeo en el extranjero, de manera señalada ante el Congreso de los Estados Unidos y las dependencias federales del ejecutivo de ese país <sup>45</sup>.

La regulación contemporánea de las incompatibilidades como ya se ha señalado a lo largo de estas páginas, debería consistir en evitar y prohibir el conflicto de intereses privados y sociales en la labor del legislador que debe ser independiente y libre. En México, a medida que el proceso de transición a la democracia avanza, la centralidad del poder legislativo es mayor, pues las Cámaras del Congreso tienen más peso en las decisiones nacionales. El poder en México se ha trasladado al menos parcialmente del ejecutivo al legislativo y judicial y, por lo tanto surgen nuevos riesgos. Si durante el antiguo régimen, la presión y la cooptación a los legisladores provenía del ejecutivo, hoy proviene principalmente de sus partidos y de los poderes fácticos a través de empresas de cabildeo. Para tener una idea de lo que el cabildeo puede significar tengamos en mente el famoso caso Abramoff en los Estados Unidos, país en el que los cabilderos desde el siglo XIX gozan de un poder desproporcionado en el proceso político, principalmente legislativo, sin haber sido electos por la ciudadanía. El cabildero Abramoff se declaró culpable en enero de 2006 y reconoció haber cometido actos de corrupción respecto a legisladores a quienes regaló viajes, contribuciones de campaña, comidas y diversiones para influir en sus actos en beneficio de sus clientes. Los cabilderos han erogado en los Estados Unidos entre 1998-2005 trece mil millones de dólares para convencer e influir a los miembros del Congreso y otros servidores públicos. Se dice, que la cantidad erogada para influenciar a los legisladores implica el doble de lo gastado para elegirlos. En ese país están registradas más de diecisiete mil doscientas empresas de cabildeo. Su principal objetivo es influir en la aprobación del presupuesto para que a través de él salgan beneficiados los intereses que representan. Gran parte de los cabilderos son ex legisladores o ex servidores públicos y sus empresas reportan al fisco beneficios constantes y en alza cada año. Ante estos hechos, organizaciones no gubernamentales como “Ciudadano Público” reclaman reformas a la Ley de Divulgación de Cabildeo (Lobbying Disclosure Act de 1996) y a la Ley de Registro de Agentes Extranjeros. Entre otras cosas se propone: 1) Que los ex legisladores tengan un periodo de incompatibilidad mayor –actualmente es de un año con posterioridad a la finalización del cargo– para actuar como cabilderos; 2) Obligar a los legisladores a transparentar cualquier negociación que tenga que ver con su función legislativa, en especial con los cabilderos; y, 3) Prohibir de manera más estricta la entrega de regalos a los legisladores por parte de cabilderos así como obligar a los legisladores a rembolsar los costos de viaje por usar los aviones privados de los cabilderos o de las empresas que representan <sup>46</sup>.

En el plano teórico se suelen proponer respecto al cabildeo, las siguientes medidas: “a) Frente a la desigualdad que genera un sistema en el que los grupos adquieren tamaño protagonismo, no pensamos que sea conveniente, ni posible, su limitación a través de medidas restrictivas. Es tal el grado de inserción de estos grupos en el sistema, que cualquier legislación que tratara de prohibir sus actividades estaría condenada al fracaso. Es preciso, por lo tanto, establecer mecanismos formales que permitan el acceso a los parlamentarios a aquellos grupos que no cuentan con medios para hacerlo de manera informal; b) La utilización de los grupos como elemento de participación política, nos obliga a dotar a éstos de un elemento de receptividad, de representatividad, que reforzaría el impacto democrático de un sistema, el de intereses, tradicionalmente valorado por sus aportaciones de carácter técnico. Para lograr este fin será necesario facilitar a los parlamentarios elementos de juicio que les permitan valorar los intereses afectados que requiere su atención; c) Además es necesaria la asimilación de los despachos profesionales de presión (lobbies), como uno más dentro de la tipología multiforme de los grupos de presión...d) Somos partidarios de una legislación abierta a la participación de los grupos en el sistema que establezca la transparencia como principio fundamental de control. El registro, la exigencia de una serie de requisitos formales para presentar propuestas y los informes periódicos se convertirían en los tres ejes sobre los que giraría dicha legislación; e) El registro, elemento clave del sistema, se establecería como requisito indispensable para obtener el acceso a los parlamentarios. Los grupos estarían obligados a inscribirse en el registro, que se convertiría en el garante principal de la transparencia al exigir una

enumeración exhaustiva de aquellos que ejercen actividades legales de presión y la identidad de los grupos interesados, en el caso de aquellos que representan los intereses de otros de manera profesional; f) Además se establecería una regulación formal para las propuestas presentadas por los grupos que exigiría que éstas cumplieran las siguientes condiciones: Entregar un número de copias suficientes para distribuir a los grupos parlamentarios, para que todos puedan conocer las propuestas realizadas; la descripción somera de la situación sobre la que se quiere intervenir a través de una serie de datos contrastados; una valoración de la base social de la campaña, que deberá presentar, además del número de interesados, otros elementos que hacen conveniente su consideración en beneficio del interés general; las medidas que se pretende que el Parlamento tome en consideración, presentadas como una serie de conclusiones lógicas fruto del conocimiento, el estudio y el análisis de la situación; g) Por último, siguiendo el modelo norteamericano, se establecería la obligación de informar sobre las actividades realizadas, a través de informes periódicos que se convertirían en el medio habitual de control de la opinión pública sobre la labor de estos grupos. Las primeras valoraciones de la nueva normativa norteamericana sobre la materia (Lobbying Disclosure Act, 1996), que incluye esta obligación de informar, han denunciado dos problemas fundamentales: el peligro de que este deber de información se convierta en una serie de requisitos formales, una justificación rutinaria sin relación con la realidad; y el peligro de que la dificultad de acceso a estos informes impida un control real de la opinión pública. A fin de evitar estas confusiones en la opinión pública sería necesario, como demuestra la experiencia americana, la existencia de un órgano controlador que reciba y gestione el registro y los informes, con potestad sancionadora en caso de incumplimiento. A efecto de alcanzar un control parlamentario de su actuación, este órgano en nuestro país podría depender de la Mesa del Congreso, donde se encuentran representados todos los grupos parlamentarios. A su labor se encargaría el garantizar la publicidad absoluta del registro y los informes; h) Las dificultades expuestas hacen absolutamente necesaria la colaboración de los parlamentarios, obligados a denunciar todo comportamiento que vaya en contra de esta normativa. Como hemos descrito, en Europa se contempla esta situación a la hora de establecer los derechos y deberes del parlamentario, estudiándose la conveniencia de incluir en las normas estatutarias, unas normas básicas de comportamiento que deberán seguir los Parlamentarios en sus relaciones con los grupos, estableciendo criterios claros que permitieran saber a que atenerse en materias tan conflictivas como los regalos, dádivas u otras formas indirectas de pago”<sup>47</sup>.

Como puede apreciarse, se trata de transparentar el papel de los poderes invisibles y ocultos de la democracia como les ha llamado Bobbio<sup>48</sup>. Estimo que las propuestas transcritas no resuelven totalmente el problema, como se ha constatado recientemente en Estados Unidos con el caso Abramoff, pues es difícilmente conciliable con la democracia que ciertos sectores –los cabildeos y las empresas que representan– tengan más peso que otros sectores en las decisiones de las diversas instancias del Congreso. Desde mi punto de vista, cualquier regulación del cabildeo en México debe venir acompañada además de las sugerencias que se han precisado en los párrafos que anteceden, de una profundización de la transparencia en las actividades del Congreso, tanto procedimientos como resultados, de una mayor deliberación en las instancias del legislativo, de una completa regulación del estatuto del parlamentario, principalmente incompatibilidades y responsabilidades administrativas, además del fortalecimiento de las instancias de control y fiscalización internas y externas de las Cámaras. Igualmente, la introducción del cabildeo en México debe implicar el fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil, su acceso abierto y amplio a las instancias gubernativas y legislativas a fin de compensar el peso de los sectores económicos en el debate político. En este sentido, cualquier regulación del cabildeo en nuestro país debe entrañar la derogación del financiamiento privado en las ante, pre y campañas electorales, la determinación para que la publicidad político electoral y gubernamental sólo se transmita en tiempos gratuitos del Estado y, la inclusión de mecanismos de democracia directa como la iniciativa legislativa popular,

la revocación del mandato, el referéndum, la acción popular de inconstitucionalidad, mecanismos procesales para la protección de intereses colectivos y difusos y, la existencia de instrumentos constitucionales de protección de los derechos sociales, económicos y culturales, etcétera. De otra manera, la regulación por sí misma del cabildeo puede producir una democracia excluyente y de élite.

Los conflictos de interés en el poder legislativo se deben atender, además de lo ya expuesto, con una panoplia de medidas, entre otras: dedicación preponderante de los legisladores a sus tareas legislativas; sancionar con penas más severas el tráfico de influencias en el Congreso; obligar a los legisladores a la declaración pública de su patrimonio y de sus actividades e intereses; y, la regulación de incompatibilidades públicas, privadas y sociales. La prevención, control y sanción de los conflictos de interés exigen un sistema de integridad nacional <sup>49</sup>. No basta una solución o una institución para lograrlo.

**Incompatibilidades y medidas anticorrupción.** Las incompatibilidades se inscriben dentro de las medidas anticorrupción. Como se sabe, la corrupción significa violaciones a obligaciones o deberes por parte de uno o más decidores con el objeto de obtener un beneficio extraposicional del agente que soborna o a quien extorsiona a cambio del otorgamiento de beneficios para el sobornador o el extorsionado que superan los costos del soborno o del pago o servicio extorsionado <sup>50</sup>. En este sentido, las incompatibilidades tienden a evitar los conflictos de interés y el tráfico de influencias que está asociado a las incompatibilidades, tanto públicas como privadas y sociales, puesto que se asume que el legislador sólo puede dedicarse a su función, que ésta debe estar orientada al interés general y, que en su actuación, intereses privados, públicos o sociales, no deben distraerlo de las finalidades de su mandato parlamentario.

Además, una regulación adecuada de las incompatibilidades forma parte de los cimientos que evitan la corrupción, aunque sin pensar que esta institución por sí, pueda enfrentar el cáncer que la corrupción representa. Creemos que sin control verdadero al poder formal e informal de los factores reales de poder, sin participación y deliberación ciudadanas y, sin protección efectiva de los derechos fundamentales, poco puede hacerse para transformar las realidades de la corrupción. Es verdad, que esos elementos constituirían los cimientos y, tal vez, el primer piso en la construcción de los esfuerzos anticorrupción, después vienen otros, que por ser habituales dentro de las propuestas, no dejan de ser importantes, tales como la modernización administrativa, la reforma al sistema de adquisiciones de bienes y servicios, el servicio civil de carrera, las responsabilidades de los servidores públicos, los delitos cometidos por los mismos, etcétera. En todos estos esfuerzos, el error de los gobiernos consiste en que no suelen ir a fondo, no “pisan suficientemente el acelerador” y, no lo hacen porque los cimientos –el sistema democrático y las bases del Estado de Derecho– son muy débiles.

Para combatir la corrupción se requiere un haz de herramientas de solución <sup>51</sup>. Para ello se debe partir de las siguientes premisas: 1) La de la coordinación y vinculación entre todas las instituciones de investigación y resolución, federales y locales, que enfrentan la corrupción; 2) La de perfeccionar los mecanismos de combate a la corrupción política porque ésta tiende a convertirse en corrupción pública, una vez que los partidos y los intereses económicos que están detrás de ellos, integran los órganos de poder; 3) La de la lograr en los órganos de accountability horizontal (tribunales, ministerio público, órganos de control externo, electorales, etcétera), mayores niveles de autonomía e independencia, así como de vigilancia ciudadana; 4) Dirigir la lucha contra la corrupción no sólo a los poderes tradicionales (ejecutivo, legislativo, judicial), sino a todo el aparato del Estado y a los factores reales de poder; 5) Propiciar mayores niveles de participación y deliberación social en las decisiones públicas; 6) Transparentar de manera radical –procedimientos

y resultados—, el aparato del Estado y la organización y funcionamiento de los factores reales de poder: partidos, sindicatos, organizaciones empresariales, medios de comunicación electrónica; 7) Generar una cultura de la rendición de cuentas; 8) Revisar el sistema de responsabilidades a los servidores públicos —políticas, penales, administrativas, civiles, laborales—; 9) Modernizar la administración pública y generar sobre bases constitucionales el servicio de carrera; y, 10) Garantizar y fomentar los derechos humanos <sup>52</sup>.

Debe tenerse muy claro que para atacar la corrupción es preciso insistir en la influencia de los factores reales de poder en la vida política y, en la necesidad, de orientar esa influencia negativa al control del Derecho. En este contexto, es adecuado destacar la importancia de la democracia participativa como correctivo a la democracia representativa, dado que cuenta, entre otras, con las siguientes ventajas: incluye a los sectores excluidos; involucra a los ciudadanos en los asuntos públicos, con lo que se legitima el sistema político y las decisiones que se adoptan en la sociedad; permite la redistribución de la riqueza mediante el señalamiento de las prioridades sociales en el gasto; es un mecanismo que une a los gobernantes con los gobernados; favorece los mecanismos de control ciudadano; puede combinarse con la democracia representativa; entraña válvulas de escape frente al descontento popular; permite que voces que no son normalmente tomadas en cuenta sean escuchadas; implica instrumentos de participación alternos a los partidos políticos; y, limita el elitismo político, en tanto que promueve la movilidad de las élites políticas y, alienta la transparencia en la deliberación de los asuntos públicos. También debe ser resaltada la importancia de la democracia deliberativa por su carácter inclusivo, público, argumentativo, igualitario, porque coloca sobre la mesa razones, y no sólo intereses egoístas y, por su tendencia a la imparcialidad derivada de la colegiación de las decisiones en un proceso abierto, integrador, basado en la razonabilidad y en el mejor argumento. Uno de los aciertos de la democracia deliberativa está en el control ciudadano a lo estatal, para que las instituciones, por sí o siguiendo los intereses de los factores reales de poder, no actúen en forma autoritaria. Se trata que los ciudadanos recuperen una actitud ofensiva frente a las instituciones y por eso se pide que el sistema representativo sea modificado en las cuatro etapas clásicas del proceso: debate, mandato, control y actuación gubernamental, para incrementar la deliberación, la calidad de la democracia <sup>53</sup> y poder cuestionar a la corrupción y generar instrumentos para solucionarla mediante la discusión pública de los asuntos. Este nuevo enfoque democrático pone énfasis en el papel que juegan los factores reales de poder: partidos, medios de comunicación electrónica, intereses económicos nacionales y transnacionales, cuando cooptan el aparato del Estado y se lo reparten como botín.

Para efectos del combate a la corrupción y de la misma democracia, los órganos de control y los mecanismos de rendición de cuentas son la piedra de toque del Estado de Derecho. Es necesario que los órganos de control sean efectivos e independientes para luchar en contra de la corrupción. La realidad nacional nos indica que ningún órgano de control horizontal cuenta con esas características. El Congreso de la Unión posee importantes competencias de control que no ha maximizado, entre otras razones, porque el elemento central del Congreso que es el legislador, no ha sido revestido del estatuto jurídico, de la independencia y libertad necesarias para cumplir constitucionalmente con sus funciones. La regulación a fondo de las incompatibilidades constituye un instrumento para garantizar la independencia y libertad del legislador y, en ese sentido, es un mecanismo que coadyuva al control del poder, tanto del ejecutivo como de otros poderes y órganos y, también de los poderes fácticos. Dotar al legislador de libertad en su actuación entraña darle a su labor el ingrediente necesario para generar condiciones anticorrupción en el Congreso y en todos los ámbitos del aparato del Estado. Un legislador libre no mediatiza sus decisiones ni las condiciona para atender el llamado de los poderes formales o informales, actúa para bien y para mal —cuando se equivoca— desde el marco normativo y desde su conciencia. La democracia por tanto, no puede ser vista sólo como una suma de procedimientos electorales para definir al gobernante, la democracia



también debe ser comprendida como las reglas, instituciones y procedimientos para que los servidores públicos ejerzan el poder sobre bases de libertad y de independencia en el marco de la Constitución y las leyes, con pleno respeto a los derechos fundamentales y que además orienten sus funciones hacia intereses generales.

**Las materias que debe comprender una reforma integral de las incompatibilidades.** Las incompatibilidades parlamentarias en el derecho constitucional de nuestro tiempo se han transformado en un mecanismo jurídico de carácter plurifuncional <sup>54</sup> \* debido a la expansión en el ámbito material sobre el que se proyecta esta institución jurídica: inicialmente pública abarca hoy en día el desempeño de actividades privadas y sociales. Para comenzar tendríamos entonces que decir, que las incompatibilidades parlamentarias de nuestro tiempo no pueden sólo prohibir el desempeño de determinados cargos públicos como lo hacen los artículos 62 y 125 de la Constitución mexicana, sino tendría que comprender también actividades privadas y sociales. Además, en el terreno de las prohibiciones de los cargos públicos, es obvio que en el derecho mexicano, esta prohibición debe ampliarse a los cargos municipales, del Distrito Federal y de instancias supranacionales.

Un rasgo de las incompatibilidades parlamentarias de nuestro tiempo consiste en que el legislador realice sus funciones bajo el régimen de dedicación exclusiva o preponderante, lo que significaría que durante el desempeño de sus cargos no podrían tener otra actividad profesional o de carácter económico, salvo aquéllas que fuesen gratuitas y honorarias y que tuviesen que ver con la docencia, la investigación científica, literaria o de beneficencia, y que además respecto a ellas informe puntualmente a las Cámaras del Congreso, a través de las Comisiones de Ética y Disciplina Parlamentaria correspondientes. Como pude advertirse de muchas iniciativas de reforma presentadas por legisladores mexicanos y del derecho comparado, se insiste en este punto que a nosotros nos parece fundamental, pues de introducirse reduciría el nivel de relación de los legisladores con ámbitos de los que puede derivarse conflictos de interés o tráfico de influencia <sup>55</sup> . Igualmente, el régimen de dedicación exclusiva o preponderante del legislador a sus tareas entraña su profesionalización, su dedicación de tiempo completo al trabajo en comisiones, evitaría salvo casos justificados, la inasistencia a los recintos parlamentarios. No cabe duda, que este régimen debe ser parte del nuevo sistema de incompatibilidades parlamentarias en México para que exista la obligación de dedicación exclusiva o preponderante a las tareas legislativas por parte de diputados y senadores, con apercibimiento de pérdida del cargo amén de las responsabilidades administrativas, políticas o penales que se deriven, de encontrarse que algún legislador se dedica a otras tareas que no sean las estrictamente legislativas. Es importante destacar como lo hizo la “Comisión especial del Senado de la República para el Estudio de los sistemas de control de la administración y rendición de cuentas dentro de los poderes de la Unión” que los regímenes de incompatibilidades suelen mencionar las actividades no incompatibles de los legisladores, por ejemplo, las relacionadas con: la mera administración del patrimonio personal o familiar; la producción y creación literaria, científica, artística, periodística o técnica; las publicaciones derivadas de ellas; la participación en medios de comunicación; así como cargos no remunerados en instituciones científicas, docentes, literarias o de beneficencia. Para una regulación más adecuada, nos parece que también se debería agregar al aparatado de dedicación exclusiva o preponderante, que sobre esas actividades consideradas no incompatibles se debe declarar ante las instancias competentes del Congreso <sup>56</sup> .

Si existe dedicación exclusiva o régimen preponderante a la función legislativa, las actividades privadas de carácter profesional o personal deberían entenderse prohibidas, salvo aquellas que no se consideren incompatibles. No obstante, en la legislación secundaria —en la Ley Orgánica del Congreso— deberían contemplarse aquéllos casos o conductas que entrañen no sólo la incompatibilidad sino la existencia de responsabilidades de carácter grave. Entre ellas las

siguientes: 1) Actuar como abogado, mandatario, representante, apoderado, patrocinador o perito de particulares, por sí o por interpósita persona, en procedimientos judiciales o administrativos en los que un órgano o empresa de los poderes públicos del Estado tenga la condición de parte; 2) Actuar como gestor, defensor, director o asesor con fines de lucro, por sí o por interpósita persona, ante cualquier entidad o dependencia del sector público federal, estatal, municipal, del Distrito Federal respecto de asuntos que hayan de resolverse por ellas; 3) Ser contratista o fiador, por sí o por interpósita persona, de obra, servicios o suministros, siempre y cuando éstos se paguen con fondos del sector público, o desempeñar puestos o cargos que sean inherentes a las funciones de dirección, representación, asesoramiento o prestación de servicios en compañías o empresas que se dediquen a dichas actividades; 4) Prestar servicios de asesoría o de cualquier otra índole, con fines de lucro, a entidades o dependencias del sector público federal, estatal, municipal o del Distrito Federal; y, 5) Formar parte del consejo de administración de una sociedad de personas que lleve a cabo alguna de las actividades señaladas anteriormente. Si los legisladores poseen acciones en sociedades mercantiles se deben depositar en un fideicomiso mientras permanecen en funciones.

En cuanto a las incompatibilidades de origen social, el asunto se torna complejo. En muchos países del mundo son incompatibles los cargos legislativos con cargos sindicales, con cargos partidistas o en organizaciones empresariales. Estimo que en nuestro país, la función del legislador no debe implicar la defensa de intereses de partidos o de sindicatos en sede legislativa con la finalidad de salvaguardar la prohibición del mandato parlamentario. En este sentido debe ser incompatible la tarea legislativa con funciones directivas sindicales <sup>57</sup> o partidistas y no sólo por razones de dedicación exclusiva o preponderante al cargo sino para evitar también posibles conflictos de interés o tráfico de influencias. Las incompatibilidades por tanto deben venir acompañadas por la prohibición expresa del mandato imperativo y de sanciones a los dirigentes partidistas y líderes de los grupos parlamentarios que pretendan coaccionar indebidamente la voluntad del legislador. También considero como un asunto grave y delicado que el legislador en nuestro país realice directamente funciones de gestoría a favor de grupos sociales ante instancias públicas, pues amén de desviarse de sus funciones legislativas, suelen producir estas conductas condiciones propicias para el clientelismo político que puede ser una forma de corrupción. A fin de evitar relaciones corruptas entre los beneficiados de la gestoría social y los propios legisladores, habría al menos que incorporar “candados” para que el apoyo del legislador no se traduzca posteriormente en apoyos políticos indebidos. Entre los “candados” considero que estas labores de gestoría siempre deben ser gratuitas por parte del legislador, que los beneficiados del apoyo del legislador deben estar impedidos para entregar donativos en efectivo o en especie a los legisladores en futuras campañas, que cada relación de gestoría quede documentada por el legislador y que sea pública, además de que el legislador entregue un informe semestral a las futuras Comisiones de Ética y Disciplina Parlamentaria sobre todas estas tareas y gestiones. En caso de que el informe no se produzca, sea incompleto o falso, las responsabilidades políticas, administrativas y penales deberían ser graves. Desde luego la comprobación de una relación indebida de apoyo social debe implicar la pérdida del cargo del legislador.

Las declaraciones patrimoniales de los legisladores deben ser públicas además de sus declaraciones sobre sus intereses y actividades. Es importante que en el contenido de la declaración sobre intereses y actividades, se especifiquen las relaciones que en sociedades mercantiles haya tenido o tenga el legislador, al igual que en los fideicomisos o en cualquier otro tipo de relación o negocio en sociedades civiles y mercantiles. La declaración de intereses y actividades debe detallar los aspectos relevantes de la vida política del legislador, su currículum vitae y los nexos que tenga con grupos de poder económico, político o social. Tanto las contralorías internas del Congreso, las Comisiones de Ética y Disciplina Parlamentaria, así como la Auditoría Superior de la Federación deben dar



seguimiento a estas declaraciones, auditarlas aleatoriamente y, en su caso, iniciar las acciones de responsabilidad o aclaración que correspondan.

Respecto a la publicidad de las actividades del legislador, debe ser obligatorio que éste transparente sus contactos personales diarios. Al efecto, la relación de datos de su agenda personal debe estar disponible para que cualquier ciudadano pueda consultarla. Para determinar una posible incompatibilidad es fundamental que toda esa información sea accesible. Desde luego que junto a la información que derive de la agenda del legislador también debe ser pública aquella información vinculada a su quehacer como tal, su trabajo en comisiones, comités, en el pleno, o en cualquier grupo de trabajo del Congreso. Además, semestralmente debe informar a la ciudadanía de todas sus actividades, para que éstos puedan exigirle cuentas por sus funciones.

Buena parte de las deficiencias en las propuestas sobre incompatibilidades derivan de la parcialidad con que son abordadas, pues se constriñen a la parte sustantiva sin atender a la adjetiva o procedimental. En efecto, no sólo basta que se determinen las causas de incompatibilidad pública, privada o social, y que se relacione la institución con la declaración pública del patrimonio, actividades e intereses, así como con el estatuto del parlamentario y la obligación de dedicación exclusiva o preponderante al cargo, también resulta fundamental precisar los órganos competentes, el procedimiento y las consecuencias jurídicas que se producen a raíz de una incompatibilidad acreditada. El derecho mexicano es omiso al respecto. Por tanto, una futura reforma sobre incompatibilidades debe aclarar no sólo las conductas que son incompatibles con la función legislativa, sino también los órganos competentes que deben encargarse en el Congreso de conocer las incompatibilidades, los procedimientos y las sanciones que correspondan. El dictamen de la “Comisión especial del Senado para el estudio de los sistemas de control de la administración y rendición de cuentas dentro de los poderes de la Unión”, propone un “monitoreo” eficiente del cumplimiento de las disposiciones en donde las Mesas directivas de ambas Cámaras son responsables de la recepción y registro de los datos concernientes a las actividades de los legisladores, en tanto que las Contralorías desempeñan el papel de órganos técnicos encargados del análisis e identificación de posibles incompatibilidades. El citado dictamen estima innecesaria la creación de la Comisión de Ética y Disciplina Parlamentaria propuesta por el ex senador Jesús Ortega <sup>58</sup>. Se señala en la propuesta de reforma a la Ley Orgánica del Congreso que una vez constituida la Cámara y dentro de los setenta días naturales siguientes, tanto diputados como senadores, estarán obligados a formular declaración ante la mesa Directiva correspondiente, bajo protesta de decir verdad, de su situación patrimonial así como declaración de todas las actividades que puedan constituir causa de incompatibilidad y de cualquiera otras actividades que les proporcionen o puedan proporcionar algún beneficio, ingreso, concesión, prestación o emolumento que incida en su patrimonio. La Contraloría Interna de cada Cámara emitirá a la brevedad y con arreglo a la legislación vigente, dictamen individual sobre la situación de aquellos legisladores en los que exista alguna posible incompatibilidad. Los dictámenes individuales serán turnados a la Mesa Directiva que corresponda a fin de que ésta última notifique y cite de inmediato a los diputados y senadores afectados, para que expongan ante ella lo que a su derecho convenga. La audiencia deberá realizarse en un plazo no menor de cinco ni mayor de diez días naturales. Si la Mesa Directiva confirma alguna situación de incompatibilidad someterá el dictamen a consideración del Pleno. El legislador incurso en la incompatibilidad tendrá derecho a intervenir en el debate pero no podrá participar en la votación. Si se declara la incompatibilidad, el legislador tendrá un plazo de diez días naturales para renunciar a la actividad incompatible, sin perjuicio de las sanciones administrativas que le puedan corresponder. Asimismo se establece que la reincidencia o continuidad en las actividades consideradas incompatibles será castigada con la pérdida del carácter de legislador.

Como ya hemos señalado nos parece inadecuado que no se quiera admitir la existencia de la Comisión de Ética y Disciplina Parlamentaria para tratar las incompatibilidades. Establecer que es la Mesa Directiva de cada Cámara la que se encarga de definir y proponer al pleno la existencia de las incompatibilidades refuerza la jerarquización en las Cámaras. Dotar a la Contraloría de atribuciones de investigación respecto a los legisladores, con el argumento de que se trata de un órgano técnico e imparcial, constituye un despropósito. El Contralor Interno es un funcionario nombrado por los legisladores y por lo mismo es un subordinado. Los que deben conocer de las incompatibilidades son los propios legisladores en el seno de las comisiones de ética y disciplina parlamentaria con el auxilio técnico de la Contraloría Interna. Si se tiene temor a la politización del procedimiento, investigaciones y decisiones en el seno de comisiones de esa naturaleza, la solución es, desde luego, la transparencia más plena en las etapas de procedimiento y de investigación. Por tanto la Comisión de Ética y Disciplina Parlamentaria de cada Cámara debe deshogar las investigaciones y procedimientos, formular el dictamen correspondiente y someterlo a la consideración del pleno. El procedimiento debe respetar la garantía de audiencia del afectado y, la Comisión de Ética y Disciplina Parlamentaria debe tener competencias para solicitar información bancaria, fiscal o ministerial sobre el legislador que se encuentra sujeto a investigación, asimismo debe tener atribuciones para solicitar la comparencia de autoridades y de particulares vinculados con las investigaciones, los que estarían obligados a proporcionar información y declarar bajo protesta de decir verdad sabedores de las penas en que incurrir los falsos declarantes. En materia de sanciones, de acreditarse la incompatibilidad, independientemente de las responsabilidades administrativas, penales o civiles que se deriven, la desembocadura no puede ser otra que la pérdida del cargo, sin posibilidad para que el legislador opte entre el cargo legislativo y el otro. Mantener la rémora de la opción entre cargos constituye un privilegio inadmisibles dentro del contexto del Estado Constitucional de Derecho, aunque se reconoce que en el derecho comparado se sigue manteniendo la opción, lo que me parece constituye una burla a la ciudadanía que desea ver trabajar a los legisladores en los asuntos de su encargo y no en otros que los distraen de su actuación o que pueden actualizar conductas vinculadas con los conflictos de interés o el tráfico de influencias.

Además, la regulación de incompatibilidades debe extenderse en el tiempo una vez que concluya el cargo <sup>59</sup>. Las prohibiciones al legislador deben estar vigentes durante al menos dos años, –para ciertos cargos del poder judicial mexicano así ocurre según lo prevé el artículo 101 constitucional– a efecto de que no utilicen sus privilegios o su influencia a favor de determinados grupos económicos o sociales en detrimento del interés general. De esta manera, no podría, por ejemplo: litigar contra el Estado; formar parte de sociedades mercantiles que contratan con el Estado; integrar o formar parte de alguna sociedad o asociación de cabilderos que promueve intereses ante el Congreso o ante otros poderes públicos; igualmente no podría ocupar cargo público a nivel federal, estatal, municipal o del Distrito Federal durante esos dos años, etcétera. Sin la extensión en el tiempo de las prohibiciones anteriores será siempre fácil para el legislador y para los poderes fácticos “guardar” el intercambio de favores al momento en que concluye la función del legislador.

**¿Dónde deben ser reguladas las incompatibilidades?** En principio las bases y principios de las incompatibilidades deben estar consagradas en la Constitución y desarrolladas en la ley secundaria. En algunos países del mundo, tal es el caso español, las incompatibilidades sólo pueden estar previstas además de en la Constitución, en la ley electoral, tal como lo dispone el artículo 70.1 de la Constitución de ese país y ha reiterado el Tribunal Constitucional en la sentencia STC 72/1984 <sup>60</sup>. En nuestro caso, las normas constitucionales –artículo 62 y 125– no señalan las normas secundarias en donde se pueden desarrollar sus contenidos. Nosotros estimamos que tendrían que establecerse en la Constitución los principios fundamentales de la institución, tanto de carácter sustantivo como adjetivo, y después remitirse a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos en donde a detalle, preferentemente en un nuevo título sexto, se abunde en las

determinaciones de las incompatibilidades así como del contenido mismo del estatuto del parlamentario. No nos parece que el lugar adecuado para regular las incompatibilidades sea, como se ha proyectado, en el Reglamento de cada Cámara del Congreso o en el Reglamento del Congreso General. Las razones son las siguientes respecto al primer supuesto: 1) Los principios, bases y reglas de las incompatibilidades deben ser comunes a los legisladores federales; establecerlas en el reglamento para cada Cámara, puede ocasionar regulaciones diversas y por lo tanto tratamiento distinto para prohibiciones que no tienen porque ser diferentes, y de darse el caso, bien se podría sostener su inconstitucionalidad por encontrarnos en el supuesto de violación al principio de igualdad en la aplicación de la ley; 2) Los reglamentos que se proyectan para cada Cámara, aunque en muchos aspectos son necesarios, no pueden pretender que materias que tengan que ver con derechos fundamentales de los parlamentarios, queden a merced de una de las Cámaras, pues ello también podría estimarse inconstitucional, al normarse una materia en disposiciones que no tienen ni formal ni materialmente el carácter de ley, y en ese sentido, podríamos estar en el supuesto de violaciones al principio de reserva de ley para derechos fundamentales; 3) En general todo el estatuto de los parlamentarios sólo puede ser objeto de la ley y no de los reglamentos parlamentarios, en tanto que no debe olvidarse que su regulación tiene que ver con los derechos fundamentales de los legisladores; 4) Finalmente, no debe olvidarse que la Ley Orgánica del Congreso representa el marco general de formación de las instancias legislativas y, en ella deben regularse los aspectos fundamentales de las Cámaras y, las incompatibilidades como el resto de las materias que comprende el estatuto de los parlamentarios son asuntos determinantes para la organización y funcionamiento de un Congreso democrático.

En cuanto al segundo supuesto, se podría sostener, que en el actual Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, por tratarse de una norma que comprende ambas Cámaras, podría caber en él la regulación del estatuto del parlamentario incluyendo las incompatibilidades parlamentarias. Mi punto de vista es contrario, pues el actual Reglamento del Congreso además de ser una norma que exige una reforma profunda, no puede contener las materias definidoras del nuevo Congreso mexicano. Su papel debe tender si permanece como el “Reglamento del Congreso” y, como lo ha hecho hasta este momento, al debate parlamentario o cuando mucho a los aspectos ordinarios del funcionamiento de las instancias legislativas, no a las cuestiones que atañen a su arquitectura y determinación. Es verdad, por otra parte, que de acuerdo a nuestra Constitución, tanto en la aprobación, modificación o reforma a la Ley Orgánica del Congreso como al Reglamento Interior del Congreso no interviene en el ejecutivo en esos procedimientos. No obstante, el Reglamento Interior del Congreso se orienta principalmente a aquéllos temas que la doctrina considera “interna corporis acta”, en cambio la Ley Orgánica del Congreso tiende a tener efectos externos al propio Congreso, que impactan en los derechos y obligaciones de los ciudadanos y en el ámbito competencial de otros poderes y órganos del Estado y, el estatuto del parlamentario, es obvio, que va más allá de la mera organización y funcionamiento de las sedes legislativas, en tanto tiene efectos directos en los derechos fundamentales de los legisladores.

En México, el lugar adecuado para normar las incompatibilidades no es el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales por las siguientes razones: 1) No existe ninguna remisión constitucional que así lo contemple; 2) Las incompatibilidades surgen a partir de contar con el cargo parlamentario y, por definición, las normas electorales regulan las situación previas a la asunción de los cargos de elección popular; y, 3) En el caso de inelegibilidades e incapacidades –figuras distintas a las incompatibilidades– que son aplicables desde que comienza y hasta que termina el proceso electoral, las normas adecuadas para regularlas son las electorales. En este sentido, y a pesar de la cercanía entre las incompatibilidades con las incapacidades y las inelegibilidades, considero que el lugar para normar a las primeras son las disposiciones de la Ley Orgánica del

Congreso por no tener relación directa con el proceso electoral sino ser posteriores al mismo y, en principio, obedecen a otras causas.

En el derecho comparado uno de los temas vinculados a la ley y a las incompatibilidades atiende a la polémica de si las incompatibilidades pueden ser deducidas por analogía o por interpretación extensiva. El Consejo Constitucional francés ha negado la aplicación de la analogía, señalando que es improcedente transformar en causa de inelegibilidad una de incompatibilidad y, ha negado la utilización de la interpretación extensiva en materia de incompatibilidades, pues éstas suponen un daño al ejercicio del mandato electivo <sup>61</sup>. La referencia francesa como la de otros países resulta para nuestro futuro interesante, pues el camino a seguir parece consistir en seguir tres alternativas: 1) Establecer una incompatibilidad genérica en la Constitución a través del principio de dedicación exclusiva o preponderante con las excepciones al mismo; 2) Señalar un catálogo de prohibiciones expresas en la ley y estimar que las conductas que no se encuentren previstas en el catálogo no son incompatibles con la función del legislador; o, 3) Contemplar un camino intermedio, por un lado precisar el principio de dedicación exclusiva o preponderante y, al mismo tiempo, establecer las principales causas de incompatibilidad. Esta última solución busca ante todo evitar los conflictos de interés y conductas de tráfico de influencias en la labor del legislador y salvaguardar su función de cualquier tipo de interferencia indebida en sus atribuciones. Las instancias del Congreso y, en su momento los órganos jurisdiccionales, tendrán que determinar mediante interpretación de principios constitucionales, entre otros, el de independencia y libertad del legislador, si la conducta del legislador es incompatible con su función. En otras palabras, la solución –la de las causas expresas de incompatibilidad– miraría por los intereses del legislador y las otras –incompatibilidad genérica y el señalamiento de algunas causas de incompatibilidad– se dirigirían a la protección del interés general <sup>62</sup>. De ahí la importancia de la opción, pues en el catálogo expreso de conductas incompatibles siempre podría quedar fuera del tintero una causal que riña contra los intereses generales, pero también, la indeterminación de las causales puede violentar los derechos fundamentales de los legisladores a partir de decisiones antijurídicas de las autoridades. Debe recalcarse que un tema no menor que favorece la impunidad en nuestro derecho, es entender que las responsabilidades administrativas o de otra índole deben estar necesariamente comprendidas en reglas, en nuestra opinión, salvo el caso de las responsabilidades penales –en virtud del principio de exacta aplicación de la ley penal–, en los demás casos las responsabilidades no implican solamente violación a reglas jurídicas sino a principios jurídicos expresos o implícitos en el ordenamiento porque ellos también forman parte de las normas y del Derecho <sup>63</sup>.

**¿Quién debe sancionar y qué recursos deben preverse en contra de las determinaciones de los órganos del Congreso?** Como ya hemos indicado, consideramos indispensable que en México exista en cada una de las Cámaras una Comisión de Ética y Disciplina Parlamentaria que se ocupe entre otras materias de los derechos, obligaciones, responsabilidades, declaraciones patrimoniales y de actividades de los legisladores, incompatibilidades y otros temas vinculados al estatuto de los parlamentarios. Esa Comisión sería la encargada de dirigir las investigaciones y el procedimiento en contra de un parlamentario incurso en incompatibilidad. La Comisión debería tener el auxilio bajo su dirección de las Contralorías Internas de las Cámaras. Una vez desahogado el procedimiento, la Comisión de Ética y Disciplina Parlamentaria respectiva, dictaminaría y elevaría su resolución al pleno de la Cámara en cuestión, para que éste resolviera en definitiva. El procedimiento debería ser totalmente público, tanto en la Comisión como en el pleno, y el legislador encausado, debe contar con todos los derechos del debido proceso, entre ellos el de defensa y de audiencia.

Una vez que la Cámara respectiva resuelve, cabe preguntarse que recurso tiene el legislador afectado. Desde una visión ortodoxa tanto de la Constitución –artículo 111– como de la Ley de Amparo –artículo 73 fracción VIII– las resoluciones de las Cámaras son inatacables y contra ellas

no procede recurso alguno <sup>64</sup> . Desde nuestro punto de vista, tal consideración constituye una excepción al derecho de defensa harto criticable desde el punto de vista de lo que debe ser un Estado de Derecho. Por eso, cualquier regulación futura sobre incompatibilidades y respecto al estatuto del parlamentario debe revisar la actual situación que parece ser la de negar cualquier medio de impugnación en contra de las decisiones soberanas de las Cámaras. Ciertamente el presente estado de cosas es una rémora más de nuestro atraso jurídico.

En el derecho comparado se admite la posibilidad de recurrir las decisiones de las instancias legislativas que tienen que ver con las incompatibilidades. En el derecho español, de la conexión entre el artículo 70.1 y 23 de la Constitución, se deriva el recurso de amparo ante una vulneración de alguna de las Cámaras a un derecho fundamental <sup>65</sup> . En los Estados Unidos, a pesar del principio de separación de poderes y de la tesis de los “internal proceedings”, la Suprema Corte de ese país ha señalado que la autonomía de las Cámaras se limita por la existencia de derechos fundamentales y por el debido respeto a la Constitución <sup>66</sup> . En Francia, en donde la regulación de las incompatibilidades tiene peculiaridades diversas a las de España o de Italia, pues quien decide la incompatibilidad no es el pleno sino la Mesa o Directiva de la Cámara, se admite el recurso ante el Consejo Constitucional en los supuestos de duda o discrepancia en la determinación de las causas de incompatibilidad y no exclusivamente por violaciones a los derechos fundamentales y, se legitima procesalmente para interponer el recurso, no sólo al parlamentario o a la Cámara a través de la Mesa, sino al Ministro de Justicia <sup>67</sup> .

De lo anteriormente dicho, es obvio que no existe razón jurídica alguna para estimar que contra las decisiones de las instancias legislativas no cabe recurso alguno y, que en México, como ya ocurrió en España, se debe superar el criterio de que las resoluciones del Congreso son inatacables porque se consideran “interna corporis acta”. Es verdad que en nuestro caso, no cabría sólo un cambio jurisprudencial, sino que serían necesarias reformas constitucionales y legales para conseguirlo. Lo importante es generar la conciencia, de que la autonomía y la libertad de los parlamentarios deben ser protegidas –a través de medios de impugnación– de las agresiones ilegítimas que contra ellos se adopten en sede legislativa <sup>68</sup> .

Interesante también resultaría la posibilidad para que en nuestro derecho tengan legitimación procesal activa para interponer el juicio de amparo u otro recurso constitucional los ciudadanos que observen que algún legislador incurre en causa de incompatibilidad y en donde la instancia legislativa correspondiente no haya actuado o lo haya hecho indebidamente. En el derecho comparado, se ha negado hasta el momento esta posibilidad. Sin embargo, a nosotros nos parece que en el futuro, tanto en México como en otros países y, a fin de que el ciudadano controle mejor los actos de sus representantes, se les debe facultar procesalmente para ello. Es obvio, que nuestro país, debemos comenzar por modificar la causal de improcedencia del juicio de amparo que alude a la necesaria acreditación de un interés jurídico y sustituirla, en el derecho público, no sólo por el interés legítimo, sino por el interés público o social del asunto. Esta medida debe venir acompañada por otras medidas como la acción popular o ciudadana de inconstitucionalidad, la protección de los intereses difusos o colectivos, la incorporación de la figura del “amicus curiae” y, la participación de los ciudadanos en los procesos de designación de los titulares judiciales y de los órganos constitucionales autónomos, entre otras modificaciones que tiendan a incorporar mecanismos más participativos y deliberativos en nuestra vida institucional <sup>69</sup> . Sólo así se logrará acercar las instituciones del derecho parlamentario al interés de los ciudadanos, además de contribuir a perfeccionar los mecanismos de control y de rendición de cuentas que hoy existen.

**La finalidad principal de la institución: Salvaguardar la autonomía del legislador.** Para cualquier futuro diseño de la institución o para problemas que se deriven de la aplicación e

interpretación de las incompatibilidades parlamentarias, me parece que no debe perderse de vista el objetivo principal de las mismas. Como lo señala Eloy García, la finalidad principal de la incompatibilidad es garantizar la autonomía de las relaciones representante–representado, es decir, salvaguardar el vínculo entre el gobernante y el gobernado de todas aquellas interferencias corruptoras que puedan impedir que el legislador represente a los ciudadanos en un ámbito de libertad y de orientación a los intereses generales <sup>70</sup> . La finalidad es entonces proteger a la misma democracia de las intermediaciones de los poderes formales y fácticos que la socavan. La incompatibilidad tiene así estrecha relación con la prohibición democrática del mandato imperativo. El único mandato aceptable y justificable es el del propio ciudadano, pues la única manera que tiene el Congreso y el legislador para cumplir con sus funciones es mediante la protección de su independencia y libertad. Si éstas se pierden o están a merced de instancias formales o de grupos de poder, la actuación legislativa deja de ubicarse en los parámetros del Estado Constitucional de Derecho.

La teoría política y la doctrina jurídica contemporánea son unánimes respecto a las anteriores finalidades de las incompatibilidades parlamentarias. Es por ello que la institución debe ser rediseñada en nuestro país, para que junto con otras instituciones parlamentarias como una nueva regulación del estatuto del parlamentario, la exigencia de mayor transparencia y publicidad parlamentarias, la democratización de las instituciones del Congreso y, otras de Derecho Constitucional como la necesidad de democracia interna de partidos, sindicatos y organizaciones empresariales, pueda servir a formas de convivencia democráticas superiores y, evitar que las instituciones políticas se eliticen a favor de intereses económicos, sociales o políticos no sujetos al control democrático ni al del Estado de Derecho.

En la construcción de la democracia mexicana debemos preguntarnos si queremos edificar una construcción política que margine y excluya a muchos o una democracia de calidad que esté conectada con los ciudadanos. Es obvio que la opción debe ser la segunda alternativa si no queremos que el sistema político sea ajeno a los intereses generales. Nuestro país en este proceso de tránsito a la democracia ya vive signos de agotamiento y desencanto con el proceso democratizador. Las razones de ese desencanto tienen que ver, entre otras, con las siguientes causas: la dificultad de la clase política para arribar a arreglos institucionales democráticos; la propensión de la clase política a protegerse a costa del Estado de derecho cuando existen imputaciones de ilicitudes en su contra; a la falta de transparencia en los procedimientos por medio de los cuales se arriba a las decisiones; a la partidocracia; a la falta de canales de participación ciudadana directa en las cuestiones públicas; a la debilidad de los mecanismos de control y fiscalización del Estado; a la debilidad de los mecanismos de control del Congreso y a la ausencia de democracia en el ámbito legislativo; a la carencia de vías jurídicas que debieran estar en manos de la sociedad para que ésta solucione conflictos y reivindicaciones sociales, políticas y económicas; y, a la ausencia de una cultura de protesta ciudadana respecto de leyes y políticas públicas contrarias a sus intereses.

Las incompatibilidades son una institución que si se regula adecuadamente, puede ayudar mucho, tanto en la construcción de una democracia de calidad como en la determinación de un Estado Constitucional de Derecho. No es poca cosa lograr que el legislador para debatir en las instancias legislativas, opinar y votar, lo haga desde su responsabilidad, con plena independencia y libertad y sin seguir instrucciones obligatorias y coactivas de partidos, sindicatos, organizaciones empresariales, medios de comunicación electrónica o cualesquier otro interés de los poderes formales o informales. Todo ello coadyuvaría a conectar a los ciudadanos con sus representantes. Democratizaría el funcionamiento del Congreso, éste recobraría su carácter de institución deliberante y, de paso las funciones clásicas del parlamento consistentes en legislar, controlar al



ejecutivo y a otros órganos y poderes del Estado, y colaborar en la orientación del Estado, se dirigirían desde el interés general.

Desde luego, como aquí ya se ha repetido, las incompatibilidades por sí solas, son parte de un engranaje mayor que tiene vínculos con la reforma del Congreso y del Estado. Aunque es una institución aparentemente modesta dentro del Derecho Parlamentario su contribución puede ser enorme para proteger la independencia y libertad del legislador. La corrupción pública y política no se evita por ensalmo, se necesitan caminos institucionales para enfrentarla <sup>71</sup>. La redefinición de las incompatibilidades en nuestro derecho constituiría un instrumento de esos esfuerzos necesarios.

### **Nuestra propuesta**

Primera. El primer paso en la redefinición de las incompatibilidades implica ampliar las prohibiciones, en tratándose de incompatibilidades públicas, a los cargos municipales, en el Distrito Federal, en entidades supranacionales y en cualquier institución pública de los tres niveles de gobierno.

Segunda. La nueva regulación de las incompatibilidades parlamentarias debe asentarse en el principio de dedicación exclusiva al cargo de legislador, es decir, el legislador durante su encargo sólo puede ser legislador, salvo actividades como las siguientes: la mera administración del patrimonio personal o familiar; la producción y creación literaria, científica, artística, periodística o técnica, y las publicaciones derivadas de ellas; la participación en medios de comunicación sin recibir por ello emolumento alguno; así como los cargos no remunerados en instituciones científicas, docentes, literarias o de beneficencia. Las acciones de empresas que se posean deben depositarse en un fideicomiso mientras dura la gestión.

Tercera. En la ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos – el título sexto– se deben establecer causas de incompatibilidades privadas y sociales, sin que se entiendan como un catálogo cerrado porque en esta materia a diferencia de la penal, no sólo se violan reglas sino principios jurídicos. Igualmente, tales conductas incompatibles deben concebirse para efectos de responsabilidad civil, administrativa, política o penal.

Cuarta. Dentro de esas causas privadas estarían, entre otras, las siguientes: a) Actuar como abogado, mandatario, representante, apoderado, patrocinador o perito de particulares, por sí o por interpósita persona, en procedimientos judiciales o administrativos en los que un órgano o empresa de los poderes públicos del Estado tenga la condición de parte; b) Actuar como gestor, defensor, director o asesor con fines de lucro, por sí o por interpósita persona ante cualquier entidad o dependencia del sector público federal, estatal, del Distrito Federal o municipal respecto de asuntos que hayan de resolverse por ellos; c) Ser contratista o fiador, por sí o por interpósita persona, de obras, servicios o suministros, siempre y cuando éstos se paguen con fondos del sector público, o desempeñar puestos o cargos que sean inherentes a las funciones de dirección, representación, asesoramiento o prestación de servicios en compañías o empresas que se dediquen a dichas actividades; d) Prestar servicios de asesoramiento o de cualquier otra índole, con fines de lucro, a entidades o dependencias del sector público federal, estatal, del Distrito Federal o municipal; y e) Formar parte del Consejo de Administración de una sociedad de personas que lleve a cabo alguna de las actividades señaladas anteriormente.

Quinta. Dentro de las causas sociales de incompatibilidad, se pueden mencionar como prohibidas para efectos de responsabilidades, entre otras, las relacionadas con los cargos de dirigencia partidista, sindical y en organizaciones empresariales. La nueva regulación de incompatibilidades

debe relacionarse con la prohibición expresa de cualquier mandato imperativo sobre el legislador y de la existencia de sanciones a los dirigentes partidistas, sindicales, de organizaciones empresariales, líderes de los grupos parlamentarios y de otros sectores o poderes fácticos que antidemocráticamente e indebidamente condicionen la libertad del voto parlamentario. Los legisladores están obligados a informar semestralmente a la Comisión de Ética y Disciplina Parlamentaria y a la sociedad sobre cualquier actividad gratuita de gestoría social que realicen y, los grupos sociales beneficiados por la acción de un legislador concreto estarán impedidos para entregarle donativos o apoyos en el presente o en futuros procesos electorales.

Sexta. La regulación sobre incompatibilidades debe venir acompañada por las obligaciones sobre la publicidad en las declaraciones patrimoniales de los legisladores y, las conocidas en el derecho comparado y en la doctrina comparada como declaraciones de actividades y de intereses, en donde el legislador de manera pública debe dar cuenta a las Comisiones de Ética y Disciplina Parlamentaria de todas aquéllas actividades personales y familiares que hayan significado y signifiquen ingreso patrimonial, posible conflicto de interés o tráfico de influencia con las funciones de legislador, durante los años anteriores, durante su gestión y hasta dos años después de la misma.

Séptima. Se deben crear Comisiones de Ética y Disciplina Parlamentaria en cada una de las Cámaras para investigar, desahogar el procedimiento y elaborar los dictámenes sobre esta materia. Las Comisiones de Ética y Disciplina Parlamentaria serán auxiliadas por las Contralorías Internas de las Cámaras, la Auditoría Superior de la Federación, las autoridades bancarias y fiscales, otras autoridades y los particulares. Las decisiones definitivas se adoptarán por el pleno de cada Cámara.

Octava. El procedimiento respecto a los legisladores señalados por alguna violación en la materia, respetará el derecho de defensa, de audiencia y todas las garantías del debido proceso legal. Los legisladores afectados no podrán votar sobre su caso ni en la Comisión de Ética y Disciplina Parlamentaria ni en el Pleno.

Novena. La consecuencia de una incompatibilidad acreditada es la pérdida del cargo y la sanción administrativa correspondiente. Adicionalmente el legislador podrá estar sujeto a otro tipo de responsabilidades, las que son autónomas.

Décima. Las obligaciones derivadas de las causas de incompatibilidad deben extenderse dos años después de concluido el mandato del legislador. Para este efecto, el ex legislador debe informar anualmente a la Comisión de Ética y Disciplina Parlamentaria sobre su patrimonio, actividades e intereses, los que serán públicos.

Décima primera. Contra las determinaciones de incompatibilidades cabe el juicio de amparo, mismo que puede ser promovido por el legislador afectado o cualquier ciudadano que considere que la decisión es violatoria de la Constitución o de la ley.

Décima segunda. No procede suspensión provisional o definitiva por la interposición del amparo en contra de resoluciones que resuelven sobre las incompatibilidades.

Décima tercera. Los criterios interpretativos de las autoridades en la materia deben orientarse a salvaguardar la independencia y libertad del legislador en el ejercicio de sus atribuciones.

Por lo anteriormente expuesto se propone:



**Iniciativa con proyecto de decreto por la que se reforman, modifican y adicionan los artículos 62 y 125 constitucionales en materia de incompatibilidades y conflictos de interés.**

**Artículo Primero.** Se modifica y reforma el artículo 62 de la Constitución para quedar en los siguientes términos:

**Artículo 62.** Los diputados y senadores propietarios durante el periodo de su encargo, no podrán desempeñar ninguna otra comisión o empleo de la Federación, Estados, Municipios, en el Distrito Federal, en entidades supranacionales y en cualquier institución pública de los tres niveles de gobierno.

Los legisladores están obligados a ejercer su encargo con dedicación exclusiva, salvo las actividades relacionadas con la mera administración del patrimonio personal o familiar; la producción y creación literaria, científica, artística, periodística o técnica, y las publicaciones derivadas de ellas; la participación en medios de comunicación sin recibir por ello emolumento alguno; así como los cargos no remunerados en instituciones científicas, docentes, literarias o de beneficencia. Las acciones de empresas que se posean deben depositarse en un fideicomiso mientras dura la gestión.

En la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos se establecerán las causas y sanciones parlamentarias y administrativas por la incompatibilidad pública, privada o social de los legisladores. En materia de incompatibilidades no sólo se violan reglas sino principios jurídicos, por lo que la infracción a ellos entraña la pérdida del cargo de legislador así como responsabilidades y sanciones. Los supuestos de responsabilidad que no sean administrativos y parlamentarios, así como sus consecuencias jurídicas se contemplarán en las leyes respectivas.

Constituyen causas de incompatibilidad de origen privado con la función del legislador, entre otras, las siguientes: a) Actuar como abogado, mandatario, representante, apoderado, patrocinador o perito de particulares, por sí o por interpósita persona, en procedimientos judiciales o administrativos en los que un órgano o empresa de los poderes públicos del Estado tenga la condición de parte; b) Actuar como gestor, defensor, director o asesor con fines de lucro, por sí o por interpósita persona ante cualquier entidad o dependencia del sector público federal, estatal, del Distrito Federal o municipal respecto de asuntos que hayan de resolverse por ellos; c) Ser contratista o fiador, por sí o por interpósita persona, de obras, servicios o suministros, siempre y cuando éstos se paguen con fondos del sector público, o desempeñar puestos o cargos que sean inherentes a las funciones de dirección, representación, asesoramiento o prestación de servicios en compañías o empresas que se dediquen a dichas actividades; d) Prestar servicios de asesoramiento o de cualquier otra índole, con fines de lucro, a entidades o dependencias del sector público federal, estatal, del Distrito Federal o municipal; y e) Formar parte del Consejo de Administración de una sociedad de personas que lleve a cabo alguna de las actividades señaladas anteriormente.

La función de legislador es incompatible con los cargos en las dirigencias de los partidos políticos, sindicatos y, organizaciones empresariales. Queda prohibido cualquier tipo de mandato imperativo sobre las opiniones y los votos de los legisladores. La ley señalará las sanciones que corresponde aplicar a los dirigentes partidistas, sindicales, empresariales, líderes de los grupos parlamentarios y de otros sectores o poderes fácticos que antidemocráticamente e indebidamente condicionen la libertad del voto parlamentario. Los legisladores están obligados a informar semestralmente a la Comisión de Ética y Disciplina Parlamentaria de sus respectivas Cámaras y a la sociedad sobre cualquier actividad gratuita de gestión social que realicen y, los grupos sociales beneficiados por la acción de un legislador concreto estarán impedidos para entregarle donativos o apoyos en el

presente o en futuros procesos electorales. La legislación electoral contendrá las sanciones que corresponde aplicar por estas conductas.

Serán públicas las declaraciones patrimoniales de los legisladores así como las declaraciones de actividades y de intereses. Cada legislador debe dar cuenta a las Comisiones de Ética y Disciplina Parlamentaria de cada Cámara de todas aquéllas actividades personales y familiares que hayan significado y signifiquen ingreso patrimonial, posible conflicto de interés o tráfico de influencia con las funciones de legislador, durante los dos años anteriores, durante su gestión y hasta dos años después de la misma.

Se crearán Comisiones de Ética y Disciplina Parlamentaria en cada una de las Cámaras para investigar, desahogar el procedimiento y elaborar los dictámenes sobre esta materia. Las Comisiones de Ética y Disciplina Parlamentaria serán auxiliadas por las Contralorías Internas de las Cámaras, la Auditoría Superior de la Federación, las autoridades bancarias y fiscales, otras autoridades y los particulares. Las decisiones definitivas sobre incompatibilidades y la responsabilidad administrativa de los legisladores serán competencia del pleno de la Cámara respectiva. En caso de existir elementos de responsabilidad civil o penal se interpondrán por parte de las Comisiones de Ética y Disciplina Parlamentaria de la Cámara en cuestión las demandas o denuncias que procedan. En cuanto a los procedimientos de responsabilidad política, éstos se iniciarán cuando existan elementos que acrediten los supuestos previstos en la ley.

Los legisladores señalados por alguna violación en la materia tendrán garantizados sus derechos de defensa, de audiencia y, gozarán de todas las garantías del debido proceso legal. Los legisladores afectados no podrán votar sobre su caso ni en la Comisión de Ética y Disciplina Parlamentaria ni en el Pleno de sus respectivas Cámaras.

La consecuencia de una incompatibilidad acreditada es la pérdida del cargo y la sanción administrativa que haya impuesto el pleno de cada Cámara.

Las obligaciones derivadas de las causas de incompatibilidad deben extenderse dos años después de concluido el mandato del legislador. Para este efecto, el ex legislador debe informar anualmente a la Comisión de Ética y Disciplina Parlamentaria sobre su patrimonio, actividades e intereses, los que serán públicos.

Contra las determinaciones de incompatibilidades cabe el juicio de amparo, mismo que puede ser promovido por el legislador afectado o cualquier ciudadano que considere que la decisión es violatoria de la Constitución o de la ley. No procederá la suspensión provisional ni la definitiva en el juicio de garantías en contra de resoluciones que resuelven sobre incompatibilidades.

Los principios y reglas anteriores se observarán con los legisladores federales suplentes, cuando estuviesen en ejercicio.

**Artículo Segundo.** Se adiciona un párrafo segundo al artículo 125 de la Constitución para quedar en los siguientes términos:

**Artículo 125.**

...

Los individuos que ejerzan cargos de elección popular, ya sean federales o locales, están en lo conducente obligados por los principios y reglas que sobre incompatibilidades prevé el artículo 62 de esta norma fundamental. Las leyes federales o locales, que por razón de materia corresponda, establecerán las prohibiciones, causas de incompatibilidad y sanciones aplicables a los infractores.

### **Transitorios**

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

**Segundo.** La Federación, los Estados y el Distrito Federal, deberán en el plazo de seis meses, realizar las reformas legales necesarias para el cumplimiento íntegro de este decreto.

### **Notas:**

1 CÁRDENAS GRACIA, Jaime, Poderes fácticos e incompatibilidades parlamentarias, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2006.

2 RODRÍGUEZ, Esteban David, Los dueños del Congreso. El poder legislativo, secuestrado por dinastías familiares y clanes del dinero, México, Grijalbo, 2004, pp. 81-85.

3 La prohibición del mandato imperativo “es un principio que se integra a la concepción de la democracia representativa, como garantía del derecho del representante a expresar libremente los intereses de los valores colectivos que defiende. Este principio se basa en que si los parlamentarios representan teóricamente al pueblo en su conjunto, no es posible que estén comprometidos con una parte o sector del mismo. Por tanto, sería imposible que recibiesen instrucciones o mandatos de esa parte. Así se afirma que para que los diputados sean efectivamente representantes del pueblo en su conjunto es necesario impedir que puedan ser sometidos a órdenes vinculantes que, por su propia naturaleza, sólo podrían emanar de personas o grupos concretos”. MOLINS, Joaquín, “Grupo Parlamentario Catalán”, en El Parlamento a debate, edición y presentación de Manuel Ramírez, Madrid, Trotta, 1997, pp. 228-229.

4 CÁRDENAS GRACIA, Jaime, Transición política y reforma constitucional en México, México, UNAM, segunda edición, 2005, pp. 55-107.

5 NAÏR, Sami, “Mundialización, interés general y civilización”, en Claves de razón práctica, Madrid, número 124, julio/agosto 2002, pp. 12-18. También ver: HELD, David, “¿Hay que regular la globalización? La reinención de la política”, en Claves de razón práctica, número 99, Madrid, enero/febrero 2000, pp. 4-11.

6 VEGA GARCÍA, Pedro de, “Mundialización y derecho constitucional: la crisis del principio democrático en el constitucionalismo actual”, en Estado constitucional y globalización (CARBONELL, Miguel y VÁZQUEZ, Rodolfo, compiladores), editorial Porrúa y UNAM, México, 2003, pp. 165-219; COSSÍO DÍAZ, José Ramón, “Constitucionalismo y globalización” en Estado constitucional y globalización, (CARBONELL, Miguel y VÁZQUEZ, Rodolfo, compiladores), editorial Porrúa y UNAM, México, 2003, pp. 221-238; y, FERRAJOLI, Luigi, “Más allá de la soberanía y la ciudadanía: un constitucionalismo global”, en Estado constitucional y globalización, (CARBONELL, Miguel y VÁZQUEZ, Rodolfo, compiladores), editorial PORRÚA y UNAM, México, 2003, pp. 313-324.

7 BÁTIZ VÁZQUEZ, Bernardo, Teoría del derecho parlamentario, Oxford University Press, 1999, pp. 110 y ss.

8 Un estudio detallado sobre los orígenes del voto parlamentario, sus modalidades y consecuencias se encuentra en: FERNÁNDEZ RIVEIRA, Rosa María, El voto parlamentario, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2003.

9 Se suelen poner como ejemplos históricos en México, de cómo se ha limitado la libertad de los legisladores, la actitud de Victoriano Huerta, quién después de asesinar a dos legisladores, el diputado Serapio Rendón y el senador Belisario Domínguez, mandó aprehender a todos los integrantes de la Cámara de Diputados de la XXVI Legislatura y disolvió el Congreso mediante decreto presidencial. En época más reciente, y durante 1988, en el debate y votación en el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados que declaró válida la elección de Carlos Salinas de Gortari, el ejército rodeó, para amedrentar a los diputados, el recinto parlamentario, situación de la que fue responsable el presidente Miguel de la Madrid y el presidente electo Carlos Salinas de Gortari.

10 MANIN, Bernard, Los principios del gobierno representativo, Madrid, Alianza, 1998, pp. 237-287.

11 CÁRDENAS GRACIA, Jaime, Lecciones de los asuntos PEMEX y Amigos de Fox, México, UNAM, 2004.

12 Decía la ex senadora Luisa María Calderón Hinojosa, del Grupo Parlamentario del PAN, en su propuesta de reforma al artículo 62 de la Constitución que: "...Y es así como somos vistos los legisladores, como personas en posición de privilegio con quienes sólo pueden establecerse relaciones de subordinación, porque lo ven en nuestras acciones, porque nuestras actitudes de grandes y caritativos donadores de bienes o servicios personales, a cambio de sumisión, son comunes en muchos de nosotros. Porque en las posiciones que estamos solemos hacernos de negocios o de clientes o de proveedurías de servicios que otros ciudadanos no pueden conseguir y que son como cobros de nuestro poder hacia quienes hemos favorecido y nos "deben" algún favor recibido". Salón de sesiones de la Comisión Permanente, 14 de julio de 2003.

13 Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones, México, Porrúa, LVII Legislatura. Cámara de Diputados, tomo VII, 2000, pp. 381-384.

14 Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones, México, Porrúa, LVII Legislatura. Cámara de Diputados, tomo VII, 2000, pp. 385-387.

15 PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Talía, El Congreso de la Unión. Integración y regulación, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1997, pp. 111-118; PEDROZA DE LA LLAVE, Talía, El Congreso General Mexicano. Análisis sobre su evolución y funcionamiento actual, México, Porrúa, 2003; CAMPOSECO, Miguel Ángel, Manual de temas legislativos, México, Miguel Ángel Camposeco, 1984; y, RODRÍGUEZ LOZANO, Amador, "Comentario al artículo 62", Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada, México, UNAM, 1997, pp. 702-706.

16 Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones, México, Miguel Ángel Porrúa y LVII Legislatura de la Cámara de Diputados, tomo XII, 2000, pp. 999-1000.

17 O'DONNELL, Guillermo, "América Latina: ¿Y el Estado de Derecho?", Revista Nexos, México, número 325, enero 2005, pp. 17-27 y O'DONNELL, Guillermo, Counterpoints. Selected Essays on Authoritarianism and Democratization, Notre Dame, Indiana, University of Notre Dame Press, 1999, pp. 159 y ss.

18 HAYEK, Friedrich, Camino de servidumbre, Madrid, Alianza Editorial, 1978, p. 103.

19 FERRAJOLI, Luigi, Los fundamentos de los derechos fundamentales, Madrid, Trotta, 2001.

20 MORA-DONATTO, Cecilia, Cambio político y legitimidad funcional. El Congreso mexicano en su encrucijada, México, Miguel Ángel Porrúa y Cámara de Diputados. LIX Legislatura, 2006, p. 8.

21 Estas propuestas se encuentran contenidas en el libro coordinado por CAMACHO SOLÍS, Manuel y VALADÉS, Diego, titulado, Gobernabilidad democrática: ¿qué reforma?, en Universidad Nacional Autónoma de México. Cámara de Diputados. LIX Legislatura, México, 2005.

22 Se insiste sobre todo en las comisiones de investigación. Ver: TORRES MURO, Ignacio, Las comisiones parlamentarias de investigación, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1998.

23 Sobre el veto parcial y la insistencia del Congreso ver: ALCANTARA SÁEZ, Manuel y SÁNCHEZ LÓPEZ, Francisco, "Las relaciones ejecutivo-legislativo en América Latina: Un análisis de la estructura de veto-insistencia y control político", en Revista de Estudios Políticos, Madrid, número 112, abril-junio 2001, pp. 53-76.

24 VALADÉS, Diego, El gobierno de gabinete, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003.

25 Ver, entre muchos otros a: RIGGS, Fred W., "The Survival of Presidentialism in America: Para-Constitutional Practices", International Political Science Review, vol 9, núm. 4, 1988, pp. 247-278 y, NINO, Carlos Santiago, "El presidencialismo y la justificación, estabilidad y eficiencia de la democracia", en Presidencialismo y estabilidad democrática en la Argentina, Buenos Aires, Centro de Estudios Institucionales, 1991, p. 12.

26 Un trabajo reciente que apuesta por el semipresidencialismo es el de VALDÉS ROBLEDO, Sandra, La transición en México ¿del presidencialismo al semipresidencialismo?, México, Miguel Ángel Porrúa, 2006.

27 DWORAK, Fernando F. (coordinador), El legislador a examen. El debate sobre la reelección legislativa en México, México, FCE-Cámara de Diputados, 2003. LUJAMBIO, Alonso, Federalismo y Congreso en el cambio político de México, UNAM, México, 1995, pp.174-183.

28 Sobre lo anterior ver: CÁRDENAS GRACIA, Jaime, "El modelo participativo y deliberativo", en Cuestiones Constitucionales, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, número 11, julio-diciembre 2004, pp. 55-89.

29 Para profundizar en el control del poder, ver: ARAGÓN, Manuel, Constitución y control del poder. Introducción a una teoría constitucional del control, Buenos Aires, Ediciones Ciudad Argentina, 1995. También: MONTERO GIBERT, J. R. y GARCÍA MORILLO, J., El control parlamentario, Madrid, Tecnos, 1984.

30 Sobre los grupos parlamentarios ver: MORALES ARROYO, José María, Los grupos parlamentarios en las Cortes Generales, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1990 y, LÓPEZ AGUILAR, Juan Fernando, La oposición parlamentaria y el orden constitucional. Análisis del Estatuto de la Oposición en España, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1988.

31 VILLACORTA MANCEBO, Luis, Hacia el equilibrio de poderes: comisiones legislativas y robustecimiento de las Cortes, Secretariado de Publicaciones de la Universidad de Valladolid y Caja de Ahorros y M. P. de Salamanca, 1989.

32 Gaceta Parlamentaria, jueves 19 de abril de 2007.

33 Entre otros ver: ABELLÁN, Ángel Manuel, El Estatuto de los Parlamentarios y los derechos fundamentales, Madrid, Tecnos, 1992; MARTÍN NUÑEZ, Esther, El régimen constitucional del cargo representativo, Barcelona, CEDECS Editorial, 1996; CANO BUESO, Juan y PORRAS NADALES, Antonio (coordinadores), Parlamento y Consolidación democrática, Madrid, Parlamento de Andalucía y Tecnos, 1994; FOSSAS ESPADALER, Enric, El derecho de acceso a los cargos públicos, Madrid, Tecnos, 1993; y, PULIDO QUECEDO, Manuel, El acceso a los cargos y funciones públicas. Un estudio del artículo 23.2 de la Constitución, Madrid, Parlamento de Navarra y Civitas, 1992.

34 Dice Garrorena Morales que lo que dificulta cualquier avance en materia de representación política es la persistente vigencia del argumento de Constant, es decir, el hecho de que esta sociedad, absorba en la prevalencia de lo individual y lo privado, apenas tiene el interés y la sensibilidad que se requieren para desear contar con ciudadanos capaces de desplegar una auténtica conciencia social crítica en el ámbito de los asuntos públicos. GARRORENA MORALES, Ángel, Representación política y Constitución democrática, Madrid, Cuadernos Cívitas, 1991, p. 108. Ver también Rodríguez LOZANO, Amador, Lo claroscuro de la representación política. Una visión jurídica-politológica contemporánea, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas y Senado de la República LVI Legislatura, 1996.

35 Dictamen de reformas constitucionales y legales de 24 de agosto de 2004 que presentó la Comisión Especial del Senado para el Estudio de los Sistemas de Control de la Administración y Rendición de Cuentas dentro de los Poderes de la Unión. <http://www.cddhcu.gob.mx/cronica57/contenido/cont6/r6art4.htm>

36 Dice la fracción V del artículo 14 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental que es información reservada la referida a: “Los procedimientos de responsabilidad de los servidores públicos, en tanto no se haya dictado la resolución administrativa o la jurisdiccional definitiva”.

37 HÄBERLE, Peter, Pluralismo y Constitución, Madrid, Tecnos, 2002, p. 131.

38 Las fracciones IV y VI de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental determinan como información reservada: “Los expedientes judiciales o los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio en tanto no hayan causado estado” y “La que contenga las opiniones, recomendaciones o puntos de vista que formen parte del proceso deliberativo de los servidores públicos, hasta en tanto no sea adoptada la decisión definitiva, la cual deberá estar documentada”.

39 Entre otras las del diputado Luis Miguel Barbosa Huerta de 10 de junio de 2002, la del diputado Francisco Arroyo Vieyra de 25 de marzo de 2004 y, las de la Comisión Especial del Senado de la República para el Estudio de los Sistemas de Control de la Administración y Rendición de Cuentas dentro de los Poderes de la Unión de 2004.

40 Sobre este tema ver: CHÁVEZ HERNÁNDEZ, Efrén, “Ética en el poder legislativo”, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, nueva serie, año XXXIX, número 115, enero-abril de 2006, pp. 93-124.

41 FERNÁNDEZ RIVEIRA, Rosa María, El voto parlamentario, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2003, p. 385.

42 <http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/?sesion=2004/04/29/1&documento=28>

43 DURÁN ALBA, Juan Fernando, Teoría general y régimen jurídico de las incompatibilidades parlamentarias en España, Madrid, Congreso de los Diputados, 2001, pp. 176-215.

44 GÓMEZ VALLE, José de Jesús, El cabildeo de los grupos de presión a la Cámara de Diputados en México durante la LVIII Legislatura (2000-2003), México, UNAM, tesis de maestría para obtener el grado en estudios políticos y sociales, 2005, pp. 113 y ss.

45 ESQUIVEL, Jesús, “Cabildeo a la mexicana”, Revista Proceso, México, número 1534, 26 de marzo de 2006, pp. 48-52.

46 “Fronteras”, Revista Milenio Semanal, México, febrero 20 de 2006, pp. 50-52.

47 RUBIO NUÑEZ, Rafael, Los grupos de presión, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2003, pp. 291-294.

48 BOBBIO, Norberto, Teoría general de la política, Madrid, Trotta, 2003, pp. 431 y ss.

49 CÁRDENAS, Jaime y MIJANGOS BORJA, María de la Luz, Estado de Derecho y Corrupción, México, Porrúa-UNAM, 2005, pp. 94-98.

50 GARZÓN VALDÉS, Ernesto, Calamidades, Barcelona, Gedisa, 2004, p. 212.

51 La corrupción no es un problema que pueda enfrentarse sólo con la fórmula de Klitgaard que dice que la corrupción es igual a monopolio en la decisión más discrecionalidad en la misma menos rendición de cuentas. La corrupción no es, sólo la violación a obligaciones del sistema normativo en cuestión, para obtener beneficios extrapositionales. La corrupción es un acto de subversión a nuestro compromiso cívico, una degradación de la democracia y el Estado de Derecho. Por eso, no podemos entenderla sólo en términos de extorsión, cohecho u otras formas habituales de su práctica. KLITGAARD, Robert, Controlando la corrupción, Fundación Hanns Seidel, Quipus srl, La Paz Bolivia, 1997.

52 CÁRDENAS Jaime y MIJANGOS BORJA, María de la Luz, Estado de Derecho y Corrupción, México, Porrúa e Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005, pp. 209-262.

53 Sobre la calidad de la democracia véase a MORLINO, Leonardo, Democracias y democratizaciones, México, Centro de Estudios de Política Comparada, A. C., 2005.

54 DURÁN ALBA, Juan Fernando, Teoría general y régimen jurídico de las incompatibilidades parlamentarias en España, Madrid, Congreso de los Diputados, 2001, pp. 570 y ss.

55 ROSE- ACKERMAN, Susan, “La profesionalización del Poder Legislativo mexicano. Experiencias del Congreso de los Estados Unidos”, en El Poder Legislativo en la actualidad, México, Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión-UNAM, 1994, p. 88 y ss.

56 Presentado el martes 24 de agosto de 2004.

57 Un cambio importante en la legislación electoral debería implicar una reforma al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales para que se consideren como donativos y aportaciones prohibidas por la ley electoral en las ante, pre y campañas, los relacionados con apoyos de sindicatos. No debe olvidarse que el origen del famoso caso de corrupción política conocido como PEMEXGATE surgió de la aportación del sindicato de la empresa PEMEX al PRI, uno de los más ricos, corruptos e influyentes del país. Ver: CÁRDENAS GRACIA, Jaime, Lecciones de los asuntos PEMEX y Amigos de Fox, México, UNAM, 2004.

58 Gaceta número 14, Legislatura: LIX, año 1, 10 de marzo de 2004.

59 Por ejemplo, la ley electoral de Madrid (artículo 5.3 letra d) establece la incompatibilidad con: “la participación superior al 10 por 100 del capital en las empresas o sociedades a que se refieren los apartados b) y c) de este número. Si dicha participación se verificase durante el mandato del diputado como consecuencia de atribución patrimonial por actos “mortis causa”, el mismo procederá a encomendar la administración del patrimonio afectado a una entidad de gestión de valores y activos financieros registrados en la Comisión Nacional del Mercado de Valores. En el contrato de encomienda de gestión se dará a la entidad contratante las instrucciones generales a las que habrá de ajustar su actuación durante el mandato del diputado y hasta dos años después de su finalización, sin que durante dicho tiempo puedan aceptarse instrucciones personales del mismo ni de ninguna otra persona”.

60 IRIBARREN BALLARÍN, J., “Círculo de impaciencias, la sentencia 72/1984 de 14 de junio, en el recurso previo de inconstitucionalidad contra el texto definitivo del proyecto de Ley Orgánica de Incompatibilidades de Diputados y Senadores”, en Revista Española de Derecho Constitucional, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, número 14, mayo-agosto de 1985, pp. 235 y ss. y FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco, El sistema constitucional español, Madrid, Dykinson, 1992, p. 592.

61 FAVOREU, Louis y PHILIPPE, Louis, Les grandes décisions du Conseil Constitutionnel, París, Sirey, 1993, p. 270.

62 Para la determinación de responsabilidades de carácter no penal por violación a principios jurídicos y no a reglas, ver: ATIENZA, Manuel y RUIZ MANERO, Juan, Ilícitos atípicos, Madrid, editorial Trotta, 2000.

63 PRIETO SANCHÍS, Luis, Sobre principios y normas. Problemas del razonamiento jurídico, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1992.

64 En materia de declaración de procedencia ver: ANDRADE, Eduardo, El desafuero en el sistema constitucional mexicano, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, serie: estudios jurídicos, número 63, 2004, pp. 60-62.

65 PUNSET BLANCO, R., “El control jurisdiccional de la actividad de las asambleas parlamentarias y del estatuto de sus miembros en Derecho español”, en Revista de las Cortes Generales, Madrid, número 5, segundo cuatrimestre, 1985, pp. 37 y ss.

66 DÍEZ-PICAZO, Luis María, La autonomía administrativa de las Cámaras Parlamentarias, Cuadernos de los Studia Albornotiana, Zaragoza, 1985, pp. 45-46.

67 PARDO FALCÓN, J, El Consejo Constitucional francés, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1990, p. 492.

68 GARCÍA ROCA, F.J., Cargos públicos representativos. Un estudio del artículo 23.2 de la Constitución, Pamplona, Aranzadi, 1999, pp. 253 y ss.

69 Entre otros ver: GARGARELLA, Roberto y OVEJERO, Félix, “Democracia representativa y virtud cívica”, en Claves de razón práctica, Madrid, número 105, septiembre, 2000, pp. 69-75.

70 GARCÍA, Eloy, “Inelegibilidad política e incompatibilidad parlamentaria. Algunas consideraciones acerca de su significación actual desde la lógica de la representación democrática”, Madrid, Revista Sistema, números 118-119, 1994, p. 124.

71 Existen muchas teorías que intentan explicar la corrupción política y enfrentarla. Las que piden esfuerzos institucionales se encuentran entre las importantes. Entre otros trabajos ver el de: HEIDENHAMMER, Arnold, JOHNSTON, Michael y LE VINE, Victor (editores), Political Corruption: a Handbook, New Brunswick, N. J., Transaction Publishers, 1989.

Palacio Legislativo de San Lázaro a 21 de septiembre de 2010

Diputado Jaime Fernando Cárdenas Gracia (rúbrica)

**QUE REFORMA EL ARTÍCULO 72 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO JUAN CARLOS NATALE LÓPEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PVEM**

El suscrito diputado Juan Carlos Natale López, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México de la LXI Legislatura de la Cámara de Diputados, de conformidad con lo establecido en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 55, fracción II del Reglamento para el Gobierno Interior de los Estados Unidos Mexicanos, somete a la consideración de la esta soberanía, la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que adiciona el inciso j) del artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con base en la siguiente

**Exposición de Motivos**

Entre las atribuciones que el Constituyente de 1917 estableció para la figura del presidente de la República, de manera dispersa al correlativo número 89, se encuentra la denominada observaciones o veto, que es una facultad del jefe de Estado para oponerse a una ley o decreto, que el Congreso envía para su promulgación, como parte de la política de contrapesos entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo.

Este derecho se funda en el inciso c) del artículo 72 constitucional, que a su letra reza:

Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el Reglamento de Debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones.

C. El proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo, será devuelto, con sus observaciones, a la Cámara de origen. Deberá ser discutido de nuevo por ésta, y si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, pasará otra vez a la Cámara revisora. Si por ésta fuese sancionado por la misma mayoría, el proyecto será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación.

Las votaciones de ley o decreto, serán nominales.

Formalmente, se ha asumido que el presidente de la República sólo puede hacer observaciones a las leyes o decretos que hayan sido emitidos por ambas Cámaras. Por tanto, se asume de manera implícita en el inciso j) del citado fundamento legal que no tiene la facultad de realizar observaciones o vetar los siguientes asuntos:

- a) Las resoluciones emitidas en ejercicio de las facultades exclusivas de cada una de las Cámaras;
- b) Las facultades de la Comisión Permanente;
- c) Las facultades del Congreso o de alguna de las Cámaras actuando como cuerpo electoral, de jurado o ejercitando acusación; y
- d) Las facultades del Congreso reunido en asamblea única.



Debemos tener claro que las observaciones o el veto es la prerrogativa de objetar, en todo o en parte, mediante una serie de observaciones, una ley o un decreto que para su promulgación le envía el Legislativo, y es por ésto también una obligación para el presidente de la República cuando notoriamente una ley no responde a los intereses nacionales o bien, para reparar errores.

Esta atribución de presidente se convirtió en un parteaguas para la práctica de políticas dictatoriales, que han desvirtuado el sentido real de las observaciones como se concibió por los legisladores del Constituyente de 1917, ya que la idea de establecer en la Constitución el procedimiento de las observaciones estriba únicamente en observar el proyecto legislativo o decreto con la finalidad de mejorar su espíritu o, en su defecto, corregir errores de fondo que atentan contra intereses del país que no pueden ser suplidos mediante la emisión de una fe de erratas.

El tema de las observaciones o veto presidencial, en el campo del ejercicio de las atribuciones exclusivas de los órganos del Poder Legislativo, recobra interés ante diversas manifestaciones de omisión por parte del titular del Poder Ejecutivo federal, lo cual de ningún modo aconteció en el pasado debido a la existencia de un sistema político organizado y serio, por otra parte, es menester ponderar que el ejercicio de las observaciones o veto presidencial trae como consecuencia inmediata una revisión por parte del Congreso del proyecto o decreto observado para después superarse mediante la atención a las observaciones que no necesariamente deben ser acatadas conforme a la voluntad del ejecutivo, sino conforme a los puntos expuestos en las observaciones o veto y una vez atendidos se promulgará, en la inteligencia que el Congreso determine la procedencia de las objeciones materia del veto conforme lo establece el inciso c) del propio artículo 72 constitucional.

Es necesario ponderar que en el caso concreto en estricta aplicación de la regla general, el decreto del Presupuesto de Egresos, como acto emanado de la Cámara de Diputados, de manera contraria a lo manifestado por el Presidente de la República de ningún modo no puede, ni debe ser vetado, porque éste se compone del resultado de un acto legislativo que se desprende del ejercicio de una facultad exclusiva que establece de manera implícita el artículo 74 fracción IV de la Constitución General de la República.

Sobre este tenor, el autor Elisur Arteaga Nava asevera: La posibilidad de que el presidente de la República vete el presupuesto anual de gastos, quienes consideran esta posibilidad son ignorantes del derecho constitucional, porque la naturaleza suspensiva del veto hace improcedente el veto; en efecto, si la Cámara de Diputados no aprueba el Presupuesto, que es una posibilidad, o le introduce modificaciones con las que no esté de acuerdo el presidente de la República, el veto es improcedente en ambos casos. En el primero, porque se trata de un acto negativo, en el segundo, por razón de que el veto tendría efectos suspensivos sobre un acto que no admite dilaciones; de no aprobarse el Presupuesto o de ser objeto de un veto, no habría autorización para realizar gastos de inversión.

No obstante lo anterior, como se observa en los hechos el Ejecutivo incluyó en su proyecto de reforma fiscal integral de abril del 2001, una modificación a los artículos 74, fracción IV, y 75 de la Constitución, y a su vez se opuso al Presupuesto de Egresos aprobado por la Cámara de Diputados para el Ejercicio Fiscal de 2005, con ello se demostró que no existen mecanismos para garantizar a la ciudadanía que la administración de los ingresos no se paralicen parcialmente debido a la voluntad de una persona como ocurrió durante enero de 2005, toda vez que prevaleció la inaplicación de una cantidad de recursos presupuestales en virtud de la determinación errónea de vetar el presupuesto y de violar las acciones legislativas, competencia de la Cámara de Diputados que fueron suplidas por la intransigencia del titular del Poder Ejecutivo.

La restricción del veto en materia presupuestaria dentro de la Constitución de ningún modo pertenece a una omisión accidental, toda vez que el ejercicio de las observaciones o veto posee una regla determinada previo a su ejercicio y es precisamente que los proyectos normativos y decretos emanen de la Cámara de Senadores y de la Cámara de Diputados, los que no sean materia de observaciones, es decir los actos del proceso legislativo en los que se involucra al presidente de la República.

Ahora bien, en el caso concreto del decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para 2005 una vez aprobado por la Cámara de Diputados y más allá de encontrarse limitado para el ejercicio de las observaciones o veto presidencial, éste se colocó en los hechos en los supuestos del entorno político, en virtud de la representación partidaria del titular de Ejecutivo federal y una fracción parlamentaria con representación en el Palacio Legislativo de San Lázaro, que se aferraron a intentar operar un Presupuesto que no correspondía a la necesidades del país, como lo son la salud, la educación, el campo, la infraestructura carretera, el rezago municipal y estatal, entre otros, sino acorde a intereses contrarios y perjudiciales de los mexicanos, por lo que la conducta en aquél entonces del presidente de la República, al suspender provisionalmente el ejercicio del gasto público para el 2005 como lo aprobó la Cámara de Diputados, era un acto violatorio de la Constitución que lesionó la economía y los derechos de los mexicanos.

En consecuencia de la actitud del presidente de vetar el presupuesto, promovió mediante controversia constitucional (109/2004) su objeción en contra de ciertas modificaciones presupuestales contenidas en el decreto de Presupuesto para el Ejercicio Fiscal de 2005 aprobado por la Cámara de Diputados el 15 de noviembre de 2004 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de diciembre de ése año, misma que fue resuelta después de cinco largos meses por el máximo tribunal del país (SCJN) a favor del Ejecutivo federal en el sentido de darle plena validez al presupuesto como un acto administrativo y no como una norma general, y que, además, también validó la facultad del Ejecutivo federal para ejercer un veto parcial a pesar de que dicha facultad no existe explícitamente en la Constitución.

Una vez concluido la etapa jurisdiccional que dirimió tal conflicto de competencias entre el Legislativo y el Ejecutivo, se dispuso sobre la urgente necesidad por diseñar un procedimiento específico para la aprobación del presupuesto. Por lo que el Congreso de la Unión en consonancia con el Poder Ejecutivo, determinó como prioridad la promulgación de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) Reglamentaria de los Artículos 74, fracción IV, 75, 126 127 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos siendo hoy por hoy, el principal instrumento jurídico que da certidumbre y solidez a la programación, presupuestación, aprobación, ejercicio, control y evaluación de los ingresos y egresos públicos federales, y que además, cabe destacar, que dicha ley no le atribuye al Ejecutivo la facultad para hacer observaciones al Presupuesto aprobado por la Cámara de Diputados sin que ello signifique que no pueda ejercer algún recurso jurídico.

En tal sentido, las modificaciones que el presidente de la República pretendiera realizar hoy en día sobre un decreto emanado de la Cámara de Diputados en ejercicio de sus facultades constitucionales exclusivas, no deberían intentar alterarse, ésta es la regla absoluta del problema que se sujeta a opiniones contrarias, en virtud de que se trata de casos sin precedente, toda vez que no existe de manera clara, sucinta y literal una redacción congruente en el inciso j) del artículo 72 constitucional, que no dé lugar a que ninguno de los Poderes de la Unión, ajenos a quien tiene la legítima atribución de expedir el decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación, intente invadir su ámbito de competencia y desee imponer su voluntad, de tal suerte que atienda sólo a la obligación constitucional, doctrinaria y legal a que está sujeto el Poder Ejecutivo federal de abstenerse de

esgrimir argumentos en ningún sentido respecto de los decretos que de manera unicameral emite el Poder Legislativo federal en ejercicio de sus facultades exclusivas.

La presente iniciativa persigue brindar la claridad necesaria en la esfera del universo de limitaciones a las facultades del presidente de la República, de otro modo continuaremos siendo testigos de cómo la anarquía, el autoritarismo y la complacencia de caprichos o de intereses partidarios con miras a objetivos electorales sean la base de criterios en contra de lo que se encuentra establecido en la norma suprema y de ningún modo debe sujetarse a sistemáticas transgresiones basadas en alegaciones que no son congruentes con la necesidad de atender la problemática mínima de México.

Por ello, asumo el verdadero contexto de legislador responsable, comprometido con los intereses de mi país y presento esta iniciativa para que de manera práctica, respaldemos la voluntad de trabajar en beneficio de nuestros representados y por encontrarse sujeta a los estándares mínimos de congruencia con el respeto de las instituciones y del equilibrio de las fuerzas políticas y las atribuciones en los Poderes de la Unión que mantengan vigente el Estado de derecho.

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

**Decreto por el que se adiciona el inciso j) del artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Artículo Único.** Se adiciona el párrafo segundo del inciso j) del artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar en los siguientes términos:

**Artículo 72.** Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el Reglamento de Debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones...

**J.** El Ejecutivo de la Unión no puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso o de alguna de las Cámaras, cuando ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado, lo mismo que cuando la Cámara de Diputados declare que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la federación por delitos oficiales, ni en tratándose del decreto de Presupuesto de Egresos.

Tampoco podrá hacerlas al decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias que expida la Comisión Permanente.

**Transitorio**

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

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, sede de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos, a los veintitrés días del mes de septiembre del año dos mil diez.

Diputado Juan Carlos Natale López (rúbrica)

**QUE REFORMA EL ARTÍCULO 90. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO JUVENTINO VÍCTOR CASTRO Y CASTRO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD**

Los suscritos, diputados Mary Telma Guajardo Villarreal y Juventino Víctor Castro y Castro, integrantes del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, de la LXI Legislatura, en ejercicio de la facultad que nos otorga el artículo 71 fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los artículos 55, fracción II, y 56 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, sometemos a la consideración de esta soberanía la iniciativa con proyecto de decreto que reforma el segundo párrafo y adiciona un tercer párrafo al artículo 90. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

**Exposición de Motivos**

Aunque resulta evidente que al día de hoy es necesaria una regulación en materia de manifestaciones públicas desde el punto de vista de la existencia de un permiso o autorización por parte de la autoridad para tal ejercicio, nuestra tradición constitucional ha sido la de un ejercicio no regulado.

Derivado de la complejidad en el diseño de las ciudades y los diversos tipos de actividades de sus habitantes, ello nos obliga a regular el derecho de reunión pues cualquier alteración en el día a día provoca incuantificables pérdidas económicas y afectaciones al libre desplazamiento de sus habitantes, y al medio ambiente.

Dicha problemática no es privativa de México. Ya se han realizado diversas regulaciones en la materia en América latina, como podemos constatar si hacemos un ejercicio de derecho comparado:

En Argentina, no se habla expresamente del derecho de reunión entre los derechos civiles consagrados por el artículo 14 de su constitución, pero sí del derecho de asociación que es comprensivo del de reunión aunque más específico, pues se trata de un lazo que une a sus miembros en un objetivo común, y las reuniones legislativas pueden tener varios caracteres, incluso comprender a personas con distintas ideologías y diferentes objetivos a alcanzar mediante el aprovechamiento de un estado garantista. El artículo cita textualmente:

**“Artículo 14.** Todos los habitantes de la nación gozan de los siguientes derechos conforme a las leyes que reglamenten su ejercicio; a saber: de trabajar y ejercer toda industria lícita; de navegar y comerciar; de peticionar a las autoridades; de entrar, permanecer, transitar y salir del territorio argentino; de publicar sus ideas por la prensa sin censura previa; de usar y disponer de su propiedad; de asociarse con fines útiles; de profesar libremente su culto; de enseñar y aprender.”

En Bolivia, su nueva constitución en el artículo 21, numeral 4 cita textualmente:

**“Artículo 21.** Las bolivianas y los bolivianos tienen los siguientes derechos:

...

...

...

4. A la libertad de reunión y asociación, en forma pública y privada, con fines lícitos”.

Por su parte en Brasil, su constitución en su artículo 5o., fracción XVI, prevé lo siguiente:

**“Artículo 5.** Todos son iguales ante la ley, sin distinción de cualquier naturaleza, garantizándose a los brasileños y a los extranjeros residentes en el país la inviolabilidad del derecho a la vida, a la libertad, a la igualdad, a la seguridad y a la prioridad, en los siguientes términos:

XVI Todos pueden reunirse pacíficamente, sin armas, en locales abiertos al público, sin necesidad de autorización, siempre que no frustren otra reunión anteriormente convocada en el mismo local, exigiéndose sólo aviso previo a la autoridad competente.”

En Chile, su constitución, en el artículo 19, numerales 13 y 15, prevé el derecho de reunión sin permiso previo y sin armas, cita textualmente:

**“Artículo 19.** La constitución asegura a todas las personas:

13°.- El derecho a reunirse pacíficamente sin permiso previo y sin armas.

Las reuniones en las plazas, calles y demás lugares de uso público se regirán por las disposiciones generales de policía;

15°. El derecho de asociarse sin permiso previo.

Para gozar de personalidad jurídica, las asociaciones deberán constituirse en conformidad a la ley.

Nadie puede ser obligado a pertenecer a una asociación.

Prohíbanse las asociaciones contrarias a la moral, al orden público y a la seguridad del estado.

Los partidos políticos no podrán intervenir en actividades ajenas a las que les son propias ni tener privilegio alguno o monopolio de la participación ciudadana; la nómina de sus militantes se registrará en el servicio electoral de cada estado, el que guardará reserva de la misma, la cual será accesible a los militantes del respectivo partido; su contabilidad deberá ser pública; las fuentes de su financiamiento no podrán provenir de dineros, bienes, donaciones, aportes ni créditos de origen extranjero; sus estatutos deberán contemplar las normas que aseguren una efectiva democracia interna. Una ley orgánica constitucional regulará las demás materias que les conciernan y las sanciones que se aplicarán por el incumplimiento de sus preceptos, dentro de las cuales podrá considerar su disolución. Las asociaciones, movimientos, organizaciones o grupos de personas que persigan o realicen actividades propias de los partidos políticos sin ajustarse a las normas anteriores son ilícitos y serán sancionados de acuerdo a la referida ley orgánica constitucional.”

En Colombia, su constitución establece en sus artículos 37, 38 y 39, lo siguiente:

**“Artículo 37.** Toda parte del pueblo puede reunirse y manifestarse pública y pacíficamente. Sólo la ley podrá establecer de manera expresa los casos en los cuales se podrá limitar el ejercicio de este derecho.

**Artículo 38.** Se garantiza el derecho de libre asociación para el desarrollo de las distintas actividades que las personas realizan en sociedad.

**Artículo 39.** Los trabajadores y empleadores tienen derecho a constituir sindicatos o asociaciones, sin intervención del estado. Su reconocimiento jurídico se producirá con la simple inscripción del acta de constitución.

La estructura interna y el funcionamiento de los sindicatos y organizaciones sociales y gremiales se sujetará al orden legal y a los principios democráticos.

La cancelación o supresión de la personalidad jurídica sólo procede por vía judicial.

Se reconoce a los representantes sindicales el fuero y las demás garantías necesarias para el cumplimiento de su gestión.

No gozan del derecho de asociación sindical los miembros de la fuerza pública”.

En Costa Rica, su constitución en los artículos 25 y 26, establece lo siguiente:

**“Artículo 25.** Los habitantes de la república tienen derecho de asociarse para fines lícitos. Nadie podrá ser obligado a formar parte de asociación alguna.

**Artículo 26.** Todos tienen derecho de reunirse pacíficamente y sin armas, ya sea para negocios privados, o para discutir asuntos políticos y examinar la conducta pública de los funcionarios.

Reuniones en recintos privados no necesitan autorización previa. Las que se celebren en sitios públicos serán reglamentadas por la ley.”

En Cuba, su constitución en los artículos 7o. y 54, establece lo siguiente:

**“Artículo 7o.** El estado socialista cubano reconoce y estimula a las organizaciones de masas y sociales, surgidas en el proceso histórico de las luchas de nuestro pueblo, que agrupan en su seno a distintos sectores de la población, representan sus intereses específicos y los incorporan a las tareas de la edificación, consolidación y defensa de la sociedad socialista.

**Artículo 54.** Los derechos de reunión, manifestación y asociación son ejercidos por los trabajadores, manuales e intelectuales, los campesinos, las mujeres, los estudiantes y demás sectores del pueblo trabajador, para lo cual disponen de los medios necesarios a tales fines.

Las organizaciones de masas y sociales disponen de todas las facilidades para el desenvolvimiento de dichas actividades en las que sus miembros gozan de la más amplia libertad de palabra y opinión, basadas en el derecho irrestricto a la iniciativa y a la crítica”.

En Ecuador, su constitución, en su artículo 23, numeral 19, establece lo siguiente:

**“Artículo 23 .-** Sin perjuicio de los derechos establecidos en esta constitución y en los instrumentos internacionales vigentes, el estado reconocerá y garantizará a las personas los siguientes:

...

19. La libertad de asociación y de reunión, con fines pacíficos”.

En el Salvador, su constitución establece en sus artículos 7o., y 72 numeral 2, lo siguiente:

**“Artículo 7.** Los habitantes de El Salvador tienen derecho a asociarse libremente y a reunirse pacíficamente y sin armas para cualquier objeto lícito. Nadie podrá ser obligado a pertenecer a una asociación.

No podrá limitarse ni impedirse a una persona del ejercicio de cualquier actividad lícita, por el hecho de no pertenecer a una asociación.

Se prohíbe la existencia de grupos armados de carácter político, religioso o gremial.

**Artículo 72.** Los derechos políticos del ciudadano son:

2o. Asociarse para constituir partidos políticos de acuerdo con la ley e ingresar a los ya constituidos”;

En Guatemala, los artículos 33, 34 y 223, de su constitución prevén lo siguiente:

**“Artículo 33.** Derecho de reunión y manifestación. Se reconoce el derecho de reunión pacífica y sin armas.

Los derechos de reunión y de manifestación pública no pueden ser restringidos, disminuidos o coartados; y la ley los regulará con el único objeto de garantizar el orden público.

Las manifestaciones religiosas en el exterior de los templos son permitidas y se rigen por la ley.

Para el ejercicio de estos derechos bastará la previa notificación de los organizadores ante la autoridad competente.

**Artículo 34.** Derecho de asociación. Se reconoce el derecho de libre asociación.

Nadie está obligado a asociarse ni a formar parte de grupos o asociaciones de auto-defensa o similares. Se exceptúa el caso de la colegiación profesional.

**Artículo 223.** (Reformado) Libertad de formación y funcionamiento de las organizaciones políticas. El estado garantiza la libre formación y funcionamiento de las organizaciones políticas y sólo tendrán las limitaciones que esta constitución y la ley determinen.

Todo lo relativo al ejercicio del sufragio, los derechos políticos, organizaciones políticas, autoridades y órganos electorales y proceso electoral, será regulado por la ley constitucional de la materia.

Una vez hecha la convocatoria a elecciones, queda prohibido al Presidente de la República, a los funcionarios de organismo ejecutivo, a los alcaldes y a los funcionarios municipales hacer propaganda respecto de las obras y actividades realizadas.”

Por su parte en Honduras, en sus artículos 78 y 79 de su constitución, citan textualmente:

**“Artículo 78.** Se garantizan las libertades de asociación y de reunión siempre que no sean contrarias al orden público y a las buenas costumbres.

**Artículo 79.** Toda persona tiene derecho de reunirse con otras, pacíficamente y sin armas, en manifestación pública o en asamblea transitoria, en relación con sus intereses comunes de cualquier índole, sin necesidad de aviso o permiso especial.

Las reuniones al aire libre y las de carácter político podrán ser sujetas a un régimen de permiso especial con el único fin de garantizar el orden público.”

En Nicaragua, establece en sus artículos 54 y 55 de su constitución lo siguiente:

**“Artículo 54.** Se reconoce el derecho de concentración, manifestación y movilización pública de conformidad con la ley.

**Artículo 55.** Los ciudadanos nicaragüenses tienen derecho de organizar o afiliarse a partidos políticos, con el fin de participar, ejercer y optar al poder”.

Por su parte en Panamá, su constitución prevé en los artículos 39 y 40 lo siguiente:

**“Artículo 39.** Es permitido formar compañías, asociaciones y fundaciones que no sean contrarias a la moral o al orden legal, las cuales pueden obtener su reconocimiento como personas jurídicas.

No se otorgará reconocimiento a las asociaciones inspiradas en ideas o teorías basadas en la pretendida superioridad de una raza o de un grupo étnico, o que justifiquen o promuevan la discriminación racial.

La capacidad, el reconocimiento y el régimen de las sociedades y demás personas jurídicas se determinarán por la ley.

**Artículo 40.** Toda persona es libre de ejercer cualquier profesión u oficio sujeta a los reglamentos que establezca la ley en lo relativo a idoneidad, moralidad, previsión y seguridad sociales, colegiación, salud pública, sindicación y cotizaciones obligatorias.

No se establecerá impuesto o contribución para el ejercicio de las profesiones liberales y de los oficios y las artes”.

En Paraguay, en sus artículos 32 y 42, se prevé lo siguiente:

**“Artículo 32 .** De la libertad de reunión y de manifestación

Las personas tienen derecho a reunirse y a manifestarse pacíficamente, sin armas y con fines lícitos, sin necesidad de permiso, así como el derecho a no ser obligadas a participar de tales



actos. La ley sólo podrá reglamentar su ejercicio en lugares de tránsito público, en horarios determinados, preservando derechos de terceros y el orden público establecido en la ley.

**Artículo 42.** De la libertad de asociación

Toda persona es libre de asociarse o agremiarse con fines lícitos, así como nadie está obligado a pertenecer a determinada asociación. La forma de colegiación profesional será reglamentada por ley. Están prohibidas las asociaciones secretas y las de carácter paramilitar”.

En Perú, en su artículo 2o., numerales 12 y 13 se prevé lo siguiente:

**“Artículo 2o.** Toda persona tiene derecho:

12. A reunirse pacíficamente sin armas. Las reuniones en locales privados o abiertos al público no requieren aviso previo. Las que se convocan en plazas y vías públicas exigen anuncio anticipado a la autoridad, la que puede prohibirlas solamente por motivos probados de seguridad o de sanidad públicas.

13. A asociarse y a constituir fundaciones y diversas formas de organización jurídica sin fines de lucro, sin autorización previa y con arreglo a ley. No pueden ser disueltas por resolución administrativa.”

En República Dominicana, en los artículos 47 y 48 de su constitución se prevé lo siguiente:

**“Artículo 47.** Libertad de asociación. Toda persona tiene derecho de asociarse con fines lícitos, de conformidad con la ley.

**Artículo 48.** Libertad de reunión. Toda persona tiene el derecho de reunirse, sin permiso previo, con fines lícitos y pacíficos, de conformidad con la ley.”

En los Estados Unidos de América, en su enmienda 1, establece textualmente:

“El Congreso no hará ley alguna por la que adopte una religión como oficial del estado o se prohíba practicar alguna libremente, o que coarte la libertad de palabra o de prensa, o el derecho del pueblo para reunirse pacíficamente y para pedir al gobierno la reparación de agravios”.

En Uruguay, en sus artículos 38 y 39 de su constitución establecen:

**“Artículo 38.** Queda garantizado el derecho de reunión pacífica y sin armas. El ejercicio de este derecho no podrá ser desconocido por ninguna autoridad de la república sino en virtud de una ley, y solamente en cuanto se oponga a la salud, la seguridad y el orden públicos.

**Artículo 39.** Todas las personas tienen el derecho de asociarse, cualquiera sea el objeto que persigan, siempre que no constituyan una asociación ilícita declarada por la ley”.

Y por último en Venezuela, su constitución prevé en sus artículos 70 y 71, lo siguiente:

**“Artículo 70.** Todos tienen el derecho de asociarse con fines lícitos, en conformidad con la ley.

**Artículo 71.** Todos tienen el derecho de reunirse, pública o privadamente, sin permiso previo, con fines lícitos y sin armas. Las reuniones en lugares públicos se registrarán por la ley”.

Actualmente, y de acuerdo con los términos en que está redactado el artículo 9o., nos encontramos con una contradicción que no ha sido resuelta hasta la fecha. El artículo 9o., en su segundo párrafo, no ordena ninguna regulación, permisión o necesidad de obtener permiso regulado para llevar a cabo una reunión o una protesta en la vía pública. Por ello los manifestantes no soportan condicionamiento alguno.

Por otra parte, y también sin excepción alguna, el artículo 11 reconoce y garantiza el derecho de los habitantes a circular y desplazarse por todo el territorio nacional.

Por ello, con frecuencia quien libremente se transporta por las ciudades, se ve impedido –con desgraciada frecuencia- a lograr sus propósitos, por algún bloqueo de personas que se manifiestan para pedir o protestar algo, o simplemente para manifestar su satisfacción por algún acontecimiento que le llena de júbilo.

Es así como contemplamos el entendimiento de dos derechos, garantizados ambos por nuestra constitución: el derecho de manifestación pública, y el derecho de desplazarse libremente por todo el territorio, sin necesidad de obtener permiso o autorización de la autoridad, ni sujetándose a condicionamiento alguno.

La constitución no puede privilegiar a derecho alguno, y a garantizar a otro, apartando a cualquiera: el derecho de manifestarse públicamente en las calles, y el derecho de desplazarse por cualquier lugar.

Es en estos casos en que la regulación de la ley constitucional debe intentar hacer funcionar a ambos, sin neutralizarlos o negarlos.

Una ley reglamentaria de la constitución debe hacerlo como resulte justo. No puede haber ley reglamentaria alguna que indique cómo, cuándo y dónde deben desplazarse los individuos amparados por la constitución.

Pero sí es posible condicionar a las manifestaciones públicas, que de cualquier manera pueden hacer saber sus peticiones y protestas, y a mostrar su júbilo por acontecimientos que son cercanos a ellos, sin impedir el derecho de libre tránsito.

Por ello, tomando en cuenta que la constitución originaria ha sido superada por la realidad humana, ha llegado el momento de regular el derecho de manifestación, remitiéndole a la ley las condiciones legales que se pueden fijar a las manifestaciones que se oponen al derecho del tránsito libre de las personas.

Es por ello que encontramos suficientemente motivada la necesidad de hacer la reforma constitucional en los términos siguientes.

### **Iniciativa**

Con proyecto de decreto que reforma el segundo párrafo y adiciona un tercer párrafo al artículo 9o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**Único.** Se reforma el segundo párrafo y se adiciona un tercer párrafo al artículo 9o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue

**Artículo 9o. ...**

No se considerará ilegal, y no podrá ser disuelta una asamblea o reunión que tenga por objeto hacer una petición o presentar una protesta por algún acto a una autoridad, si no se altera el orden público, profieren injurias contra ésta, ni se hiciere uso de violencias o amenazas para intimidarla u obligarla a resolver en el sentido que se desee.

Para el ejercicio del derecho de reunión pública, la ley determinará los casos en que será necesaria la obtención del permiso respectivo.

**Transitorios**

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

**Segundo.** La federación, los estados y los municipios emitirán la ley reglamentaria relativa al permiso para la celebración de reuniones públicas, en un periodo no mayor a tres meses.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 29 de septiembre de 2010.

Diputada Mary Telma Guajardo Villarreal (rúbrica)

Diputado Juventino Víctor Castro y Castro (rúbrica)

**QUE REFORMA EL ARTÍCULO 70. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA MARÍA DEL CARMEN IZAGUIRRE FRANCOS, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI**

La que suscribe, diputada federal María del Carmen Izaguirre Francos, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en lo dispuesto por la fracción XXIV del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y por el artículo 71, fracción II, y 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someto a la consideración de esta honorable asamblea, la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona un tercer párrafo al artículo 7 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente:

**Exposición de Motivos**

En días pasados estuvieron en nuestro país funcionarios de alto nivel en materia de libertad de expresión tanto de la Organización de Estados Americanos (OEA), como de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), los cuales coincidieron en que el Estado mexicano tienen la obligación de brindar la seguridad a los periodistas contra cualquier acto de violencia, así como prevenir, proteger, y sancionar cualquier acto de agresión o intimidación que sufran los periodistas en el cumplimiento de su misión de ejercer la labor periodística. Durante su visita recopilaron testimonios de agresiones y asesinatos de periodistas, con la finalidad de contar con un análisis sobre el panorama de la libertad de expresión que actualmente se vive en nuestro país.

Ante la violencia que se vive en México, el Estado debe salvaguardar los derechos y brindar protección a los reporteros, ya que a veces sufren actos de represalias contra la libertad de expresión, convirtiéndolos ya en un grupo vulnerable. El Estado debe encaminar su tarea a facilitar el trabajo periodístico, en el sentido que nuestro país a nivel mundial ya ocupa el quinto lugar de asesinatos y agresiones a periodistas y lamentablemente el primer lugar en América Latina. Es urgente encarar el problema antes que los hechos violentos que está viviendo el país conviertan el fenómeno en autocensura donde las víctimas serán los periodistas, por tal razón, el gobierno federal está obligado a proteger la libertad de prensa sin importar cual sea el origen de la violencia.

Ante el incremento de hechos de violencia contra el gremio periodístico, importantes comunicadores como Ricardo Rocha, Katia D' Artigues, Ricardo Alemán, Miguel Ángel Granados Chapa y Carlos Zúñiga, han expresado su reclamo a través de cinco puntos, los cuales este Congreso de la Unión debe respaldarlos y asumirlos como propios. Estos puntos son:

1. Alto a la impunidad en torno de los asesinatos, secuestros, desapariciones y amenazas a periodistas y trabajadores de los medios de comunicación.
2. Cumplimiento por parte de las instituciones del Estado mexicano de su deber y obligación de garantizar y custodiar el acceso a los derechos de libertad de expresión y acceso a la información.
3. Vigencia plena a los derechos a la libertad de expresión y al acceso a la información para todos los mexicanos, y el compromiso de no suspender, acotar, negociar o transferir esas garantías conquistadas por la sociedad.

4. Establecer medidas necesarias para garantizar las condiciones de seguridad del trabajo periodístico en el país, así como los mecanismos institucionales de protección a la labor de los periodistas, con pleno respeto a la pluralidad, la libertad y la independencia de todos y cada uno de los medios de comunicación, y

5. Corresponsabilidad para salvaguardar el derecho de todos los mexicanos al libre acceso a la información y a la expresión de sus ideas.

Todos sabemos que el ejercicio periodístico contribuye, de manera decisiva, en la construcción de una ciudadanía participativa, consciente e informada, motivo por el cual, el Estado mexicano está obligado a proveer de todas las garantías indispensables para el buen desarrollo de la labor periodística. Por ello, resulta urgente que el Estado atienda la problemática de toda la población en su conjunto, para que pueda, en este contexto, ejercer plenamente su derecho a la información.

El desempeño y ejercicio del trabajo periodístico hoy en día en nuestro país resulta difícil, concretamente en aquellos lugares donde la violencia generada por los grupos delictivos organizados se ha incrementado de manera alarmante, es por ello, que esta Cámara de Diputados debe hacer un reconocimiento al valor profesional y humano de aquellos que se dedican a la labor periodística y de informar a la población, tal y como lo hizo la Comisión Permanente el pasado 9 de junio, a petición de una servidora, por medio de una proposición con punto de acuerdo.

Ante los acontecimientos que se viven en nuestro país, presento al pleno de esta Cámara, una propuesta de adicionar un tercer párrafo al artículo 7 de nuestra Carta Magna, en donde se exprese con claridad la obligación del Estado mexicano de garantizar y salvaguardar los derechos de todos aquellos que desempeñan labores de información, comunicación o periodística, así como brindarles protección para el libre ejercicio de sus profesiones y preservación de su integridad física y humana.

Es claro que el derecho a la libertad de expresión, en cualquiera de sus modalidades, lleva consigo implícito el compromiso por parte del Estado de evitar la realización de cualquier acto intimidatorio, así como de generar y crear las condiciones para que este derecho pueda ser ejercido.

La difusión y promoción de una cultura de respeto a la dignidad y los derechos humanos son esenciales en el proceso de consolidación del estado democrático de derecho. En este marco de construcción y fortalecimiento de la sociedad la libertad de expresión es un derecho fundamental, que asegura que las personas intercambien, difundan y reciban ideas, fomentando con ello, la discusión y la toma razonada de decisiones.

La importancia de los medios de comunicación en la sociedad moderna no tiene discusión, como tampoco la labor que sus profesionales cumplen en la dinámica cotidiana y en la consolidación del estado democrático.

Por todo lo anteriormente expresado, presento ante el pleno de esta Cámara de Diputados, el presente proyecto de

**Decreto por el cual se adiciona un tercer párrafo al artículo 7 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, quedando de la siguiente manera:**

**Artículo Único.** Se adiciona un tercer párrafo al artículo 7 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**Artículo 7. ...**

...

El Estado garantizará y salvaguardará los derechos de todos aquellos que desempeñan labores de información, comunicación o periodística, así mismo implementará los instrumentos y mecanismos con el objetivo de brindar protección al libre ejercicio de sus profesiones, preservando su integridad física y humana.

**Transitorio**

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

México, DF, a 30 de septiembre de 2010.

Diputada María del Carmen Izaguirre Francos (rúbrica)

**QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DE AMPARO, DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES Y DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO EDUARDO MENDOZA ARELLANO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD**

Eduardo Mendoza Arellano, en su carácter de diputado del Grupo Parlamentario del Partido Revolución Democrática de la LXI Legislatura, en ejercicio de las facultades que le confieren los artículos 71, fracción II, y 72 constitucionales; 55, fracción II, 56 y 62 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a consideración de la honorable asamblea, iniciativa con proyecto de decreto por la que se reforman diversas disposiciones de la Ley de Amparo, los artículos 219 y 222 del Código Federal de Procedimientos Civiles de Aplicación Supletoria a la Ley de Amparo, y el artículo 107, fracciones I, II y X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el tenor de la siguiente

**Exposición de Motivos**

El origen y la creación del juicio de garantías o juicio de amparo, ideado por el jurista yucateco Manuel Crescencio García Rejón y Alcalá –en el año de 1840–, tuvo como principal objetivo dar al gobernado un medio de defensa real frente a las conductas abusivas o arbitrarias de cualquier autoridad. Sin embargo, hoy podemos ver que dicho procedimiento jurisdiccional de protección ciudadana, ha cambiado de manera tan radical por cuanto a su enfoque y objetivo inicial, que el juicio de amparo se ha convertido en el juicio de desamparo hacia el ciudadano que lo solicita, pues los juzgadores federales, buscan de manera reiterada y contundente, sanear y enderezar cualquier conducta violatoria de garantías de aquellas autoridades que las violentan, lo cual ha provocado el aumento y reiterado incumplimiento de la Constitución por parte de algunas autoridades en contra y en perjuicio de los gobernados, quienes por principio, confían en una absoluta e imparcial impartición de justicia, aunque en la actualidad no se cumpla en su totalidad con tal impresión.

Así pues, podemos establecer que ese incumplimiento y violación reiterada de garantías constitucionales por parte de algunas autoridades, se debe fundamentalmente al hecho de sentirse amparadas y protegidas por el máximo tribunal del Estado Mexicano, y que ante cualquier violación que cometan en perjuicio de los gobernados, saldrán bien librados por cuestiones políticas más que jurídicas.

En tal virtud, es necesario devolverle al gobernado a través del juicio de amparo, la protección constitucional que verdaderamente requiere y que las responsables, en su calidad de autoridades, actúen apegados a la ley y no con la actual confianza y displicencia con la que ahora se conducen al momento de emitir sus actos de autoridad y violar las garantías individuales de los gobernados, ya que el saberse protegidos por el máximo tribunal mexicano, quien de manera constante, aunque no absoluta, emite sus resoluciones en perjuicio de los gobernados, provocan que diversas autoridades tomen para realizar sus atribuciones, como idea fundamental, la definición de autoridad que señala que son “aquellas personas que disponen de la fuerza pública, en virtud de circunstancias, ya legales, ya de hecho, y que por lo mismo estén en posibilidad material de obrar como individuos que ejerzan actos públicos, por el hecho de ser pública la fuerza que disponen; entonces de ahí pueda denominarse autoridad a la persona revestida de algún poder”<sup>1</sup>

De ahí que esas autoridades que actúan en contra del gobernado, violando de manera cotidiana y por costumbre las garantías individuales, se amparan ante el hecho de estar revestidas de poder y protegidas por los tribunales federales, motivo este por el cual se hace necesario llevar a cabo una reforma que devuelva la seguridad jurídica a quien necesita ser protegido por la justicia federal, sobre todo por el hecho de que es una necesidad impostergradable el renovar los procedimientos que permitan proteger los derechos de la colectividad y de las personas que se ven vulneradas por no existir una buena defensa de sus intereses y derechos.

Así las cosas, no es a capricho la necesidad de la presente propuesta, sino que con los datos emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se demuestra que cada vez son menos los gobernados que resultan ser beneficiados con el juicio de amparo, pues como se podrá ver a continuación, el juicio de garantías, año con año, tiende a desaparecer convirtiéndose, se insiste, en el juicio de desamparo, y en el medio de defensa por excelencia de las autoridades responsables que violan cada día los derechos de los gobernados, los que ya no encuentran el amparo y protección de la justicia federal, aun cuando estos tengan razón en sus peticiones, y esto debido a que dicho tribunal procura a toda costa, y de manera constante, la negación del amparo al gobernado convirtiéndose así en un órgano protector de autoridades, sin importarle ahora cuáles son los actos reclamados de los quejosos, y mucho menos si estos tienen o no razón, pues aunado a lo anterior, buscan de manera incasable, el más mínimo detalle para negar el amparo al quejoso con tal de proteger a la autoridad responsable, tal y como lo reflejan las siguientes estadísticas tomadas directamente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

| Solicitados Negados               | Porcentaje de Negados |
|-----------------------------------|-----------------------|
|                                   | %                     |
| 1 Distrito Federal                | 46.38                 |
| 2 México                          | 51.96                 |
| 3 Colima/Jalisco                  | 38.55                 |
| 4 Nuevo León                      | 47.86                 |
| 5 Sonora                          | 50.96                 |
| 6 Puebla                          | 51.01                 |
| 7 Veracruz de Ignacio de la Llave | 51.46                 |
| 8 Coahuila de Zaragoza            | 43.06                 |
| 9 San Luís Potosí                 | 49.86                 |
| 10 Tabasco                        | 45.00                 |
| 11 Michoacán de Ocampo            | 46.49                 |
| 12 Sinaloa                        | 57.57                 |
| 13 Oaxaca                         | 48.39                 |
| 14 Campeche/Yucatán               | 47.37                 |
| 15 Baja California                | 49.90                 |
| 16 Guanajuato                     | 47.43                 |
| 17 Chihuahua                      | 44.29                 |
| 18 Morelos                        | 41.99                 |
| 19 Tamaulipas                     | 39.67                 |
| 20 Chiapas                        | 50.17                 |
| 21 Guerrero                       | 33.53                 |
| 22 Querétaro de Arteaga           | 54.23                 |

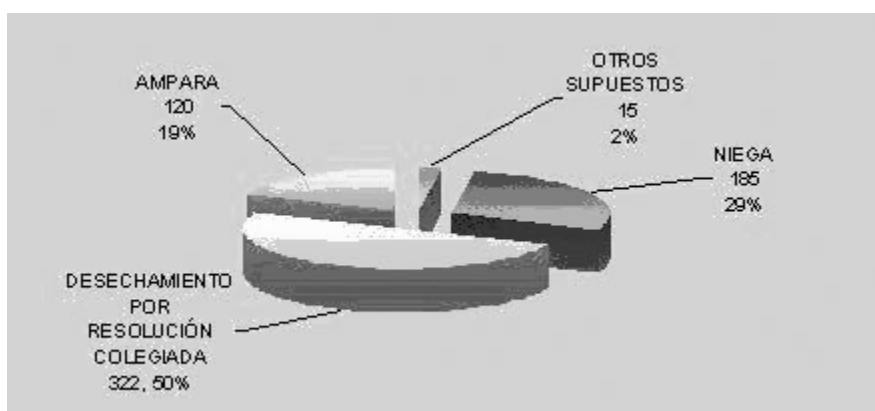


|                        |       |
|------------------------|-------|
| 23 Zacatecas           | 57.52 |
| 24 Nayarit             | 56.87 |
| 25 Durango             | 42.68 |
| 26 Baja California Sur | 43.54 |
| 27 Quintana Roo        | 43.73 |
| 28 Tlaxcala            | 46.15 |
| 29 Hidalgo             | 45.49 |
| 30 Aguascalientes      | 60.00 |

### Amparo directo en revisión

#### Clasificación por sentido de la sentencia

De los 642 asuntos admitidos, el sentido de la sentencia es el que presenta la siguiente gráfica:



Desechamiento por resolución colegiada: Se admitió, y una vez substanciado el procedimiento, el órgano resolutor decretó el desecharmiento.

En el rubro de otros supuestos están enmarcados: reponer procedimiento, desistimiento, caducidad, baja y pendiente de resolución.

De la anterior gráfica, podemos apreciar que solo el 19 por ciento de las peticiones de amparo solicitadas por los gobernados, se conceden, y todavía, habría que ver quiénes fueron los afortunados en conseguir la protección federal por parte de los tribunales federales, pues causaría sorpresa y produciría una nueva necesidad de renovar la Ley de Amparo, al saber que de dicho porcentaje, la mayoría de los asuntos, revisten una cuestión política y no jurídica, estando detrás, diversos personajes con poder económico y político, lo cual robustece la presente propuesta, que resulta ser mas que necesaria, mas aun si se ven a detalle los porcentajes que a continuación se transcriben en relación a los años 2005, 2006, 2007 y 2008, datos estos que también fueron tomados de la propia estadística de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través de su Consejo de la Judicatura.

## Tasa de Amparos Directos Concedidos Tribunales Colegiados de Circuito

| Circuito Entidad Federativa       | Años                           |        |        |        |
|-----------------------------------|--------------------------------|--------|--------|--------|
|                                   | 2005                           | 2006   | 2007   | 2008   |
|                                   | Porcentajes Amparos Concedidos |        |        |        |
| 1 Distrito Federal                | 35.39%                         | 35.69% | 35.36% | 35.61% |
| 2 Estado de México                | 26.12%                         | 27.12% | 25.39% | 26.66% |
| 3 Colima Jalisco                  | 29.50%                         | 30.08% | 30.86% | 30.09% |
| 4 Nuevo León                      | 41.22%                         | 40.47% | 36.54% | 34.73% |
| 5 Sonora                          | 25% 35.                        | 28.00% | 34.10% | 35.36% |
| 6 Puebla                          | 24.83%                         | 28.15% | 30.99% | 31.40% |
| 7 Veracruz de Ignacio de la Llave | 29.31%                         | 29.85% | 28.43% | 30.78% |
| 8 Coahuila de Zaragoza            | 39.06%                         | 35.58% | 37.39% | 39.60% |
| 9 San Luis Potosí                 | 29.51%                         | 30.45% | 31.40% | 28.23% |
| 10 Tabasco                        | 33.23%                         | 33.39% | 35.44% | 34.69% |
| 11 Michoacán de Ocampo            | 24.86%                         | 24.18% | 28.34% | 29.11% |
| 12 Sinaloa                        | 25.90%                         | 28.29% | 26.58% | 28.09% |
| 13 Oaxaca                         | 34.09%                         | 40.04% | 40.98% | 35.63% |
| 14 Campeche/Yucatán               | 30.95%                         | 27.20% | 28.02% | 31.02% |
| 15 Baja California                | 36.55%                         | 37.78% | 37.77% | 36.77% |
| 16 Guanajuato                     | 31.62%                         | 32.25% | 32.15% | 29.35% |
| 17 Chihuahua                      | 28.47%                         | 30.90% | 31.22% | 33.10% |
| 18 Morelos                        | 35.17%                         | 37.47% | 37.34% | 37.63% |
| 19 Tamaulipas                     | 40.21%                         | 36.87% | 36.75% | 38.19% |
| 20 Chiapas                        | 28.07%                         | 29.66% | 29.79% | 30.98% |
| 21 Guerrero                       | 36.63%                         | 41.22% | 41.74% | 40.85% |
| 22 Querétaro de Arteaga           | 20.64%                         | 23.57% | 28.91% | 28.41% |
| 23 Zacatecas                      | 28.49%                         | 28.12% | 28.51% | 26.92% |
| 24 Nayarit                        | 31.29%                         | 26.96% | 19.93% | 26.08% |
| 25 Durango                        | 26.61%                         | 26.35% | 24.61% | 23.42% |
| 26 Baja California Sur            | 44.00%                         | 45.30% | 43.66% | 36.34% |
| 27 Quintana Roo                   | 26.09%                         | 29.80% | 30.24% | 33.04% |
| 28 Tlaxcala                       | 43.26%                         | 48.34% | 39.68% | 38.66% |
| 29 Hidalgo                        | 34.97%                         | 37.47% | 41.33% | 33.62% |
| 30 Aguascalientes*                | -----                          | -----  | -----  | 27.39% |

Promedio General de Amparos Concedidos respecto de los solicitados 22 por ciento ante juzgados de distrito

## Concedidos 20%

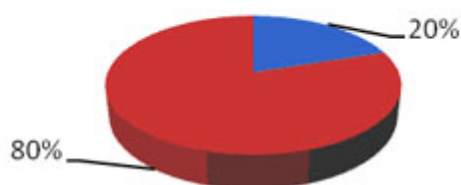


### Tasa de Amparos Indirectos Concedidos Tribunales Unitarios

| Circuito Entidad Federativa       | Años                           |        |        |        |
|-----------------------------------|--------------------------------|--------|--------|--------|
|                                   | 2005                           | 2006   | 2007   | 2008   |
|                                   | Porcentajes Amparos Concedidos |        |        |        |
| 1 Distrito Federal                | 23.13%                         | 29.06% | 29.73% | 31.18% |
| 2 Estado de México                | 30.30%                         | 22.56% | 23.61% | 33.51% |
| 3 Colima Jalisco                  | 38.26%                         | 28.25% | 17.00% | 23.28% |
| 4 Nuevo León                      | 30.93%                         | 44.90% | 34.85% | 27.36% |
| 5 Sonora                          | 45.37%                         | 49.30% | 47.67% | 46.15% |
| 6 Puebla                          | 50.00%                         | 44.93% | 25.71% | 30.21% |
| 7 Veracruz de Ignacio de la Llave | 0.00%                          | 75.00% | 55.17% | 42.16% |
| 8 Coahuila de Zaragoza            | 38.89%                         | 50.53% | 49.18% | 41.43% |
| 9 San Luis Potosí                 | 64.41%                         | 68.75% | 40.74% | 21.05% |
| 10 Tabasco                        | 60.00%                         | 56.90% | 42.99% | 51.16% |
| 11 Michoacán de Ocampo            | 56.52%                         | 29.63% | 47.62% | 37.50% |
| 12 Sinaloa                        | 50.93%                         | 52.31% | 54.32% | 53.21% |
| 13 Oaxaca                         | 18.75%                         | 22.41% | 40.91% | 43.56% |
| 14 Campeche/Yucatán               | 50.00%                         | 21.05% | 41.30% | 51.06% |
| 15 Baja California                | 51.22%                         | 34.12% | 38.54% | 31.35% |
| 16 Guanajuato                     | 55.05%                         | 43.14% | 46.20% | 49.38% |
| 17 Chihuahua                      | 43.21%                         | 38.46% | 61.19% | 45.05% |
| 18 Morelos                        | 0.00%                          | 0.00%  | 20.00% | 0.00%  |
| 19 Tamaulipas                     | 37.21%                         | 53.09% | 48.21% | 60.26% |
| 20 Chiapas                        | 42.31%                         | 33.33% | 31.17% | 24.24% |
| 21 Guerrero                       | 44.44%                         | 37.04% | 42.31% | 50.00% |
| 22 Querétaro de Arteaga           | 0.00%                          | 25.00% | 0.00%  | 0.00%  |
| 23 Zacatecas                      | 59.46%                         | 60.38% | 56.63% | 60.49% |
| 24 Nayarit                        | 20.00%                         | 0.00%  | 33.33% | 50.00% |
| 25 Durango                        | 0.00%                          | 0.00%  | 0.00%  | 0.00%  |
| 26 Baja California Sur            | 0.00%                          | 0.00%  | 0.00%  | 0.00%  |
| 27 Quintana Roo                   | 38.10%                         | 38.46% | 38.03% | 42.86% |
| 28 Tlaxcala                       | 36.67%                         | 37.11% | 36.79% | 49.35% |
| 29 Hidalgo                        | 1 0.00%                        | 11.11% | 18.75% | 16.67% |
| 30 Aguascalientes*                | -----                          | -----  | -----  | 20.00% |

Promedio General de Amparos Concedidos respecto de los solicitados 25 por ciento ante juzgados de distrito

### Amparos Concedidos 20%

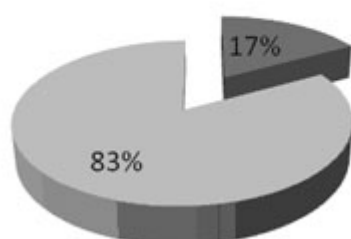


### Tasa de Amparos Indirectos Concedidos Juzgados de Distrito

| Circuito Entidad Federativa       | Años                           |        |        |        |
|-----------------------------------|--------------------------------|--------|--------|--------|
|                                   | 2005                           | 2006   | 2007   | 2008   |
|                                   | Porcentajes Amparos Concedidos |        |        |        |
| 1 Distrito Federal                | 18.81%                         | 19.44% | 18.66% | 20.29% |
| 2 Estado de México                | 12.61%                         | 13.75% | 14.34% | 15.42% |
| 3 Colima Jalisco                  | 16.76%                         | 18.37% | 18.68% | 20.71% |
| 4 Nuevo León                      | 15.23%                         | 14.36% | 13.76% | 19.17% |
| 5 Sonora                          | 16.10%                         | 14.72% | 15.11% | 19.22% |
| 6 Puebla                          | 20.57%                         | 18.39% | 22.34% | 22.36% |
| 7 Veracruz de Ignacio de la Llave | 21.39%                         | 23.28% | 21.83% | 23.62% |
| 8 Coahuila de Zaragoza            | 15.84%                         | 16.98% | 19.45% | 18.93% |
| 9 San Luis Potosí                 | 18.78%                         | 18.59% | 20.21% | 22.10% |
| 10 Tabasco                        | 24.16%                         | 18.70% | 19.58% | 19.51% |
| 11 Michoacán de Ocampo            | 16.50%                         | 17.41% | 17.91% | 16.83% |
| 12 Sinaloa                        | 17.72%                         | 16.29% | 16.90% | 16.08% |
| 13 Oaxaca                         | 15.59%                         | 15.47% | 15.54% | 15.81% |
| 14 Campeche/Yucatán               | 16.93%                         | 18.04% | 18.97% | 18.25% |
| 15 Baja California                | 13.60%                         | 13.88% | 16.60% | 19.98% |
| 16 Guanajuato                     | 17.20%                         | 17.53% | 19.65% | 21.78% |
| 17 Chihuahua                      | 15.79%                         | 17.81% | 13.81% | 20.02% |
| 18 Morelos                        | 29.30%                         | 27.57% | 32.03% | 32.06% |
| 19 Tamaulipas                     | 18.64%                         | 20.13% | 21.47% | 22.89% |
| 20 Chiapas                        | 14.14%                         | 9.82%  | 7.61%  | 19.11% |
| 21 Guerrero                       | 25.01%                         | 26.79% | 26.97% | 28.60% |
| 22 Querétaro de Arteaga           | 16.35%                         | 16.40% | 21.43% | 24.68% |
| 23 Zacatecas                      | 15.77%                         | 17.84% | 19.17% | 25.91% |
| 24 Nayarit                        | 23.12%                         | 20.28% | 19.70% | 20.88% |
| 25 Durango                        | 17.10%                         | 24.77% | 19.78% | 19.33% |
| 26 Baja California Sur            | 15.70%                         | 17.36% | 21.54% | 19.39% |
| 27 Quintana Roo                   | 12.86%                         | 13.72% | 14.82% | 16.79% |
| 28 Tlaxcala                       | 17.75%                         | 16.19% | 17.74% | 22.38% |
| 29 Hidalgo                        | 19.05%                         | 19.75% | 26.32% | 24.35% |
| 30 Aguascalientes*                | -----                          | -----  | -----  | 28.58% |

Promedio General de Amparos Concedidos respecto de los solicitados 17 por ciento ante juzgados de distrito

### Amparos Concedidos 17%



Si por otra parte vemos que, además de todo lo anteriormente expuesto, la legislación de Amparo vigente no contempla en sus resoluciones la protección de la Justicia Federal hacia los Derechos Colectivos, nos encontramos que ese órgano de justicia federal, ha crecido de manera incontrolable, abriendo en todos los estados de la República Mexicana cualquier cantidad de Juzgados de Distrito y Tribunales Colegiados de Circuito, repercutiendo además en un enorme presupuesto anual, y que no cumple con el objetivo primordial, que es el proteger al gobernado en contra de actos de autoridad que vulneren y restrinjan sus garantías individuales, por lo que se hace nuevamente necesario el reformar diversas disposiciones de la Ley de Amparo, a efecto de proteger los derechos individuales y colectivos de los gobernados, y así cumplir con el objetivo por el que fue creado el

juicio de amparo, y que hasta el día de hoy ha sido cambiado de facto por los juzgadores de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sin fundamento alguno. Esta iniciativa se presenta con el fin de agilizar el procedimiento y cubrir algunas deficiencias que presenta la actual redacción de la Ley de Amparo.

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

**Decreto que reforma diversas disposiciones de la Ley de Amparo, los artículos 219 y 222 del Código Federal de Procedimientos Civiles de Aplicación Supletoria a la Ley de Amparo y el artículo 107 fracciones I, II y X de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Primero.** Se reforman diversas disposiciones de la Ley de Amparo, para quedar en los siguientes términos:

**Artículo 20.** Cuando en un juicio de amparo...

Si no hacen la designación, el juez del conocimiento sin hacer prevención alguna y designará con tal carácter a cualquiera de los interesados que hubieren suscrito el escrito inicial de demanda.

**Artículo 22.-** Se exceptúan de lo dispuesto en el artículo anterior:

I. Los casos en que a partir de la vigencia de una ley, decreto o reglamento, éstos sean reclamables en la vía de amparo, pues entonces el término para la interposición de la demanda será de treinta días.

**Artículo 76.** Las sentencias que se pronuncien en los juicios de amparo, solo se ocuparán de los individuos particulares o de las personas morales, privadas u oficiales que lo hubiesen solicitado, limitándose a ampararlos y protegerlos, si procediere, en el caso especial sobre el que verse la demanda, sin hacerse una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare, excepto si se tratare de derechos colectivos.

Cuando en el acto que se reclame, se involucren derechos colectivos o acciones colectivas de las previstas en el párrafo tercero del artículo 17 constitucional, las resoluciones que emitan los tribunales federales concediendo el amparo y protección de la justicia federal, serán necesariamente de aplicación general, contemplando a cualquier núcleo de población al que le afecte la ley, el decreto, el reglamento o el acto de autoridad reclamados, aun y cuando no se hubiere promovido en lo particular el juicio de amparo.

**Artículo 76 Bis.** Las autoridades...

- I. ...
- II. ...
- III. ...
- IV. ...
- V. ...
- VI. ...

VII. Cuando estando demostrado el acto reclamado por las constancias existentes en autos, la autoridad responsable niegue el acto reclamado en cualquiera de sus informes previo o justificado.

**Artículo 77.** Las sentencias que se dicten en los juicios de amparo deben contener:

I. La fijación clara y precisa del acto o actos reclamados, y la apreciación y análisis de las pruebas conducentes que hubieren aportado el agraviado y las autoridades responsables para tenerlos o no por demostrados;

II. ...

III. ...

IV. La mención de ser de aplicación general la resolución dictada, cuando se trate de Derechos Colectivos.

**Artículo 78.** En las sentencias que se dicten en los juicios de amparo, el acto reclamado se apreciará tal y como lo señale el quejoso, tomando en consideración las pruebas que se hubieren presentado ante la autoridad responsable, y debiéndose admitir todas aquellas nuevas pruebas que sean presentadas por la parte quejosa, aun y cuando no se hubiesen rendido ante dicha autoridad para comprobar los hechos que motivaron o fueron objeto de la resolución reclamada.

**Artículo 87.** Las autoridades...

Se observará...

Las autoridades...

Cuando del recurso de revisión que promueva la autoridad responsable se advierta que se promovió con el propósito de retrasar el cumplimiento de la resolución o de entorpecer su ejecución, se le dará inmediata vista al Agente del Ministerio Público Federal adscrito que corresponda y se actuará en contra de la autoridad correspondiente en términos de los artículos 108 párrafo segundo 109, 110 y 208 de esta ley.

**Artículo 123.** Procede la suspensión de oficio:

I. ...

II. ...

III. Cuando se trate de Acciones o Derechos Colectivos, en los que de no concederse la suspensión se afecten de manera irreparable derechos sociales o laborales.

**Artículo 149.** ...

...

...

...

Si el informe con justificación es rendido fuera del plazo que señala la ley para ello, no será tomado en cuenta por el juez de Distrito y se tendrán por ciertos los actos reclamados sin necesidad de que el quejoso aporte más pruebas.

**Artículo 175.** Cuando la ejecución o la inejecución del acto reclamado pueda ocasionar perjuicios al interés general o a los derechos colectivos, la suspensión se concederá o negará atendiendo a no causar esos perjuicios”.

**Segundo.** Se reforman los artículos 219 y 222 del Código Federal de Procedimientos Civiles de Aplicación Supletoria a la Ley de Amparo, para quedar en los siguientes términos:

**Artículo 219.** En los casos en que no haya prevención especial de la ley, las resoluciones judiciales siempre expresarán el tribunal que las dicte, el lugar y la fecha, la identificación de las partes, la expresión de si se trata de derechos o acciones colectivos, los fundamentos legales que sean exactamente aplicables al caso concreto de que se trate, expresándolos con la mayor claridad, así como el sentido de la determinación judicial, debiendo ser firmadas por el juez, magistrados o ministros que las pronuncien, siendo autorizadas, en todo caso, por el secretario, y asumiendo de manera conjunta la responsabilidad que corresponda a sus determinaciones.

**Artículo 222.** Las sentencias contendrán, además de los requisitos comunes a toda resolución judicial, una relación sucinta de las cuestiones planteadas y de las pruebas rendidas por cada una de las partes, haciendo especial mención de aquella parte que no hubiere ofrecido pruebas, a efecto de dejar establecido con claridad el sentido de la resolución pronunciada, asimismo deberá señalar las consideraciones jurídicas y doctrinarias aplicadas, comprendiendo en ellas, los motivos para hacer o no condenación en costas, y terminarán resolviendo, con toda precisión, los puntos sujetos a la consideración del tribunal, y fijando, en su caso, el plazo dentro del cual deben cumplirse.”

**Tercero.** Se reforma el artículo 107, fracciones I, II y X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar en los siguientes términos

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

I. El juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada o de quien sus derechos represente en cuestiones de derechos y acciones colectivos;

II. La sentencia será siempre tal, que sólo se ocupe de individuos particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que verse la queja, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare, excepto cuando se trate de derechos o acciones colectivos.

III. ...

IV. ...

V. ...

VI. ...

VII. ...

VIII. ...

IX. ...

X. Los actos reclamados serán objeto de suspensión en los casos de derecho o acciones colectivos y mediante las condiciones y garantías que determine la ley, para lo cual se tomará en cuenta la naturaleza de la violación alegada, la dificultad de reparación de los daños y perjuicios que pueda sufrir el agraviado con su ejecución, los que la suspensión origine a terceros perjudicados y el interés público.

Dicha suspensión deberá otorgarse respecto de las sentencias definitivas en materia penal al comunicarse la interposición del amparo, y en materia civil, mediante fianza que dé el quejoso para responder de los daños y perjuicios que tal suspensión ocasionare, la cual quedará sin efecto si la otra parte da contrafianza para asegurar la reposición de las cosas al estado que guardaban si se concediese el amparo, y a pagar los daños y perjuicios consiguientes, exceptuándose de tal garantía los casos en que se otorgue la suspensión a derechos o acciones colectivas.

### **Transitorios**

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

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

#### Bibliografía

- 1 Enciclopedia Autodidacta Quillet.
- 2 Estadística del Consejo de la Judicatura Federal.
- 3 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- 4 Ley de Amparo
- 5 Código Federal de Procedimientos Civiles
- 6 Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación
- 7 Página oficial del Consejo de la Judicatura Federal. Internet
- 8 Página oficial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Internet

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 23 de septiembre de 2010.

Diputado Eduardo Mendoza Arellano (rúbrica)



**QUE REFORMA EL ARTÍCULO 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO JUSTINO EUGENIO ARRIAGA ROJAS, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN**

El suscrito, diputado Justino Eugenio Arriaga Rojas, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en la LXI Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en los artículos 55, fracción II, y 62 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, se permite someter a la consideración de la Cámara de Diputados, la presente iniciativa de decreto que reforma y adiciona el artículo 73, fracción XXI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al tenor de la siguiente

**Exposición de Motivos**

México ha sido declarado como el segundo país más riesgoso para los periodistas, y el llevar al fuero federal los delitos que se cometen contra la libertad de expresión, ha sido una meta del gremio periodístico durante más de 20 años.

Los periodistas mantienen informada a la sociedad, requisito indispensable para que ésta goce de una plena libertad, por lo que las investigaciones que se lleven a cabo relacionadas con hechos que atenten contra los derechos de los periodistas o comunicadores, deben entenderse como un deber jurídico propio y no como una simple gestión de intereses particulares.

Que la libertad de expresión es un derecho humano fundamental reconocido en diversas declaraciones y tratados internacionales, tales como la Declaración Americana, Derechos Humanos y Deberes del Hombre, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Declaración Universal de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Amnistía Internacional, el Comité para la Protección de los Periodistas, todos ellos instrumentos internacionales de los que México es parte.

En los últimos años, gran parte de las agresiones contra el ejercicio de la libertad de expresión la constituyen delitos de la competencia de la autoridad local, cuando los delitos trasciendan en el ámbito de las entidades federativas o tengan efecto a nivel internacional sean investigados, perseguidos y sancionados por las autoridades federales quienes cuentan con la infraestructura necesaria para garantizar una mayor eficiencia y transparencia en el manejo de los procesos correspondientes, evitando queden impune. La federación a través de la investigación rápida, efectiva e imparcial de las denuncias, asumiendo directamente la facultad de conocer estos delitos, garantizaría la libertad de expresión.

Que el Principio 9 de la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos establece que el asesinato, secuestro, intimidación, amenaza a los comunicadores sociales, así como la destrucción material de los medios de comunicación, viola los derechos fundamentales de las personas y limita severamente la libertad de expresión, por lo que es deber de los Estados prevenir e investigar estos hechos, sancionar a sus autores y asegurar a las víctimas una reparación del daño adecuada.

En el Plan Nacional de Desarrollo, en el eje 5, Democracia Efectiva y Política Exterior que a la letra dice: “Vivir en una democracia implica que tanto ciudadanos como autoridades ejerzan con responsabilidad sus derechos, sus libertades y sus obligaciones con apego a la legalidad y al respeto a los individuos, independientemente de su género, posición económica o etnia. En la democracia, valores como el diálogo, la tolerancia, la no discriminación y el respeto a las minorías están en el centro de la calidad del sistema político”.

De igual manera en el puno 5.1 Fortalecimiento de la democracia, Estrategia 1.1 Fortalecer el diálogo, la conciliación y la negociación con los actores políticos y sociales que conforman la pluralidad nacional, 1.4 Garantizar los derechos políticos y las libertades civiles de todos los ciudadanos. La libertad de expresión es fundamental para la consolidación del México democrático, se prevé “La libertad de expresión es fundamental para la consolidación del México democrático. El Poder Ejecutivo está comprometido con la defensa de esta conquista histórica, por lo que reconoce la labor que realizan los periodistas y los medios de comunicación, a la vez que se identifica con el respeto a la privacidad, el honor y la reputación de las personas, sin que ello implique coartar la libertad de quienes contribuyen al elevado deber de mantener informada a la población. Por ello, el Gobierno Federal ratifica su determinación de propiciar mejores condiciones de seguridad para el desempeño de la labor periodística”.

De conformidad con el artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que a la letra dice: “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 y que el derecho a la información será garantizado por el Estado”.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicano permite al Poder Legislativo de la Unión para establecer los delitos y faltas contra la federación, y fijar las sanciones que por ellos deben imponerse; sin embargo, la capacidad de legislar en materia penal tiene un carácter concurrente, es decir, que las entidades federativas están en posibilidad de tipificar las conductas que atentan en contra de los bienes jurídicos fundamentales cuya salvaguarda está a su cargo.

Se pretende un mecanismo de excepción, por el cual se faculte a las autoridades federales a conocer de delitos del fuero común relacionados con la protección de los derechos humanos y la libertad de expresión, con objeto de evitar la impunidad en este tipo de ilícitos y dar pleno cumplimiento a los compromisos internacionales asumidos por el Estado Mexicano en el reconocimiento y protección de tales derechos.

Por lo anterior, es que, teniendo en consideración que la Constitución General faculta al Congreso de la Unión para establecer los delitos y faltas contra la federación así como fijar las sanciones que por ellos deba imponerse, se propone reformar el párrafo segundo de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y facultar a las autoridades federales para conocer de delitos que atenten contra los derechos humanos y la libertad de expresión.

Por las razones expuestas, y por conducto de esa soberanía, someto a consideración del honorable Congreso de la Unión la siguiente iniciativa de

**Decreto por el que se reforma la facción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Artículo Único.** Se reforma el párrafo segundo de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 73. ...**

I. a XX. ...

XXI. ...

Las autoridades federales podrán conocer también de los delitos del fuero común, cuando éstos tengan conexidad con delitos federales **o cuando se relacionen contra violaciones a la libertad de expresión.**

...

XXII. a XXX. ...

**Transitorio**

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

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 23 de septiembre de 2010.

Diputado Justino Eugenio Arriaga Rojas (rúbrica)

**QUE REFORMA, ADICIONA Y DEROGA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO JAIME FERNANDO CÁRDENAS GRACIA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PT**

El suscrito, Jaime Fernando Cárdenas Gracia, diputado federal a la LXI Legislatura del Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo, 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 consideración del pleno de la Cámara de Diputados la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por la que se derogan la fracción VIII del artículo 76 y la fracción XVIII del artículo 89 y, se reforman y modifican los artículos 95, 96, 98, 99 y 101 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para elegir por voto directo de los ciudadanos a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y a los magistrados electorales de las Salas Superior y Regionales del Poder Judicial de la Federación.

**Exposición de Motivos**

El movimiento social en defensa del petróleo, la economía popular y la soberanía nacional que se integra por millones de mexicanos, y que encabeza Andrés Manuel López Obrador, ha insistido en la necesaria democratización del poder judicial. Un paso imprescindible para lograrlo consiste en introducir en la Carta Magna la elección por voto directo de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de los magistrados electorales del Poder Judicial de la Federación.

Las razones de esta reivindicación residen en cuatro argumentos fundamentales: 1) No puede haber poder público que no dimane directamente de la soberanía popular; 2) La cúspide del poder judicial en México representa los intereses de los partidos mayoritarios y a los poderes fácticos y no los de los ciudadanos; 3) El hecho de que los titulares de la Suprema Corte y del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación provengan de designaciones cupulares derivadas de las cuotas de los partidos mayoritarios elimina cualquier legitimidad democrática del poder judicial; y, 4) Resulta absurdo constitucionalmente que los ministros y magistrados invaliden leyes que son aprobadas por los representantes populares sin tener representación popular alguna.

Consideramos que el poder judicial, sobre todo los jueces constitucionales, deben estar al servicio del pueblo y no de los intereses de la oligarquía. Hemos presenciado como la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación resuelven consistentemente a favor de los grandes intereses económicos y de los intereses de los factores reales de poder. En general, los ministros y magistrados, son correas de transmisión de esos intereses, cuando no rehenes de los mismos. En esta iniciativa recuperamos el sentir popular y un debate internacional sobre este trascendental tema.

Existe en el mundo entero una fuerte discusión académica pero también política sobre el problema de la legitimidad democrática de los jueces. Preguntas como: ¿por qué el poder judicial, que no es producto de una elección popular, puede invalidar una ley emanada del legislativo?, ¿cómo la decisión democrática puede ser interferida por quienes no representan a nadie?, ¿en nombre de qué las generaciones pasadas pueden atar a las generaciones futuras?, ¿por qué parece que en el Estado Constitucional democrático de derecho el poder se traslada del legislador al juez? Todas estas preguntas y otras similares, así como sus difíciles respuestas tienen que ver con la legitimidad democrática de los jueces y, sobre todo, con los jueces constitucionales que en los sistemas de

control concentrado anulan o invalidan leyes y, que en algunos ordenamientos, determinan al legislador sobre la manera específica en la que debe legislar materias concretas <sup>1</sup>.

¿Cuál es la justificación para tal intervención?, ¿no se pone en riesgo la democracia?, ¿a quién representan los jueces?. Estas preguntas como las primeras ponen en cuestión al sistema democrático, al grado que algunos hablan ya de un gobierno de jueces. <sup>2</sup> La dificultad contramayoritaria que significa la interpretación de constituciones conformadas preponderantemente por principios <sup>3</sup> se ha intentado afrontar acudiendo a múltiples teorías. En algunas de ellas, existe un pesimismo evidente, en otras, se intenta conciliar a la democracia con el papel que en ella juegan los jueces. Desde antiguo, pero sobre todo ahora, que existe una muy clara conciencia en el papel que los principios desarrollan en el modelo constitucional de Derecho, se han dado respuestas diversas sobre la principal cuestión que señala: “sí el principio democrático establece que las decisiones que afectan a la colectividad deben ser adoptadas a través de un procedimiento en el que todos puedan participar con su voz y con su voto, bajo la regla de la mayoría; y si en las condiciones actuales de la modernidad ese principio abstracto se concreta en el establecimiento de un sistema representativo en el que un Parlamento elegido periódicamente por sufragio universal toma decisiones por mayoría; entonces, ¿por qué deberían someterse las decisiones a un ulterior control judicial? <sup>4</sup>. Algunas de las soluciones proponen una interpretación que asuma los presupuestos democráticos como es el caso del Ely <sup>5</sup>, otras aluden a la soberanía constitucional <sup>6</sup>, otras plantean la reducción de los poderes interpretativos del juez –Kelsen y los originalistas norteamericanos–, otras sostienen la legitimidad judicial a partir de las garantías orgánicas y funcionales de independencia e imparcialidad judicial <sup>7</sup>, algunas hacen consistir la legitimidad del juez en la calidad de su argumentación para vislumbrar la única respuesta correcta en los casos difíciles <sup>8</sup>, otras proponen nuevos diseños institucionales en el poder judicial que propendan a una democracia más deliberativa y participativa <sup>9</sup>, y así, un largo etcétera de soluciones en un ámbito en donde algunos son muy pesimistas <sup>10</sup>.

Los padres fundadores de los Estados Unidos tuvieron ya conciencia de este importante problema. En los primeros años de vida independiente de esa nación, y debido al empobrecimiento de sectores muy amplios de la sociedad norteamericana, las legislaturas locales aprobaron leyes a favor de los deudores que preocuparon a la élite económica norteamericana. Este último sector adujo que el despotismo legislativo de los Estados debía frenarse. Alexander Hamilton denunció la usurpación del poder de la legislatura y señaló la posibilidad de ver a los representantes populares como “dictadores perpetuos” <sup>11</sup>. En el mismo tenor, otros líderes como Washington argumentaron en contra del poder frenético de las legislaturas. Así, además de utilizarse la teoría de los pesos y contrapesos, argumentarse a favor de la segunda Cámara, demandar la reducción en tamaño de las legislaturas, <sup>12</sup> impedir los actos de las facciones en las asambleas legislativas <sup>13</sup>, el poder judicial se usó para contener la influencia de las legislaturas locales. El poder judicial tuvo como finalidad en los albores de la vida independiente norteamericana proteger a las minorías y a los sectores socialmente aventajados de los sectores mayoritarios. Es verdad, que no sólo con el poder Judicial se logró ese sesgo en contra de las mayorías sociales, también se realizó con mecanismos que en alguna medida hoy perduran: el veto del ejecutivo, las elecciones indirectas, distritos electorales extensos, por poner algunos ejemplos.

El tema desde el punto de vista constitucional implicaba, por lo que ve al poder judicial, su justificación democrática. En el Federalista existen textos que procuran hacer la justificación. Madison, en El Federalista número 49, menciona que los jueces no tendrían contacto con el pueblo y, que por la forma en que eran nombrados, así como por la naturaleza y destino de su función, su labor equilibraría las posiciones y simpatías de la mayoría <sup>14</sup>. Hamilton en el Federalista 78 desarrolla una importante justificación al considerar que la independencia judicial era necesaria para proteger la Constitución y los derechos individuales de los efectos de los malos humores de

hombres integrantes o de la influencia de coyunturas especiales que se esparcen entre el pueblo <sup>15</sup> . Sin embargo, en donde se consolida la justificación del poder judicial en esta etapa es en la sentencia *Marbury vs Madison* de 1803, de la Suprema Corte de Estados Unidos, en la que se expresa la doctrina de la supremacía constitucional y el papel de la Constitución como el documento que más fielmente refleja la voluntad soberana del pueblo. El Juez Marshall argumentó: "...hay sólo dos alternativas demasiado claras para ser discutidas, o la Constitución controla cualquier ley contraria a ella, o la legislatura puede alterar la Constitución mediante una ley ordinaria. Entre tales alternativas no hay términos medios: o la Constitución es la ley suprema, inalterable por medios ordinarios, o se encuentra al mismo nivel que las leyes, y, por lo pronto, como cualquiera de ellas puede reformarse o dejarse sin efecto siempre que al Congreso le plazca. Si es cierta la primera alternativa, entonces una ley contraria a la Constitución no es ley; pero si en cambio es verdadera la segunda, entonces las constituciones escritas son absurdos intentos del pueblo para limitar un poder ilimitable por naturaleza..." <sup>16</sup> .

De esta manera, el primer acercamiento al problema se intentó resolver con un argumento jurídico formal: la Constitución refleja en mayor medida que la ley al pueblo y, los jueces por su independencia son los guardianes naturales de esa soberanía. El argumento que es bastante simple ha sido cuestionado: Marshall no tomó en consideración que se estaba atando a las generaciones futuras, cuando se elaboró la Constitución de los Estados Unidos buena parte del pueblo fue excluido y, se presupone que los jueces constitucionales interpretan automáticamente y que no añaden nada en la argumentación constitucional <sup>17</sup> . A las razones anteriores, habría que añadir que se estaba, a través de ese razonamiento, trasladando la soberanía del pueblo a los jueces constitucionales que no poseen legitimidad democrática de origen. Por tanto el razonamiento de Marshall no resuelve los problemas planteados.

El originalismo es otra posición norteamericana construida para justificar la neutralidad de los jueces y con ello intentar reducir la crítica que aduce que mediante los poderes de interpretación el juez vulnera al legislador. Casi desde el inicio de los Estados Unidos se sostuvo que el juez y, sobre todo el constitucional, debía observar los márgenes del texto constitucional y las intenciones de quienes redactaron la Constitución. El juez no debía ir más allá porque invadía los poderes del constituyente originario y podría entenderse su interpretación como una reelección de la Constitución y, cada interpretación como una puesta en marcha del proceso constituyente, además de invadir atribuciones del legislativo y del ejecutivo.

En el caso *Lochner versus New York* de 1905, la Suprema Corte de los Estados Unidos mantuvo que la autonomía de la voluntad contractual no podía ser anulada por la legislación social pues lo impedía la cláusula del debido proceso de la décima cuarta enmienda, cláusula que no sólo recogía la sujeción a derecho de los procedimientos establecidos por la ley para cualquier privación de vida, propiedad o libertad, sino también los límites sustantivos tradicionales a esas privaciones. En 1937, la Suprema Corte cambió su criterio, y reconoció que constitucionalmente no era función de los jueces intervenir en los procesos sociales y políticos, pues esas funciones eran del legislativo y ejecutivo <sup>18</sup> . El caso *Lochner* claramente representa todavía la influencia del caso *Marbury vs Madison* de 1803: la idea de supremacía constitucional. El cambio constitucional de 1937 obedece a un nuevo criterio, el de reducir los poderes interpretativos de los jueces constitucionales.

Durante casi todo el siglo XX, La Suprema Corte de los Estados Unidos, se ha debatido entre la posición originalista y la interpretativista. Así de 1954 a 1970, el llamado Tribunal o Corte Warren modificó sustancialmente la Constitución, pero no lo hizo apoyándose en el criterio *Lochner* de 1905, sino apelando a principios generales y neutrales derivados del texto constitucional. A partir de los años 70's, el llamado Tribunal o Corte Burger resucitó las premisas de *Lochner* en la primera

sentencia sobre el aborto *Roe vs Wade* de 1973. En dicha sentencia se estableció el “right to privacy”, no previsto expresamente en la Constitución, para fundamentar la libertad de decisión de la mujer acerca de su embarazo y otros derechos de la personalidad.

La doctrina norteamericana ha distinguido entre la Corte Warren y Burger. Sobre la primera, se ha dicho que el juez constitucional aunque llevó al límite la interpretación de la norma fundamental lo hizo dentro de la Constitución; en cambio, la Corte Burger sustituyó al legislador en la toma de decisiones sociales sustantivas. Los enemigos de los amplios poderes interpretativos de la Suprema Corte adujeron y aducen que sólo la interpretación que se plantea desde el punto de vista del momento originario constituyente debe entenderse legítima.

Con motivo de la nominación de Robert Bork como Justice de la Suprema Corte en el periodo de Ronald Reagan y su rechazo por el Senado, se volvió a plantear la polémica. Para Bork, allí donde los padres fundadores no se plantearon una situación fáctica concreta no puede razonarse una sentencia conforme a principios generales y neutrales, en consecuencia, las decisiones deberían ser siempre tomadas por el legislador democráticamente elegido. La sustitución del criterio de la mayoría sin el apoyo que ofrece el texto de la Constitución o la visión que del mismo tenían sus autores constituye un acto voluntarista y subjetivo del juez que como tal usurpa el poder al pueblo y a sus representantes que sólo están limitados por la Constitución <sup>19</sup>.

En la actualidad, en la Suprema Corte de los Estados Unidos más de un juez constitucional sostiene en general los puntos de vista de Bork. Antonin Scalia, defiende una posición textualista, la que entraña un rechazo a cualquier intento de subjetivismo judicial. Para Scalia, los jueces deben descubrir los significados originales de las leyes y de la Constitución y después aplicar esos significados a los nuevos contextos. El textualismo busca los significados originales en el texto para respetar el pensamiento del constituyente originario. Para Scalia no es aceptable la interpretación de la ley de acuerdo a cualquier subjetivismo, ni tampoco es partidario de que el juez acuda a la filosofía moral o política de su preferencia para resolver los casos. En una obra publicada por el autor y muy conocida, Scalia sostiene: “...words do have a limited range of meaning, and no interpretation that goes beyond that range is permissible...” <sup>20</sup>.

El originalismo demanda una restricción a la interpretación constitucional para evitar la fuerte discrecionalidad del juez norteamericano pero también para enfrentar la crítica por su ilegitimidad democrática cuando desborda los contornos del texto constitucional. Como bien lo ha demostrado Dworkin, el originalismo presenta muchos lados débiles: quién es el constituyente originario, tal vez cada una de las posiciones que se mantuvieron en la convención constituyente o quizás las intenciones de los constituyentes en lo particular, o la de los constituyentes más relevantes, o las intenciones de quienes redactaron cada artículo constitucional; como atender al papel de los grupos de interés que influyeron en el constituyente, como enfrentar los prejuicios, intereses, de los constituyentes <sup>21</sup>. Además, el originalismo es insostenible dadas las dificultades de hermenéutica histórica: cómo leer casos actuales a partir de las convicciones más o menos generales del pasado. Podríamos agregar que el originalismo no se hace cargo de la naturaleza diversa de las normas jurídicas constitucionales, principalmente el rol que en el modelo de Derecho contemporáneo desempeñan los principios constitucionales por su fuerte indeterminación y, con ello la necesidad de abrir la interpretación a otros discursos más allá del jurídico.

La aparición de las normas de principio en el constitucionalismo generó desde los albores del siglo XX una fuerte polémica. Se dudó que los principios fuesen auténticas normas jurídicas y, el debate teórico más importante que tuvo lugar en Europa cuando se crearon los Tribunales Constitucionales versó sobre la legitimidad democrática de estos tribunales, las atribuciones del juez constitucional y,



si los principios eran sujetos de aplicación constitucional <sup>22</sup> . Se ponía en duda la “aplicación” en el sentido judicial de la palabra porque los principios no eran subsumibles, pues carecían de supuesto de hecho. Los Tribunales Constitucionales no eran bien vistos como guardianes de la Constitución por su falta de legitimidad democrática y, se consideraba que las normas de principio ahondaban la discrecionalidad judicial.

Este debate ocupó a juristas en Alemania y en Italia. El positivismo jurídico de la época impedía generalizar una posición favorable a la actuación del Tribunal Constitucional. Aún concluida la segunda guerra mundial, voces como la de Ernst Forsthoff ponían en cuestión la legitimidad democrática del Tribunal Constitucional. Para Forsthoff la actividad del legislador se dirige a articular de manera general el conjunto de intereses sociales implícitos en la política. Las posibilidades de acción del legislativo son enormes y no responden sólo a las exigencias derivadas de las disposiciones de la Constitución, sino a las demandas políticas de los diversos grupos sociales y a los intereses concretos de la comunidad. La ley no consiste en la mera ejecución de la Constitución. El juez constitucional cuando interpreta la ley a partir de los principios, le impone al legislador sus opciones valorativas y usurpa su competencia para configurar la vida política de la sociedad. La intervención del Tribunal Constitucional es ilegítima en la vida política del parlamento

<sup>23</sup> .

El debate Kelsen-Schmitt <sup>24</sup> , que ciertamente fue uno de los más importantes en la primera mitad del siglo XX, que se expone –entre otras–, respectivamente en la obra de Schmitt, “La defensa de la Constitución” <sup>25</sup> , y en la de Kelsen, “¿Quién debe ser el defensor de la Constitución?” <sup>26</sup> . No es sólo una polémica surgida a propósito de la aparición de los Tribunales Constitucionales en el período de decadencia de la República de Weimar. Representa ese debate la definición del papel del intérprete constitucional.

Para Schmitt, como se sabe, en el juego institucional de la Constitución de Weimar figuran dos posibles titulares del poder político: el presidente del Reich y el Canciller del Reich; pero mientras el último apoya su autoridad en la confianza del Parlamento, el primero es el hombre de confianza de todo el pueblo alemán. El presidente cuenta con legitimidad de todo el pueblo. Schmitt afirma que la Constitución de Weimar dotó al Presidente del Reich de una suma de atribuciones que lo colocan como un auténtico poder neutral, mediador, regulador y tutelar de la Constitución. Schmitt terminó reclamando un dictador con capacidad para distinguir al amigo del enemigo y con poder para adoptar las decisiones en el Estado total <sup>27</sup> .

La posición de Schmitt es clara, existe una desconfianza en su obra, tanto al parlamento como a los Tribunales Constitucionales. En el caso del primero por su incapacidad de representación y su débil legitimidad democrática. En cuanto a los Tribunales Constitucionales, su ilegitimidad sería aun más palmaria que los cuerpos legislativos. Schmitt elabora su crítica a partir de los objetivos de todo órgano jurisdiccional, pues toda decisión judicial ocurre post eventum (sobre hechos pasados), además es incidental y accesorio, dado que es aplicable al caso concreto y específico; la decisión judicial es deducida de una norma legal aplicable al caso. Para Schmitt un tribunal de justicia puede ser defensor de la Constitución solamente en un Estado judicialista que someta la vida política entera al control de los tribunales ordinarios <sup>28</sup> . Un tribunal que concentre y monopolice la defensa de la Constitución traería aparejada una judicialización de la justicia y de la política.

El parlamento tampoco representa la legitimidad democrática, no manifiesta la unidad e identidad del pueblo alemán, no es adecuado para defender la homogeneidad social; en realidad es un generador de la necesidad de la defensa de la Constitución que sólo puede hacer de manera legítima el Presidente Reich. <sup>29</sup>



Kelsen aduce en favor del control jurisdiccional de la Constitución que nadie puede ser juez de su propia causa, por lo que es esencial que el control constitucional sea efectuado por un tribunal independiente de las otras funciones del Estado, sobre todo, del Gobierno y del Parlamento. Es impropio concebir al parlamento como el único órgano político creador del Derecho: la diferencia entre el carácter normativo de una ley parlamentaria y una sentencia judicial es sólo cuantitativa. Kelsen señala que la función de un Tribunal Constitucional como el de Austria no es cualitativamente diferente a la de cualquier otro órgano judicial en lo que concierne a la determinación del contenido de una norma: la diferencia cardinal radica en que un tribunal ordinario produce normas que resuelven controversias específicas, mientras que el Tribunal Constitucional anula normas y actúa como legislador negativo <sup>30</sup>. Sin embargo, Kelsen sostiene que los poderes de interpretación constitucional son muy limitados <sup>31</sup>. En esta parte de la argumentación, el jurista vienés reclama un Tribunal Constitucional ceñido, se opone a la interpretación de cláusulas y principios abstractos. Manifiesta que: "...la Constitución debe, especialmente si crea un tribunal constitucional, abstenerse de todo tipo de fraseología y, si quiere establecer principios relativos al contenido de las leyes, formularlos del modo más preciso posible..." <sup>32</sup>.

En este último punto, Kelsen desconfía de la interpretación constitucional abierta, propone constituciones de detalle y regresa al automatismo interpretativo. En otras palabras y, como advierte Víctor Ferreres, Kelsen restringe el carácter político del tribunal constitucional a base de limitar el espacio de su libre discrecionalidad, a cuyo fin, dice Kelsen, las disposiciones constitucionales que protegen derechos fundamentales y otros valores semejantes no deben ser formuladas en términos generales <sup>33</sup>.

La posición de Kelsen es hija de una concepción del Derecho basada exclusivamente en reglas y no en principios. Al no presuponer la concepción de principios, era obvio que Kelsen delimitara al intérprete constitucional. La interpretación queda ceñida al texto, el tribunal constitucional si es legítimo pero sus jueces no poseen una amplia discrecionalidad judicial. Si tuvieran esta última perdería justificación su función y, se acercarían peligrosamente a las atribuciones propias del parlamento.

Kelsen criticó duramente a Schmitt, pues no existe una contradicción esencial entre la función jurisdiccional y las funciones políticas y, tampoco existe problema si se piensa que las decisiones acerca de la constitucionalidad de las leyes y la anulación de leyes inconstitucionales son actos políticos. Los Tribunales Constitucionales en la noción de Kelsen tienen un carácter político por la naturaleza de política jurídica de cualquier decisión jurisdiccional. El parlamento no es el único órgano creador de Derecho y, todo conflicto jurídico es un conflicto de intereses, es decir, un conflicto de poder; toda disputa jurídica es consecuentemente una controversia política, y todo conflicto que sea caracterizado como conflicto político o de intereses o de poder puede ser resuelto como controversia jurídica <sup>34</sup>.

Las limitaciones a la interpretación constitucional en Kelsen y su demanda a favor de una Constitución de detalle han tenido muchos seguidores en el Derecho contemporáneo. En la doctrina constitucional española, como apunta Ferreres, existen émulo de Kelsen, tal es el caso de Rubio Llorente y Manuel Aragón <sup>35</sup>. En el Derecho norteamericano, las tesis originalistas, aunque no se desprenden de Kelsen, mantienen la misma posición a favor de las Constituciones de detalle y el carácter textualista y ceñido de la interpretación como ocurre con Bork y Antonin Scalia <sup>36</sup>.

Las visiones textualistas son deudoras de una concepción de Derecho que sigue rechazando que el juez común y el constitucional puedan interpretar principios y valores. Sin embargo, y no sólo derivado de la indeterminación del lenguaje jurídico, sino a consecuencia de las exigencias del caso

y del contexto normativo y fáctico del mismo, el juez, sobre todo en casos difíciles o frente a la colisión entre principios constitucionales, requiere acudir a valoraciones que se encuentran explícitas o implícitas en el ordenamiento jurídico. Actuar de esta manera no tiene porque implicar la afectación a las atribuciones del legislador porque el juez no inventa Derecho alguno sino que obtiene del sistema jurídico las soluciones para el caso específico.

La teoría política norteamericana se ha enfrentado en este tema a distintos problemas: 1) al consistente en darle relevancia a la Constitución sin obstaculizar las posibilidades de autogobierno de cada generación, esta cuestión tiene antecedentes en Jefferson y Paine <sup>37</sup> y 2) al referido en conciliar la regla de las mayorías con el texto constitucional y el papel del poder judicial.

Bruce Ackerman es consciente que en una democracia debe gobernar la mayoría y no una elite como la del poder judicial. No obstante, no todas las decisiones de la mayoría pueden ser igualmente consideradas puesto que éstas pueden equivocarse, las mayorías son falibles. Ackerman enfrenta la cuestión al distinguir que en una democracia existen dos tipos de decisiones. Por un lado, las decisiones que toman el conjunto de los ciudadanos, esto es, las decisiones constitucionales que se expresan en la Constitución, en sus reformas, y otras decisiones de gran trascendencia. Por otro, están las determinaciones que asume la ciudadanía a través del gobierno y el legislativo que son expresadas en leyes. Las decisiones fundamentales no son de todos los días y son tomadas durante momentos excepcionales de la vida nacional. Las decisiones legislativas, en cambio, son ordinarias, y no pueden revocar las más sustanciales expresiones de la ciudadanía que han quedado contempladas en la Constitución <sup>38</sup>.

Ackerman de esta manera a través de su visión dualista parece darle la razón a Hamilton cuando éste sostuvo que la Constitución es la expresión más alta de la soberanía. Sin embargo, agrega que no sólo la Constitución es la expresión más alta de la soberanía sino también los acuerdos constitucionales posteriores, con lo que se separa de los originalistas y textualistas y, al mismo tiempo, rechaza que las generaciones pasadas aten a las presentes <sup>39</sup>.

Ackerman no está de acuerdo en darle a las legislaturas toda la autoridad, las mayorías no son, la expresión ni más alta ni la más completa, de la soberanía. Las legislaturas son expresión de las mayorías y de la política cotidiana. Por eso, Ackerman no tiene empacho en justificar la existencia de un órgano judicial que pueda defender la expresión más alta de la soberanía reflejada en la Constitución y en decisiones constitucionales posteriores de los embates de la política cotidiana manifestados en las cambiantes mayorías legislativas. Este autor también va a combatir a los que denomina fundamentalistas, esto es, aquéllos que como Dworkin o Fiss, colocan ciertos derechos humanos como básicos y ajenos al debate y a la deliberación democrática. Para él, los derechos deben ser defendidos porque son expresión de las decisiones constitucionales básicas o de primer nivel <sup>40</sup>.

Las objeciones a Ackerman se han hecho consistir, aceptando su premisa dualista, en por qué la Suprema Corte de los Estados Unidos debe ser la encargada de distinguir entre los dos niveles, los constitucionales y cotidianos, y por qué la Corte está más capacitada que otros órganos del Estado para sostener y defender las decisiones constitucionales de las mayorías legislativas <sup>41</sup>. Ackerman sólo podría contra argumentar afirmando el papel que históricamente ha jugado la Suprema Corte de los Estados Unidos, sobre todo en momentos de quiebre institucional, por ejemplo, durante etapas como la del New Deal <sup>42</sup>.

En donde Ackerman no produce teoría suficiente, es en el ámbito relativo a la necesidad cada vez más imperiosa de incorporar al poder judicial y a los Tribunales Constitucionales al debate

deliberativo y participativo de la sociedad. En otras palabras, se habría de hacer participar al poder judicial, a través de sus procedimientos y decisiones, en una esfera de mayor actividad y crítica de la sociedad hacia las reglas y principios constitucionales, así como sobre y respecto de las determinaciones judiciales.

Como ya se ha dicho aquí, Ackerman enfrenta a los fundamentalistas porque aunque tienen un compromiso con la democracia, su respeto a los derechos fundamentales es mayor. Sostiene que no todos los fundamentalistas son iguales. Algunos como Richard Epstein enfatizan el rol fundamental del derecho de propiedad. Otros como Dworkin y Nino recogen el derecho a ser tratados como agentes morales iguales y autónomos. Fiss promueve el derecho de los grupos más postergados a ser tratados con especial consideración. El dualismo, según Ackerman, es superior porque distingue entre dos formas distintas de decisiones y dos formas distintas de legitimidad. Por un lado, otorga un importante rol a los derechos fundamentales y, por otro, tiene un compromiso con la democracia.

En palabras de Ackerman: "...pensemos en que una mayoría movilizada, en un momento constitucional, logra la sanción de algún tipo de derecho, por ejemplo, el derecho a no ser discriminado por razones de sexo. Dado esta conquista el dualista puede apoyar la idea fundamentalista de la invalidación por parte de la Corte Suprema de decisiones legales que atentan contra este derecho, aún cuando el derecho sancionado tenga poco o nada que ver con la integridad del proceso electoral, única hipótesis en que el monismo autoriza la invalidación. Para el dualista, la Corte avanza la causa de la democracia cuando preserva decisiones populares adoptadas en momentos constitucionales contra la erosión de decisiones políticas que no han ganado la máxima legitimidad democrática. Así el dualista no tendrá problemas en afirmar que el derecho a no ser discriminado es un derecho que la Corte debe proteger no obstante lo que mayorías circunstanciales dispongan. De esta forma el dualismo puede ofrecer una teoría que corporiza una reconciliación profunda entre la democracia y los derechos"<sup>43</sup>.

La diferencia entre el dualismo y el fundamentalismo es que el dualismo es democrático primero y protector de derechos después. El fundamentalismo según Ackerman revierte esta prioridad y llega a colocar a los derechos por encima de cualquier consideración. Los derechos fundamentales para Ackerman no son cartas de triunfo son sólo la expresión máxima de la democracia. El tema de crítica a Ackerman es por qué hablar de dos tipos de niveles de decisión, y no de distintos niveles de decisión, por qué hacer esa separación tan drástica entre dos y sólo dos niveles de decisión, además de por qué la Suprema Corte de Justicia es la que tiene la legitimidad democrática para defender y proteger los derechos y no otros órganos o instancias del Estado.

Según la expresión de Ackerman, Ely es un monista que prioriza la democracia mayoritaria sobre los derechos, además de que no distingue entre dos niveles de decisión: uno constitucional y otro ordinario. Podemos resumir la posición de Ely diciendo que el principio democrático exige que la mayoría parlamentaria tenga la última palabra en materia de derechos y, que el juez constitucional no tiene la competencia de invalidar leyes aprobadas por el parlamento, salvo en el caso que la mayoría parlamentaria haya atentado contra los derechos que dan acceso al proceso político. Para Ely, el Juez debe andar frente al legislador como árbitro del proceso democrático para determinar si éste se satisfizo en la esfera legislativa y política<sup>44</sup>.

Ely, crítica la polémica entre originalistas y no originalistas. A los originalistas porque atan al legislador y al juez a cláusulas constitucionales del constituyente originario de contenidos sumamente abstractos. A los evolucionistas, por pretender limitar las decisiones democráticas a partir de valores que no se expresan en el texto constitucional.

Para Ely, la Constitución sólo protege una forma democrática de gobernar y no una ideología sustantiva <sup>45</sup> . La finalidad de la interpretación constitucional es la protección del proceso democrático en la sociedad y en las instituciones y no la preservación de ideologías o valores. Este autor elabora su teoría a partir de un análisis a la nota a pie de página número cuatro del juez Harlan Fiske Stone en la sentencia *United States vs. Carolene Products Co.* La nota abunda sobre la presunción de constitucionalidad de la ley y, sugiere que está justificado un papel más activo para el juez constitucional cuando la ley restringe la participación política y cuando se afecta a minorías.

La teoría de Ely se apoya entonces en la nota del juez Stone y en el análisis de las resoluciones de la Corte Warren en los Estados Unidos que se centraron en: la cualificación de los electores y la formación de distritos electorales, sobre todo, a partir de situaciones en las que se pretendía restar peso al voto de las minorías raciales; cuestiones vinculadas a la libertad de expresión y asociación; y casos relativos al trato igualitario de los grupos minoritarios y más desaventajados de la sociedad.

La posición de Ely es que la Constitución es un documento dirigido, fundamentalmente, a la definición de cuestiones procedimentales, lo que no significa que deje de ocuparse de los asuntos sustantivos, pero éstos deben quedar sujetos a las decisiones democráticas mayoritarias, a fin de que a nadie se discrimine en la aplicación de los valores colectivos definidos por el proceso democrático. Desde luego que a Ely le preocupa que todos los intereses estén representados, de modo que apoya se trate a todos con respeto, lo que significa que el juez debe velar porque el proceso político se desarrolle de acuerdo con este ideal representativo.

El juez constitucional de Ely debe seguir la siguiente pauta:

1. Proteger los derechos de participación: libertad de expresión, asociación, veto, aunque no están recogidos expresamente en el texto constitucional.
2. Garantizar el derecho a no ser discriminado, pues existen personas que no pueden participar en el proceso político, éstas son víctimas de prejuicios, y no logran que sus reclamos sean escuchados en el mismo grado que los reclamos de otros sectores sociales.
3. Los prejuicios son de dos tipos: de primer y segundo grado. Los prejuicios de primer grado consisten en el deseo de perjudicar, en el ánimo de que alguien sufra. Los prejuicios de segundo grado, en cambio, consisten en estereotipos inaceptables – generalizaciones no justificadas.
4. Hay grupos insulares o discretos –marginales– que probablemente recibirán los prejuicios de la mayoría.
5. La base fundamental de interpretación constitucional consiste en distinguir por parte del juez, si la mayoría ha aprobado las leyes en base en prejuicios o en razones aceptables.
6. La ley tiene un mayor nivel de sospecha cuando afecta los derechos de participación política o cuando discrimina sin buenas razones. Fuera de estos supuestos, el juez debe actuar con deferencia al legislador.

La crítica a Ely ha señalado que no es posible analizar los procesos de discriminación en la ley sin tomar en cuenta elementos sustantivos, consideraciones políticas, morales, en síntesis axiológicas. La protección de la democracia no consiste solamente en la preservación de procedimientos; también es parte de la democracia la defensa de principios y derechos sustantivos. Y, como dice Laurence Tribe, una teoría que interprete que la Constitución sólo protege procedimientos impide

que ésta desempeñe un papel central en el debate público dado que la ciudadanía suele discutir acerca de cuestiones sustantivas, y no exclusivamente acerca de los procedimientos <sup>46</sup> .

En América Latina, Nino señala: “...debe evitarse la oscilación entre una actitud de deferencia hacia el poder político, aún autoritario, y un elitismo epistémico que lleva a los jueces, a veces, a sustituir al proceso político democrático en la determinación de soluciones sustantivas. La contribución de orientar nuestra práctica constitucional hacia los ideales de una democracia liberal debe hacerse en su papel de triple custodio de las reglas del proceso democrático (entendidas no en sentido meramente formal sino sustantivo), de la autonomía personal, que implica rechazar normas con fundamentos perfeccionistas, y de la continuidad de la propia práctica constitucional. En este rol de triple custodio, los jueces deben ejercer una independencia entendida, no como aislamiento, sino como participación vigorosa en un diálogo interactivo con los poderes políticos” <sup>47</sup> .

La cita anterior le brinda a Nino la ocasión para desarrollar un triple papel del juez constitucional que posibilita su legitimidad democrática: controlador del proceso democrático, protección de la autonomía individual, y continuidad de la práctica constitucional.

Controlador del proceso democrático significa que el juez constitucional en sus decisiones debe analizar si se garantizan en la ley objeto de debate constitucional: la existencia de un procedimiento de discusión amplio en la que debieron participar los interesados en relativa igualdad de condiciones, que el debate legal se haya centrado en valores y principios sociales intersubjetivos y no en la mera exposición de intereses crudos, que el debate haya reflejado los intereses e ideologías de los individuos representados, que la ley sea el producto de la regla de la mayoría, etcétera <sup>48</sup> . El control constitucional no debe limitarse a las condiciones formales que prescriben las constituciones para la elaboración de las leyes, sino a los elementos de participación política ya mencionados. También el control constitucional puede tener un sentido correctivo para el futuro, es decir, prescribir modificaciones a los procedimientos políticos para maximizar la representación y participación política a fin de acercar estos procesos a condiciones deliberativas. El proceso democrático debe desarrollarse en forma deliberativa, y no hay deliberación si las decisiones no están acompañadas de razones. Nino propone un mecanismo de reenvío del juez constitucional al legislador para señalarle a éste que el proceso político en la elaboración de la ley fue deficiente, y para mostrarle que se requieren condiciones de mayor participación y deliberación en la determinación del texto legal, sin que necesariamente exista un pronunciamiento sobre el fondo del asunto. En otras palabras, el juez interactuaría con el legislador en la búsqueda de razones o en el mejoramiento de las mismas <sup>49</sup> .

En cuanto a la protección de la autonomía personal, Nino considera al igual que Ely, que los jueces no son los últimos custodios de los derechos individuales, sino que es el propio proceso democrático el que debe ofrecer el escudo de protección final frente a tales derechos. Para Nino hay dos tipos de principios morales posibles: los de índole “Intersubjetiva”, que valoran una conducta por sus efectos en los intereses de otros individuos diferentes al agente; y los “autorreferentes”, que valoran una acción o actitud por los efectos en la propia vida o carácter del individuo. El principio de autonomía de la persona veda interferir con la libre elección de los principios morales autorreferentes o ideales de excelencia humana, por lo que no puede ser misión del Estado, imponer a los ciudadanos modelos de virtud personal. Los órganos políticos democráticos son la custodia final del principio de autonomía y, si éstos órganos imponen un ideal de excelencia humana vía la regla de las mayorías, el juez debe descalificar la pieza legislativa perfeccionista <sup>50</sup> .

Para poder descalificar o anular la ley perfeccionista, el juez está obligado a analizar las razones verdaderas que justifiquen esa ley, pues podría haber razones relevantes y justificadas de carácter

intersubjetivo y no del tipo autorreferencial. Desde luego que el proceso democrático presupone que los órganos políticos tuvieron cuidado en articular razones intersubjetivas y no autorreferenciales en la aprobación de la ley. No obstante, el juez constitucional debe analizar si las razones son relevantes o no en términos de protección social. Si sólo son razones, por ejemplo, en términos de “vicio” o de “ética cristiana”, el juez tiene un amplio y efectivo papel en defensa de la autonomía de los ciudadanos.

El tercer rol es el de la continuidad de la práctica constitucional, en donde el juez constitucional debe revisar si la actuación de los órganos políticos observan la continuidad constitucional. Para ello, el juez toma en cuenta varias consideraciones: a) que el peligro de debilitamiento de la continuidad de la práctica sea realmente serio, aunque no sea inherente a la misma desviación que está evaluando, sino a su conjunción con otras o los efectos causales que previsiblemente tendrá, generalmente de carácter demostrativo; b) que se trate de una verdadera desviación de esta continuidad, tomando en cuenta los márgenes laxos que suelen dejar las convenciones interpretativas; y, c) que la necesidad de continuidad de la práctica constitucional debe ponerse en balance con la necesidad de su perfeccionamiento según principios justificatorios de moralidad social, respecto de los cuales el proceso democrático tiene prioridad <sup>51</sup>.

En síntesis, Nino opina que el control de constitucionalidad por parte del juez constitucional no está justificado salvo en tres casos: la revisión del procedimiento democrático para ampliarlo y perfeccionarlo, en los términos de Ely; la descalificación de leyes fundadas en razones perfeccionistas; y, el cuidado de una práctica constitucional moralmente aceptable. Nino así, propone el reenvío al legislador como en la Constitución canadiense, con el propósito de estimular el proceso deliberativo democrático y salvaguardar el carácter representativo del parlamento. De esta manera, podría existir una suerte de veto a la ley de la Corte Suprema que podría ser superado por una mayoría calificada del Congreso. En tratándose de reglamentos o decretos, el veto judicial obligaría a que el decreto o reglamento deba ser ratificado por el Congreso. En la llamada inconstitucionalidad por omisión, la Corte podría dirigirse a las comisiones legislativas o parlamentarias requiriéndoles en forma obligatoria que expliquen las razones de falta de legislación para promover o garantizar algún derecho y para que expongan la evolución del tratamiento parlamentario. Al final de cuentas, con estas medidas y otras, el poder judicial interactúa en el proceso democrático <sup>52</sup>.

Gargarella, sigue a Nino, y expone reformas institucionales al poder judicial para que éste obtenga legitimidad democrática. Sus propuestas son tres: La introducción del reenvío como método orientado a quitarle al poder judicial “la última palabra” en cuestiones vinculadas con la Constitución y a fortalecer la “discusión” institucional; en segundo lugar, señala la necesidad de estrechar la vinculación entre las minorías sociales y el poder judicial a través de mecanismos que contribuyan a rearticular o tornar posible, la relación entre la tarea de los jueces y la protección de los derechos de la minoría; y, en tercer término, una reforma judicial que acompañada de una reforma política promueva un modelo democrático más representativo, más deliberativo, más transparente y más orientado a la sociedad <sup>53</sup>.

El reenvío según Gargarella, implicaría un mecanismo flexible para generar el diálogo institucional. La decisión judicial no tendría el carácter de decisión última y el poder judicial se encargaría de instar al legislativo a que vuelva a reflexionar sobre su decisión. El método del reenvío promovería el diálogo institucional, la protección ante una general falibilidad en la toma de decisiones imparciales; la defensa del principio mayoritario, y la disminución de la actual rigidez del sistema constitucional.



Para proteger a las minorías se propone que el máximo tribunal reservara directamente un tercio de sus cargos para sus representantes de grupos desfavorecidos. Si esta medida no fuere posible, se insiste en otras alternativas: trasladar en los casos en que estén implicadas minorías, el estudio de la situación a un cuerpo orientado a la protección de los derechos de las minorías, también se podría establecer la figura de los “amicus curiae” y otros mecanismos procesales para la protección de intereses o reclamos colectivos o difusos <sup>54</sup>.

En cuanto a las reformas al poder judicial éstas van por el lado de su independencia política (de los poderes públicos, del clamor popular, de la estructura judicial, de la burocracia interna); la transparencia en el poder judicial; la defensa de determinados derechos humanos: expresión, asociación, reunión, voto protección de minorías como precondiciones de la democracia; y, la garantía de la autonomía de los individuos <sup>55</sup>.

Ferreres, aunque en principio parece apoyar una Constitución de detalle, cerrada, porque reduce la discreción del juez constitucional; deja de aceptarla, porque con lleva a la vinculación injustificable de la generación actual y de las futuras a las decisiones de una generación muerta, porque no se permite acoger nuevas exigencias éticas derivadas de aspectos de la libertad y la dignidad humanas que no están contemplados en sus cláusulas específicas; y, dificulta el desarrollo de procesos interpretativos que permiten integrar políticamente a los miembros de una sociedad plural, así como a Estados diversos, dentro de una cultura pública común basada en valores compartidos <sup>56</sup>.

Por lo anterior, apuesta por una Constitución que en materia de derechos y libertades incluya disposiciones relativamente abstractas, y sólo debe la Constitución expresar reglas más específicas cuando éstas gocen de un consenso muy amplio y arraigado, que permita aventurar que podrán resistir los esfuerzos críticos de las generaciones futuras. A lado de las reglas de detalle deben de existir otras que protejan la “libertad”, la “dignidad”, la “justicia”, que puedan ser utilizadas para ampliar la protección a aspectos de la libertad, la dignidad o la justicia no previstos de manera específica, así como para contribuir a los procesos de integración política. Con estas cláusulas, según Ferreres, se deja al juez constitucional un campo considerable de discreción interpretativa. ¿Cómo justificar este importante papel del juez? ¿Qué límites debe respetar?

Ferreres dice que el control judicial de la ley se justifica por la contribución que puede hacer el juez al mantenimiento de una cultura de deliberación pública, pero ese control debe llevarse a cabo bajo la presunción de que la ley a enjuiciar es constitucional. En virtud de esta presunción que protege a la ley, el juez debe actuar con deferencia hacia el legislador y, por tanto, debe escuchar desde una actitud de confianza las razones que éste aduce para justificar la ley cuestionada. El tema clave es, en qué casos y bajo qué condiciones esa presunción queda destruida. Para Ferreres la presunción de constitucionalidad de la ley no puede ser muy fuerte debe ser moderada <sup>57</sup>.

Un asunto vinculado a lo expuesto es el relativo a las técnicas alternativas usadas por el poder judicial y necesariamente la expulsión de la ley y/o su declaración de inconstitucionalidad. Nuestro autor no se refiere a las técnicas de interpretación conforme, sino a decisiones intermedias dado que los argumentos de los que dispone el juez pueden ser insuficientes para justificar una declaración de inconstitucionalidad, pero pueden ser suficientes para fundamentar una decisión de tipo intermedio <sup>58</sup>. Así, Ferreres habla de “recomendaciones” al legislador para que éste modifique la ley en una determinada dirección <sup>59</sup>. También se podría declarar la constitucionalidad de la ley, pero dejando explícitamente abierta la posibilidad de ulterior revisión de la cuestión, a la luz de nuevos datos y argumentos, como ejemplo de ello, alude al voto del juez Souter en el caso del auxilio al suicidio por la Corte Suprema de los Estados Unidos. Otra vía, puede ser la explícita referencia del juez a la reversibilidad de la decisión cuando una cuestión constitucional es de gran complejidad porque

entran en intenso conflicto diversos bienes constitucionales y porque la comunidad está fuertemente dividida acerca del problema moral que subyace la cuestión constitucional; el mérito de esta propuesta es que contribuye a integrar en una comunidad constitucional a grupos de personas que están fuertemente divididas en torno al problema moral que subyace al caso constitucional. Ferreres, advierte igualmente, que las sentencias de los tribunales pueden venir acompañadas de votos particulares en los que se manifieste que los argumentos de los perdedores son sólidos y que, quizás, tendrá que reconsiderarse la cuestión en el futuro, pues por ejemplo, un voto concurrente matiza la opinión mayoritaria. En el catálogo de sugerencias, este autor, aconseja que el tribunal haga una explícita referencia al futuro en el supuesto de que considere que la ley, si bien es constitucional en términos generales, puede no serlo en su aplicación a determinados casos <sup>60</sup>.

Estas y otras medidas intermedias servirían en la posición de Ferreres para mantener viva la cultura deliberativa, pues los tribunales constitucionales no tienen la última palabra a la hora de interpretar la Constitución. Así mismo, el proceso democrático puede reaccionar de varios modos ante una sentencia que invalida una ley. Una vía es la reforma constitucional, la otra es la aprobación de una nueva ley de contenido idéntico o similar a la invalidada. Lo importante es admitir que el significado de la Constitución no se establece de una vez y para siempre: es el producto de una conversación abierta a todos y, es objeto de una búsqueda siempre inacabada.

Una posición habitual y fuerte entre los teóricos de la argumentación jurídica insiste en la legitimidad del juez constitucional a través de sus decisiones. En otras palabras, el baremo para medir su legitimidad estará en relación con la racionalidad de la decisión jurídica: la observancia de reglas de coherencia, consistencia, de principios de universalización y consecuencialistas <sup>61</sup> o, en el cumplimiento de las reglas procedimentales de Alexy <sup>62</sup> o, en el mantenimiento de las reglas de coherencia de Aarnio <sup>63</sup> o, en el nivel de adhesión que suscitan las decisiones judiciales <sup>64</sup>. Esta solución señala en síntesis que la interpretación judicial es legítima si está fundada en criterios jurídicos y, el carácter jurídico de una interpretación se deriva de su racionalidad en términos comunicativos. Una interpretación es considerada racional si está debidamente motivada. Habría dos tipos de racionalidad a observar. Una racionalidad teórica que se refiere a la argumentación está fundada en el orden jurídico, así como a su claridad conceptual y estructural y, a que los argumentos no contengan contradicciones. La racionalidad práctica se relaciona con el cumplimiento de reglas –como las de Alexy o McCormick o Aarnio– de la argumentación jurisprudencial.

A la idea de que la legitimidad del juez constitucional viene dada por la calidad argumentativa de sus decisiones, se suma el argumento de Perfecto Andrés Ibáñez que sostiene que: “...la legitimidad del juez no es formal sino materialmente democrática en cuanto su función está preordenada y es esencial para la garantía de los derechos fundamentales, que constituyen la “dimensión sustancial de la democracia”, y debe ajustarse estrictamente a la legalidad constitucionalmente entendida, siendo así ésta su vía de conexión con la soberanía popular. Se trata de una clase de legitimidad que no es asimilable a la derivada de la litúrgica investidura de las magistraturas del Estado liberal, sacramental y para siempre, sino condicionada y estrechamente vinculada a la calidad de la prestación profesional, sometida a la crítica pública y a eventuales exigencias de responsabilidad previstas en el ordenamiento” <sup>65</sup>.

Perfecto Andrés y otros autores de nuestro entorno <sup>66</sup> darán, además del argumento de calidad de las decisiones del juez y de su orientación a la protección de los derechos humanos a través de la legalidad constitucional, una gran importancia al estatuto personal del juez, a la unidad y exclusividad de la jurisdicción, y a la organización del poder judicial para poder medir el nivel de legitimidad judicial.



Trocker ya habría señalado que el poder judicial trae su verdadera legitimación por el respeto de ciertas garantías procesales y formales. Es decir, el juez para ser legítimo deberá observar el régimen de garantías constitucionalmente previsto, y el cumplimiento de las exigencias procedimentales, esto es, la observancia de la inmediación, de la efectividad del principio procesal de contradicción, del respeto al principio de presunción de inocencia y, de la motivación de las decisiones. El juez se legitima por la incorporación plena de los valores inspiradores de la disciplina constitucional a su práctica jurisdiccional <sup>67</sup>.

Perfecto Andrés Ibáñez, Trocker y otros, insistirán en las garantías procesales y orgánicas para sostener la legitimidad del juez. Esto es, cómo el juez respeta los principios del proceso y qué estatuto judicial realmente tiene. La independencia sería la dimensión más importante de todo poder judicial y, se concibe como un principio dirigido a situar al órgano que imparte jurisdicción y a sus titulares al margen de presiones de otros poderes, de las partes o grupos sociales, individuos y también de los propios miembros del poder judicial. <sup>68</sup> La independencia está al servicio de la imparcialidad del órgano, de sus miembros y de las decisiones mismas. En el plano institucional, implica lograr el equilibrio con el resto de las instituciones para que éstas no interfieran en su labor. Se ha señalado la existencia de dos tipos de independencia. La primera, externa o del órgano en su relación con los otros poderes de influencia del exterior que data del constitucionalismo liberal y que busca preservar que el poder judicial realice su función sin interferencia, principalmente, de los otros poderes; en esa época, del monarca o del legislativo y, en la actualidad, de alguno de los poderes que sea predominante. Por otra parte, existe la independencia interna, que se ocupa de salvaguardar que cada juez en lo particular, *uti singuli*, no sea constreñido por la voluntad de sus superiores o de los órganos internos del poder judicial. La independencia externa es pieza clave para medir la legitimidad del juez. No puede decirse que el poder judicial es independiente si el ejecutivo diseña a su gusto la integración de los miembros del poder judicial o, si puede sancionarlos, reducirles el salario, despedirlos o manipular la autonomía presupuestaria del órgano. La independencia interna sitúa al juez al abrigo de las presiones que nazcan del resto de la judicatura sobre el modo en que se debe ejercer su función. Se traduce en que no cabe otra corrección que la que emerge de la interpretación y aplicación del Derecho de un órgano judicial superior a uno interior y en virtud de los recursos legalmente previstos. La independencia interna entraña el respeto absoluto al voto particular cuando el órgano es colegiado <sup>69</sup>.

La responsabilidad es otro elemento o garantía orgánica a tener en cuenta para medir la independencia judicial: la posibilidad de que el juez sea controlado y sancionado cuando vulnera los principios y reglas de su función. La responsabilidad, sin embargo, está en tensión con la independencia judicial, pues a través o con el pretexto de la responsabilidad de los jueces, otros órganos o poderes del Estado o, los mismos magistrados encargados de sancionar a los miembros del poder judicial pueden imponer sus puntos de vista, criterios de interpretación o hasta la ideología a los jueces objeto de ese examen. Lo importante es que el uso de la responsabilidad no sea instrumento de afectación de la independencia judicial o medio para inducir al conformismo y la aceptación de los valores profesionales de la cúpula judicial <sup>70</sup>.

Un principio orgánico de legitimidad democrática es el respeto a los principios de unidad y exclusividad. Ambos implican que el Poder Judicial tiene el monopolio de la jurisdicción y, que ningún otro poder u órgano puede imponer o exigir coactivamente el cumplimiento de lo previamente decidido en los procesos, pues esa potestad corresponde al poder judicial. El principio de exclusividad constriñe la actividad del poder judicial para que éste no tenga la pretensión de usurpar funciones administrativas o legislativas <sup>71</sup>.

El estatuto judicial comporta también una serie de garantías judiciales que abonan a favor de la legitimidad democrática del juez. Los principales son: selección justa, transparente e imparcial; inamovilidad; remuneración suficiente y no reducción de percepciones durante el encargo; la existencia de una carrera judicial; inmunidades; y, el derecho a procedimientos imparciales, orales y públicos en caso de la pretensión de imposición de sanciones <sup>72</sup>.

La selección de jueces implica que en el acceso a cualquier cargo judicial, éste debe ser necesariamente abierto a todos los que reúnan requisitos razonables y, contar con la igualdad de oportunidades en los concursos. En cuanto a los jueces supremos o máximos, su designación debe estar revestida de una transparencia y deliberación pública especial a fin de salvaguardar la independencia e imparcialidad <sup>73</sup>.

La inamovilidad entraña la permanencia de los miembros del poder judicial de carrera. Respecto al juez máximo o miembro del Tribunal Constitucional, su permanencia no debe de ser indefinida, sino sujeta a la rotación a fin de ir incorporando al poder judicial posiciones jurisdiccionales diferentes y novedosas. Desde luego, el juez del Tribunal Constitucional o equivalente, durante su encargo debe estar protegido constitucionalmente de amenazas internas o externas que puedan disminuir su nivel de independencia. Esto es, debe contar con inmunidades.

La remuneración suficiente y la prohibición de su reducción es un principio que proviene del artículo tercero de la Constitución norteamericana <sup>74</sup>. Significa que el salario o retribución judicial debe ser justa, adecuada e irrenunciable, conforme a las funciones y jerarquías del cargo.

No puede concebirse un poder judicial moderno sin carrera judicial, que debe estar normada por criterios democráticos, entre los que hay que destacar los de igualdad de oportunidades, objetividad e imparcialidad. La carrera judicial es la columna vertebral del estatuto judicial y, de su estructura, organización, procedimientos y reglas, depende que se tomen o no decisiones adecuadas en el desenvolvimiento profesional de sus miembros.

Para que los órganos del autogobierno del poder judicial o consejos de la judicatura garanticen la independencia, el estatuto de los jueces y, con ellos la legitimidad democrática del poder judicial es muy importante que:

- 1) Su integración sea preponderantemente ciudadana y se realice por métodos de selección interna democrática, transparente y abierta a la sociedad.
- 2) Que la duración en el cargo de sus miembros titulares no se vea afectada por los condicionamientos, términos y plazos de duración de los otros poderes, principalmente del ejecutivo.
- 3) Que los elementos del Consejo posean casi todas las garantías de los miembros del poder judicial con excepción de algunas, como la inamovilidad absoluta para evitar mandarinatos a su interior.
- 4) Que para ser miembro no proveniente del poder judicial se acredite efectivamente una gran solvencia jurídica y de conocimiento de los problemas del poder judicial.
- 5) Es conveniente que la duración en el cargo de consejero no sea demasiado corta para evitar la irresponsabilidad de sus miembros.

- 6) El presupuesto del órgano debe estar señalado por la Constitución, según la regla de un porcentaje del presupuesto nacional.
- 7) Es fundamental que el Consejo se entienda como órgano constitucional autónomo, no limitado tampoco por las directivas de los tribunales supremos de cada país con la finalidad de democratizar el poder judicial.
- 8) El Consejo debe funcionar y organizarse con reglas internas democráticas y transparentes en la selección de su presidente, en la continua rotación de cargos y funciones y, en la adopción de las decisiones.
- 9) El trabajo del Consejo o sus decisiones no debe interferir en la independencia jurisdiccional de los jueces. Por eso, en los procedimientos disciplinarios, de traslado, designación y ascenso, deben guardarse absolutamente todas las garantías procesales y constitucionales.
- 10) Las atribuciones del Consejo de la judicatura por ningún motivo deben ser jurisdiccionales. Primero, porque los Consejos no forman parte del Poder Judicial en sentido estricto y, en segundo, porque el único que tiene la atribución jurisdiccional es el poder judicial, y
- 11) Los Consejos deben adoptar sus decisiones en público y, como cualquier otro órgano constitucional, además de estar sometido a la crítica ciudadana deben ser controlables por el Tribunal Constitucional por ser éste el órgano de defensa de la constitucionalidad y del Estado de Derecho <sup>75</sup>.

El Consejo de la Judicatura Federal mexicano resulta criticable por no observar muchas de las anteriores características –entre otras– las siguientes:

- 1) El ejecutivo interviene en la designación de uno de sus miembros, lo que no es aceptable dada la historia reciente de control y dominación del Poder Ejecutivo sobre el Judicial.
- 2) La duración de cinco años en el cargo de consejero, hace a los titulares del Consejo reos de los intereses sexenales del Ejecutivo o del Legislativo.
- 3) La composición es preponderantemente judicial, cuando no debe serlo para que sus funciones se realicen con independencia –el presidente de la Corte es también el presidente del Consejo–. Los intereses políticos influyen en asuntos que por su naturaleza deben ser técnico-administrativos.
- 4) La forma de designación de sus titulares carece de transparencia, deliberación y participación social.
- 5) La integración de los componentes del Consejo debería ser más democrática, en el sentido de que entre sus miembros se eligiera a su presidente.
- 6) El presidente de la Suprema Corte de Justicia no debería ser parte del Consejo, él representa a un órgano diferente del poder judicial. Implica una intromisión en la independencia interna judicial.
- 7) Y, el Consejo no es elegido por los ciudadanos ni los representa.

La autonomía financiera es una vertiente de la independencia económica del poder judicial que le daría a éste capacidad de gestión administrativa e impediría que vía la negociación o manipulación del presupuesto se constriña su independencia.

Otro tema clave es el de la relación del poder judicial federal con los locales y los mecanismos de distribución de competencias. Para la legitimidad democrática del poder judicial en México es imprescindible una revisión del papel del amparo casación y la vulneración de las competencias de los tribunales locales. El poder judicial debe ser consecuente con el federalismo. No obstante, una reforma hacia el federalismo judicial obliga a que los tribunales locales gocen de todas las garantías orgánicas y procesales que hasta ahora no tienen. Los tribunales locales están menos protegidos, jurídica, política y económicamente, que los tribunales federales frente a las atribuciones constitucionales y metaconstitucionales de los ejecutivos locales.

Otras garantías orgánicas y procesales hacia la legitimidad democrática del poder judicial están en el orden de la más plena transparencia y publicidad de procedimientos y decisiones; <sup>76</sup> tienen relación con cambios organizativos y administrativos al interior del poder judicial; con la creación de un Tribunal Constitucional en México; con reformas a los medios, recursos e instrumentos de control de constitucionalidad; <sup>77</sup> con la vinculación directa del juez ordinario a la Constitución, ya sea a través de mecanismos de control difuso o mediante la introducción de la cuestión de inconstitucionalidad <sup>78</sup> .

Hasta aquí hemos expuesto que un buen número de teorías insisten en la calidad de las decisiones judiciales o en las garantías procesales y orgánicas para dotar de legitimidad democrática al poder judicial, pero me parece que otras vías o garantías tienen que ver con la relación entre el poder judicial y los ciudadanos, con la apertura del poder judicial a la sociedad. En este sentido una tutela judicial efectiva implica reformas procesales profundas en aras de garantizar que el ciudadano en demanda de justicia encuentre en el poder judicial las vías procesales, la expeditéz y la corrección de las decisiones. Para ello, se requiere la incorporación de métodos alternativos de solución de controversias: mediación, arbitraje, amigable composición; se precisa de un cambio en la cultura jurídica en donde el juez ordinario y constitucional entiendan que su misión es el cumplimiento de los valores, principios y normas que forman el ordenamiento, <sup>79</sup> en especial, el acatamiento a los derechos humanos con énfasis especial en los medios de acceso a la justicia y protección judicial; se necesita un cambio en la cultura jurídica que incorpore los modelos neoconstitucionales; se requiere de nuevos mecanismos de protección de los derechos fundamentales, tales como: las acciones colectivas o de protección de intereses difusos, recursos de tutela a los derechos económicos, sociales y culturales, la incorporación de sectores marginados o minoritarios al proceso a través de la figura del *amicus curiae*; y, la orientación de las decisiones del poder judicial en aras de profundizar los canales democráticos de la sociedad.

En Francia, son importantes los puntos de vista de Dominique Rousseau y Michel Troper. Para Dominique Rousseau que sigue a Marcel Gauchet, la democracia ya no tiene el significado y el sentido de regla de la mayoría; se considera que el juez constitucional hace prevalecer la voluntad del pueblo trascendente o perpetuo, el único verdadero soberano, por encima del pueblo actual <sup>80</sup> .

Esta tesis mantiene que: “...Ninguna configuración política es inmutable. Desde su invención –¿en la antigüedad?– la democracia ha adoptado formas diversas y cambiantes. La que domina en nuestros días es la forma representativa: sobre la base del derecho de sufragio universal directo, organizado y canalizado por los partidos políticos, a los elegidos se les atribuye el monopolio de la representación y de la expresión de la voluntad de los ciudadanos. Estos últimos carecen de medios jurídicos para limitar a sus representantes en los períodos comprendidos entre dos elecciones. Pero,

a pesar de ser la forma dominante, se reconoce que la democracia representativa ha dejado de producir sus efectos, está acabada, o simplemente está “en crisis”. Quizá, más que estar “en crisis”, de hecho está siendo objeto de una nueva mutación, sobre todo y en buena medida, por la emergencia de la justicia constitucional. En efecto, esta última introduce dos elementos que perturban la lógica representativa clásica: la ley deja de encontrar su sentido en la voluntad de los elegidos y pasa a encontrarla en la Constitución tal y como la interpretan los jueces constitucionales; los ciudadanos ya no quedan desamparados, sino que encuentran en el recurso a los Tribunales Constitucionales el instrumento que les permite controlar, entre dos elecciones, el trabajo legislativo de sus representantes”<sup>81</sup>.

La democracia continua o perpetua de Rousseau, es una democracia que se distingue de la directa, caracterizada por la distinción entre representantes y representados; y de la puramente representativa que reduce al máximo la comunicación entre representantes y representados. La democracia continua podría definirse –al menos de forma provisional– como una superación de la representación, no tanto porque la suprima, sino porque transforma y amplía el espacio de participación popular a través de la jurisdicción constitucional que permite a los individuos ejercer un trabajo político: el control de la acción de los gobernantes fuera de los momentos electorales.

Señala Dominique Rousseau que la legitimidad democrática del juez constitucional reside en su capacidad para controlar el poder. Cita al filósofo Alain que sostenía: “Un tirano puede ser elegido por sufragio universal y no deja de ser por ello menos tirano. Lo que importa no es el origen de los poderes sino el control continuo y eficaz que los gobernados ejercen sobre los gobernantes”<sup>82</sup>. El control posee dos características: un aspecto “interno” a la sociedad política, cada una de sus instituciones se controlan, y un aspecto “externo”, los gobernados deben disponer de un derecho de controlar estas instituciones. Esta segunda característica se convierte hoy en día en el elemento central de la exigencia democrática, pues la primera se revela insuficiente en cuanto los individuos mejor informados y con mayores conocimientos acceden a la comprensión del juego político y no aceptan ni ser apartados ni expedir un cheque en blanco a sus elegidos. Lo que se pretende, a falta de un poder de decisión, es al menos ejercer una influencia sobre las mismas, un derecho de control que les permita verificar que sus expectativas, preocupaciones, necesidades, no se desvíen por las tendencias de los políticos destinadas a satisfacer prioritariamente sus intereses particulares.

Los tribunales constitucionales son la garantía y salvaguardia de la libertad individual y con carácter más general de los derechos fundamentales y, aunque la subjetividad del juez no puede negarse, la interpretación de los textos no es nunca libre sino que viene determinada por un conjunto de circunstancias entre las que, la crítica pública de la doctrina y las reacciones de la opinión pública juegan un papel importante. La legitimidad democrática de la justicia constitucional se fundamenta en las transformaciones que su acción y los discursos que la acompañan provocan en la noción de la democracia<sup>83</sup>.

La posición de Troper es disolvente. Dice que si nos mantenemos dentro de la concepción clásica de la democracia: un sistema en el cual el poder es ejercitado por medio de normas generales adoptadas por el pueblo o sus representantes, la mayor parte de los sistemas reales no son democracias, puesto que un gran número de normas generales son creadas por jueces, que no son representantes electos. Establece que a partir de lo anterior sólo hay dos posibles alternativas: 1) o se considera que los parlamentos electos son democráticos y se debe llamar a éstos sistemas “regímenes mixtos” puesto que el poder es ejercido conjuntamente por una autoridad democrática y una autoridad aristocrática; o 2) se considera que los parlamentos no son más que una aristocracia electa y es necesario, por tanto, considerar que los sistemas en los que vivimos son repúblicas aristocráticas<sup>84</sup>.

La justicia constitucional presupone un concepto de democracia, definido no ya como gobierno del pueblo por el propio pueblo, sino como gobierno de una voluntad general formada en parte bajo la influencia que el pueblo ejerce a través de representantes y por otra de los jueces <sup>85</sup>. El gobierno de los jueces implica que éstos han usurpado un poder que no es naturalmente suyo en el sistema democrático, porque debería ser de quienes fueron electos por el pueblo. El gobierno de los jueces es una variedad de gobierno aristocrático, en una visión más débil como ya se ha dicho, los jueces pueden ser considerados representantes y, el gobierno de los jueces puede incluso ser llamado democracia si esta palabra no designa el poder de la mayoría, sino el reino de los valores llamados “democráticos” <sup>86</sup>.

En materia de interpretación Troper aduce una posición menos radical. El intérprete es jurídicamente libre de hacer cualquier interpretación, pero esa libertad jurídica, el derecho de hacer esto o aquello, se acompaña de restricciones resultado del contexto en el que se opera y especialmente de la necesidad de justificar de manera coherente las interpretaciones que ofrece <sup>87</sup>. La interpretación no tiene la pretensión de conocer la voluntad general, la interpretación es un acto de voluntad del intérprete ceñida por un contexto. La retórica es el arma estratégica del intérprete que se desenvuelve dentro del contexto. Sin embargo, la teoría de la interpretación de Troper no se abre al debate público como en la obra de Rousseau o de Habermas.

La obra de Rousseau o Troper matiza posiciones como las de Jeremy Waldron <sup>88</sup> que ve en la decisión por mayoría no sólo el procedimiento eficaz para la toma de decisiones, sino un procedimiento respetuoso, en donde los individuos son tenidos en consideración, al respetar y tomar en serio la realidad de sus diferencias de opinión acerca de la justicia y el bien común y, al tratarlos como iguales en la autorización de la acción política. La democracia a todas luces se ha mutado, y no es ya sólo el sistema basado en la regla de las mayorías. Es un régimen político sujeto a embates graves como la partidocracia y el gobierno de expertos en un mundo globalizado. ¿Cómo conciliar democracia, con derechos humanos y justicia constitucional? Creo que es posible si el ciudadano y la sociedad recobran el primer plano; si los tribunales constitucionales y el juez constitucional, se abren a la sociedad como mecanismos de control de poder, tal como apunta Rousseau; si la democracia participativa, deliberativa y la transparencia plena se imponen, si los procesos de globalización son controlados por los ciudadanos, y si los derechos humanos de libertad y de igualdad son plenamente garantizados. Es obvio que la democracia no es ya una simple democracia de mayorías sino un sistema normativamente sujeto a reglas muy exigentes por lo que respecta a la celosa garantía de los derechos individuales y sociales, que son los que permiten el despliegue de la autonomía de cada ciudadano, es decir, de su innegociable dignidad. La democracia es justificable si se somete a restricciones constitucionales <sup>89</sup>.

Habermas, el filósofo de Frankfurt, sostiene que en países como Alemania o Estados Unidos es en donde la legitimidad de las decisiones judiciales se controvierte de manera más fuerte <sup>90</sup>. La discusión presenta tres vertientes: la distribución de competencias entre el legislador democrático y la administración de justicia, es decir, una lectura desde la división de poderes; la segunda, implica un debate sobre la indeterminación del derecho, pero centrándose en la “teoría de los valores” y, la tercera, insiste en proteger el procedimiento democrático de la producción del Derecho.

Sobre el primer aspecto, Habermas no encuentra una limitación o afectación a la división de poderes. Los tribunales constitucionales actúan en el sentido de unificar y coherentizar el Derecho <sup>91</sup>. Sólo puede encontrarse un problema cuando el Tribunal Constitucional ejerce una función de legislador negativo, en el control abstracto de normas. Sobre este punto, Habermas es más partidario del autocontrol constitucional del poder legislativo, aunque insiste en el hecho de que toda interpretación constitucional tiende a la clarificación del Derecho y al mantenimiento de un

orden jurídico coherente. Citando a Hesse señala: “Las decisiones del Tribunal Constitucional contienen sin duda un momento de configuración creadora. Pero toda interpretación tiene un carácter creador. Y sigue siendo interpretación aún cuando sirva a responder a cuestiones de derecho constitucional y tenga por objeto normas de la amplitud y apertura de las que son propias del derecho constitucional. La concretización de tales normas puede ofrecer mayores dificultades que la de los preceptos elaborados con mucho más detalle; pero esto no cambia nada en el hecho de que en ambos casos se trata de procesos estructuralmente análogos. Desde este punto de vista las competencias, más amplias, del Tribunal Constitucional no tendrían por qué poner en peligro la lógica de la división de poderes”<sup>92</sup>.

Habermas critica el uso de principios como el de proporcionalidad, la reserva de lo posible, la limitación de derechos fundamentales inmediatamente válidos por derechos fundamentales de terceros, la protección de los derechos fundamentales mediante organización y procedimiento, etcétera<sup>93</sup>. Dichos conceptos sirven en caso de colisión a relacionar entre sí diversas normas, con la vista puesta en la “unidad de la Constitución” y en su estructura abierta. La apelación a tales principios sí podría abrir la puerta a una creación del derecho de inspiración política que conforme a la división de poderes debería quedar reservada al legislador democrático<sup>94</sup>.

En la segunda vertiente, Habermas se opone a la jurisprudencia de valores del Tribunal Constitucional Alemán. Para nuestro autor, los derechos fundamentales cobran un sentido distinto según se les entienda en el sentido de Dworkin como principios jurídicos deontológicos o, en el sentido de Alexy como bienes jurídicos optimizables. “Quien hace agotarse una Constitución en un orden concreto de valores, desconoce su específico sentido jurídico; pues como normas jurídicas, los derechos fundamentales, al igual que las reglas morales, están formados conforme al modelo de normas obligatorias de acción y, no conforme al modelo de bienes apetecibles”<sup>95</sup>.

La interpretación basada en valores, según Habermas, desvirtúa el papel del juez constitucional. Según él, esto puede verse en los excesos mencionados por Perry, quien considera que el juez constitucional es un maestro y un profeta, que con su interpretación de la palabra divina de los padres fundadores asegura la continuidad de una tradición constitutiva de la comunidad, para lo cual, el juez, ni puede atenerse a la letra estricta, ni tampoco depender de las convicciones mayoritarias<sup>96</sup>.

De esta manera la jurisprudencia de valores rompe con la posibilidad de coherencia interpretativa y la racionalidad normativa. El juez constitucional no puede disponer de razones específicas y propias de suerte que sirvan a una interpretación, desarrollo y configuración del sistema de los derechos dependiente directamente del Tribunal y, por tanto, a una actividad legislativa implícita. El Tribunal Constitucional no podría desarrollar su propia agenda en base a valores por él constituidos. Por eso, el control de normas no puede significar encargos al legislador a partir de la agenda del juez constitucional.

Habermas menciona que sólo las condiciones procedimentales de la génesis democrática de las leyes aseguran la legitimidad del Derecho establecido. El Tribunal Constitucional habrá de proteger el sistema de derechos previsto en la Constitución y, someter a un examen los contenidos de las normas controvertidas en conexión sobre todo con los presupuestos comunicativos y las condiciones procedimentales del proceso democrático de producción de normas. Habermas estima que la comprensión procedimentalista de la Constitución— como lo hace Ely en Estados Unidos— da al problema de la legitimidad de la jurisdicción constitucional un giro en términos de teoría de la democracia<sup>97</sup>.



La tercera vertiente se ha desarrollado sobre todo en Estados Unidos. ¿Cómo dividir el trabajo entre el legislador democrático y el Tribunal Constitucional? Ciertas visiones como las del republicanismo renovado entienden el papel del Tribunal Constitucional como el de un defensor de la democracia deliberativa, porque los grupos de interés imponen sus objetivos privados sobre el aparato estatal a costa de los intereses generales. Autores como Sunstein y Ackerman estarían dentro de esta tradición.

Habermas señala que si se entiende la Constitución como interpretación y configuración de un sistema de derechos mediante el que se hace valer la conexión interna de autonomía pública y privada, una jurisprudencia constitucional ofensiva no sólo no resultaría perjudicial en los casos en que se trate de hacer valer el procedimiento democrático y la forma deliberativa de formación de la opinión y de la voluntad política, sino que incluso viene normativamente exigida. Sin embargo, para nuestro autor, tenemos que liberar el concepto de política deliberativa de connotaciones que exijan demasiado del Tribunal Constitucional, pues lo obligarían a estar permanentemente definiendo y decidiendo. Para el filósofo de Frankfurt, el Tribunal Constitucional no puede adoptar el papel de un regente que ocupa el lugar del sucesor en el trono ante la minoría de edad de éste y bajo el ojo crítico de un espacio público jurídico politizado –el de una ciudadanía ya adulta y convertida en comunidad de intérpretes de la Constitución–, el Tribunal Constitucional puede adoptar a lo sumo el papel de un tutor. La idealización del papel del Tribunal Constitucional es producto de un estrechamiento ético de los discursos políticos <sup>98</sup>.

Como puede apreciarse, la posición de Habermas desconfía del activismo de los Tribunales Constitucionales. Reclama que sean situados dentro del marco de la división de poderes y, en el adecuado reparto de trabajo con el legislador democrático. Habermas rechaza la jurisprudencia constitucional de valores de corte teleológico y prefiere una jurisprudencia de principios deontológica. También se opone a la tendencia que apoya la idea de tribunales constitucionales que promuevan agendas propias más allá de lo que puede ser derivado de la Constitución y del legislador democrático. Existe también en su obra, una actitud escéptica del Tribunal Constitucional como promotor de la democracia deliberativa.

Habermas es partidario de jueces constitucionales constreñidos, en donde la sociedad es la que tiene el rol más importante para generar las condiciones comunicativas y deliberativas. Es la sociedad la que conforma en primera instancia la comunidad de intérpretes constitucionales.

Ante lo anteriormente expuesto, la pregunta sigue siendo ¿cómo legitimar al juez constitucional que no es electo democráticamente? La legitimidad en términos de filosofía política es algo más que la aquiescencia a las autoridades y a las normas; implica la corrección de actuación de la autoridad en función del respeto a los derechos fundamentales y al procedimiento democrático. La legitimidad del poder judicial y, en concreto del juez constitucional, no sólo depende de su mecanismo de elección, nombramiento y designación; tiene que ver con el funcionamiento, el ejercicio de la actuación de este poder.

¿Qué poder judicial es legítimo? Podríamos contestar esta pregunta en el sentido de Perelman o de Habermas, con palabras muy parecidas <sup>99</sup>. El poder judicial es legítimo si se dirige al auditorio universal. ¿Cuándo se dirige al auditorio universal? Desde mi punto de vista cuando se elige democráticamente y a través de sus decisiones promueve los canales de la democracia participativa y deliberativa, es decir, establece las condiciones para generar las bases comunicativas en la sociedad y, desarrolla la sociedad abierta y tolerante; cuando es un instrumento de control del poder en el sentido de lo expuesto por Dominique Rousseau y ya reseñado páginas atrás; cuando se coloca en el plano de la defensa de la minorías a fin de darles voz y participación en el debate público;



cuando hace posible que las precondiciones de la democracia: libertad de expresión, derecho a la información, reunión, manifestación, se expandan e irradian en los ámbitos públicos y privados de la sociedad y en el Estado; cuando realiza con eficacia la tutela judicial, la protección judicial y permite el acceso real a la justicia, sin que los obstáculos procesales o materiales impidan que marginados, minorías o sectores sociales relevantes acudan a las instancias judiciales en demanda de justicia; y, cuando se orienta a la protección de los derechos humanos en el sentido de consolidar una Constitución normativa.

Para que el juez constitucional y el poder judicial se dirijan al auditorio universal es obvio que se precisan de cambios institucionales y de cultura jurídica. La doctrina ha señalado algunos cambios que resalto: 1) Elección democrática de los jueces constitucionales; 2) Vinculación con el legislador democrático y con el ejecutivo; 3) racionalidad y justificación de las decisiones; 4) garantías orgánicas; 5) garantías procesales; y, 6) vinculación con la sociedad.

La elección democrática de los jueces constitucionales exige procedimientos de elección por los ciudadanos y sin que los aspirantes a juez constitucional hagan campañas o sean financiados priva o públicamente.

La vinculación con el legislador democrático y el ejecutivo puede lograrse de variadas formas tal como recogimos en el pensamiento de Nino y de la Constitución canadiense que ya se ha explicado. Por mi parte, propongo un control obligatorio previo de constitucionalidad abstracto, en donde el juez constitucional no se pronuncie por la declaración de inconstitucionalidad de la ley o del reglamento, sino que le señale el legislador y al ejecutivo, las deficiencias constitucionales de las normas y, promueva un debate con esos poderes. Se trataría de ejercer el control constitucional antes de la promulgación de la ley o reglamento, con el propósito de abrir una discusión interinstitucional sobre la constitucionalidad, en donde los sectores sociales interesados puedan acudir como terceros y bajo la figura de *amicus curiae*. La finalidad es obvia; impedir la aprobación de leyes y reglamentos al vapor sin la suficiente deliberación constitucional de temas fundamentales para la sociedad y, por otro lado, no vulnerar de entrada la legitimidad democrática del legislativo y del ejecutivo. Es decir, el juez constitucional sería respetuoso con el legislador y el ejecutivo democráticos, pero si incidiría en la revisión de constitucionalidad de las normas. Sería una forma de crítica interna del Derecho, tal como la ha explicado Ferrapoli, antes que las normas entren en vigor <sup>100</sup> y, además, se tendría la debida participación social. La medida corregiría las deficiencias deliberativas existentes en el parlamento.

En cuanto a la racionalidad y justificación de las decisiones judiciales, debo decir que para algunos y, coincido con ellos, el termómetro más adecuado para medir la legitimidad democrática del poder judicial y del juez constitucionalidad viene determinada por la calidad justificatoria de las decisiones. La argumentación jurídica debe ser elevada en el poder judicial a un rango nunca antes tenido. La consistencia, coherencia y el uso de argumentos consecuencialistas debe ser revisada escrupulosamente por vía de recurso por los tribunales superiores. En cuanto a los tribunales más altos, la exigencia de motivación jurídica debe quedar sujeta a la crítica de la sociedad y de los especialistas. Teorías como las de MacCormick o Alexy deben dar la pauta metodológica en la revisión argumentativa de las decisiones. El poder judicial y el juez constitucional, sin que se entienda como la promoción de un único método de control racional de las decisiones, pueden ensayar una pluralidad de métodos y vías argumentativas que redunden en la fortaleza de las decisiones. Las variadas reglas de coherencia y consistencia de las teorías argumentativas deben ser conocidas y puestas en práctica ampliamente por la clase judicial.

Las garantías orgánicas implican la independencia plena del poder judicial y del juez constitucional, así como la garantía del estatuto personal del juez o, la garantía de unidad y la exclusividad de la organización del poder judicial, entre otras. Muchas medidas de este ámbito deben ser discutidas. En principio, la separación del Tribunal Constitucional del poder judicial, la implementación del control difuso, mixto (concentrado y difuso) o, la incorporación de la cuestión de constitucionalidad, a fin de que cualquier juez o autoridad tenga la posibilidad de plantear cuestiones constitucionales y hacer crítica interna al Derecho. También debe revisarse el mecanismo de designación de los más altos jueces del país, con el propósito de que los ciudadanos los elijan como lo proponemos en esta iniciativa, a fin de ampliar la transparencia y la participación social en las designaciones. Las designaciones copulares, sin participación social y sin transparencia no ayudan, por el contrario, socavan la legitimidad del poder judicial. En Argentina se está proponiendo mayor publicidad en los procedimientos de designación de los jueces de la Corte Suprema, se reclaman audiencias públicas para el debate previo a la aprobación de los pliegos presentados por el Presidente al Senado y la participación de la sociedad civil en las audiencias; la ciudadanía en general puede presentar opiniones y/o preguntas a los nominados que deberán ser respondidas por ellos públicamente en el Senado. También se pide que el presidente se autolimite en la designación de candidatos afines a su partido o carentes de antecedentes óptimos <sup>10</sup>.

Los mecanismos de transparencia en la designación, desde luego, deben ser reforzados para el nombramiento de los miembros del Consejo de la Judicatura Federal y, en los concursos y actuaciones de designación, remoción o sanción de los miembros de carrera del poder judicial. La independencia externa e interna debe ser ampliada con medidas tales como la autonomía presupuestal del poder judicial y con la imposición de severas sanciones al juez o funcionario judicial que determine de forma contraria a Derecho criterios de actuación judicial en otros jueces. El respeto a la figura del voto particular y la disidencia jurídica en el poder judicial debe ser no sólo respetada sino garantizada. Los sistemas de responsabilidad de jueces no deben servir para vulnerar la independencia externa o interna del juez, o ser medio para inducir al conformismo y la aceptación de los valores profesionales de la cúpula judicial.

El poder judicial debe ganar de otros poderes, sobre todo, del ejecutivo, las competencias que le han arrebatado. La unidad y exclusividad de la jurisdicción es norma de la independencia del poder judicial. El estatuto judicial o garantías judiciales de inamovilidad, selección justa, transparente e imparcial, remuneración suficiente y no reducción de percepciones durante el encargo, son elementos fundamentales de la independencia de la jurisdicción que coadyuvan a la imparcialidad. En un reciente trabajo se incorporan como variables para medir la legitimidad democrática de los jueces, las siguientes: proceso de selección de jueces, estabilidad del mandato, procedimientos de asignación de casos, control de constitucionalidad, publicidad, independencia personal, jurisdicción exclusiva, ampliación del acceso a la justicia, duración de los mandatos, actores que participan en la selección de jueces y, dificultad para remover jueces, entre otras <sup>102</sup>.

El Consejo de la Judicatura Federal debe ser reformado. La autonomía de este órgano debe ser real y aún y frente al propio poder judicial. El Consejo debe ser el órgano de gobierno y administración del poder judicial. Sus procedimientos, sesiones y debates deben ser públicos y con participación de los interesados o afectados con sus determinaciones. La información que se genere debe estar disponible a los ciudadanos.

En México, un tema pendiente es el del federalismo judicial. Los jueces locales deben gozar de todas las garantías orgánicas y procesales que hasta ahora no tienen. Los tribunales locales están menos protegidos, jurídica, política y financieramente, que los tribunales federales frente a las atribuciones constitucionales y metaconstitucionales de los ejecutivos locales. El reparto

competencial entre los jueces federales y locales debe ponerse a discusión, sobre todo, en cuanto a la indebida intromisión de la justicia federal en la local por medio del llamado amparo casación.

Las garantías procesales van en el sentido de salvaguardar la legitimidad judicial a través de los principios procesales clásicos: adaptación del proceso, adquisición procesal, concentración, congruencia, contradictorio, eficacia procesal, igualdad, impulsión procesal, oralidad, publicidad, etcétera. También mediante la incorporación de métodos alternativos de solución de controversias: mediación, arbitraje, amigable composición; y, con un cambio en la cultura jurídica en donde el juez ordinario y constitucional entiendan que su principal misión es el cumplimiento de los principios y reglas constitucionales, en especial el acatamiento de los derechos humanos con énfasis especial en los medios de acceso a la justicia y protección judicial.

La clave está en una nueva relación entre el poder judicial y al sociedad. Esa nueva relación puede darse a través de lo siguiente:

1. Modificar los vetustos criterios de la legitimación procesal activa. Abrir la jurisdicción a las acciones colectivas y protección de intereses difusos. También reformular los anquilosados criterios de interés jurídico. La jurisdicción debe estar al servicio de los ciudadanos y no debe ser un medio para denegar justicia.
2. La apertura a la jurisdicción debe darse también con una revisión a la capacitación técnica y la ampliación de recursos para los defensores de oficio.
3. La incorporación de sectores marginados o minorías al proceso debe ser una realidad a través de la figura del *amicus curiae*.
4. Deben incorporarse nuevas instituciones procesales para garantizar la tutela de los derechos económicos, sociales y culturales.
5. La garantía de la tutela judicial efectiva y la protección judicial debe ser la norma orientadora en todas las decisiones del poder judicial.
6. Se debe promover un cambio en la cultura jurídica en donde el juez no se asuma como un burócrata pasivo sino como un activo defensor de la Constitución y los derechos humanos.
7. El poder judicial y el juez constitucional debe concebirse como un controlador del poder. Ponerse del lado de la sociedad y de los derechos y, no de las instancias de autoridad, ya sean públicas o privadas. La justicia constitucional es el instrumento de control del gobernado fuera de los momentos electorales.
8. La legitimidad de la constitucionalidad se fundamenta en las transformaciones que su acción y los discursos que la acompañan provocan en la noción de la democracia.
9. Los tribunales deben proteger el sistema de derechos previsto en la Constitución y, someter a examen los contenidos de las normas controvertidas en conexión sobre todo con los presupuestos comunicativos y las condiciones procedimentales del proceso democrático de producción de normas.
10. Y se debe corregir la falta de legitimidad democrática directa u originaria del poder judicial. Para ello los jueces constitucionales deben ser elegidos por el voto ciudadano y, se debe ampliar

la transparencia, deliberación y participación en sus decisiones, procedimientos, y funcionamiento, más allá de lo que hace cualquier otro poder público u órgano del Estado por sus importantes funciones en el control de constitucionalidad.

A este respecto debe recordarse que el artículo 92 de la Constitución de 1857 señalaba:

“Cada uno de los individuos de la Suprema Corte de Justicia durará en su encargo seis años y su elección será indirecta en primer grado en los términos que disponga la ley electoral”.

El método de elección indirecta era el que se empleaba, en el derecho constitucional mexicano, para la elección de legisladores y del ejecutivo. Es decir, era el método de elección de autoridades en el siglo XIX.

¿Por qué los constituyentes de 1857 adoptaron este método? El profesor José María del Castillo Velasco, que fue constituyente de esa Ley Suprema, en su obra “Apuntamientos para el estudio del Derecho Constitucional Mexicano” señala textualmente:

“Mientras el poder judicial se considere ...como ramo de la administración pública, bien podía confiarse el nombramiento de los jueces al ejecutivo, ya por sí solo, ya con intervención del legislativo; pero desde el instante en que el ejercicio de las funciones judiciales se ha considerado como un verdadero poder público; desde el momento en que a ese poder se ha confiado la inviolabilidad de la constitución, y el examen y el juicio de las leyes mismas con relación a la ley suprema, no puede confiarse la elección de los jueces sino al pueblo...”<sup>103</sup>

El artículo 92 de la Constitución de 1857 estuvo formalmente en vigor hasta la aprobación de la Constitución de 1917. Durante el Congreso Constituyente de Querétaro el sistema de nombramiento de los ministros de la Suprema Corte fue intensamente debatido. Hubo diputados como José María Truchuelo que sostuvieron que los ministros tenían que ser elegidos popularmente como todos los funcionarios de primer nivel de los demás poderes porque todo poder debe tener su origen en la soberanía popular. Hubo otros, como Paulino Machorro e Hilario Medina, que siguiendo la opinión de Emilio Rabasa, sostuvieron que la elección popular de los ministros no podía dejarse al juicio del voto popular porque se violentaría su independencia e imparcialidad al momento de juzgar.

La norma aprobada por el Constituyente de Querétaro no contemplaba la intervención del ejecutivo en la designación de los ministros. El original artículo 96 de la constitución de 1917 señalaba a este respecto:

“Artículo 96. Los miembros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación serán electos por el Congreso de la Unión en funciones de colegio electoral, siendo indispensable que concurren cuando menos las dos terceras partes del número total de diputados y senadores. La elección se hará en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos. Los candidatos serán previamente propuestos uno por cada legislatura de los estados, en la forma que disponga la ley local respectiva.

Si no se obtuviere mayoría absoluta en la primera votación, se repetirá entre los dos candidatos que hubieren obtenido más votos.”

Este artículo se ha reformado en dos ocasiones. La primera reforma fue publicada el 20 de agosto de 1928 en el Diario Oficial de la Federación. La modificación al artículo 96 determinó que el nombramiento implicaría la intervención del presidente y del Senado. Esta reforma es considerada

por la doctrina constitucional como presidencialista, centralista porque elimina los componentes federales, y vulneradora de las facultades de la Cámara de Diputados, porque prescinde de su intervención en la designación de los ministros.

La segunda reforma se publicó en el Diario Oficial el 31 de diciembre de 1994 que mantiene básicamente el sistema de 1928, pero que instaure adicionalmente el sistema de ternas para que exista comparecencia ante el Senado de los tres propuestos por el ejecutivo. Esta última reforma establece el procedimiento a seguir en caso de que en el Senado ninguno de los integrantes de la terna alcance la votación favorable de las dos terceras partes de los miembros presentes del Senado, llegándose al extremo de establecer que será ministro el que designe el Ejecutivo.

En otras palabras, que el Presidente de la República sea la única instancia para nominar a los aspirantes a la Suprema Corte, puede inducir, en un momento dado, cierta homogeneidad de pensamiento o de criterios jurídico-políticos, en este caso, afines al presidente encargado de las correspondientes nominaciones. Eso no es lo mejor para el funcionamiento de un órgano judicial que tiene como su función más importante ejercer el control de constitucionalidad, en el que siempre se debe privilegiar el pluralismo propio del Estado constitucional y democrático de derecho.

En este sentido, cómo se nombra –la forma en que se realiza y quién lo hace– a los candidatos a ocupar las vacantes resulta fundamental. La nominación genera efectos adicionales cuando se le vincula con la composición orgánica del colegio de ministros y con los equilibrios políticos al interior del mismo. Ni que decir tiene que la nominación presidencial puede estar condicionada directamente, o transcurrir al margen de la ideología política (liberal o conservadora) del presidente, y que dicha decisión habrá de generar importantes repercusiones en la formación de mayorías estables al interior del colegio.

Como ya hemos comentado en esta exposición de motivos, en el derecho comparado se discute mucho el mecanismo de designación de los magistrados o ministros de las Cortes Supremas. En Argentina, hay sectores que insisten en que debe ser el pueblo el que elija a los magistrados de la Suprema Corte. En los Estados Unidos, las posiciones teóricas están divididas, hay autores como Jeremy Waldron <sup>104</sup> que insisten en darle más participación a los ciudadanos en los asuntos del poder judicial.

¿Cuáles son los argumentos a favor de la elección popular de los ministros?

1. Los ministros tienen facultades para invalidar leyes o tratados que sean contrarios a la Constitución. Son legisladores negativos porque tienen poderes derogatorios o abrogatorios. ¿Por qué si el legislador positivo –el que crea la ley– es elegido popularmente, el ministro o legislador negativo, no es igualmente electo?
2. La Suprema Corte es un poder contramayoritario porque anula o invalida leyes aprobadas por los representantes de las mayorías ciudadanas. Es un poder que carece de legitimidad democrática y que impone sus criterios a las mayorías ciudadanas.
3. La soberanía reside esencial y originalmente en el pueblo, por lo tanto todos los poderes públicos son delegados del pueblo. No puede concebirse democráticamente que un poder público no dimanе de la voluntad popular.

4. Los ministros de la Suprema Corte en sueldos y prestaciones son el Poder más elitista del sistema constitucional mexicano y esos sueldos los obtienen del pueblo que no participa en su elección.

5. Es un poder que suele dictar sentencias a favor del ejecutivo y de los poderes fácticos. Es decir no tutelan el interés general, sino el interés de unos cuantos que no constituyen la mayoría de la población.

6. En los hechos la actual composición de la Suprema Corte, representa los intereses del PRI y del PAN por tener la mayoría calificada en el Senado para su designación, como antes lo fueron representantes del PRI. Muchos de los actuales ministros han llegado a ese cargo por la voluntad de personas como Carlos Salinas de Gortari, Vicente Fox, Felipe Calderón, Manio Fabio Beltrones, Diego Fernández de Cevallos y Santiago Creel. ¿Cuál independencia? ¿Cuál imparcialidad?

Esta iniciativa propone:

1. Elección por voto directo de los ciudadanos de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de los Magistrados Electorales de la Sala Superior y de las Salas Regionales.
2. La derogación de las actuales competencias del Senado y del Ejecutivo en la nominación y designación de los Ministros de la Suprema Corte.
3. La derogación de las facultades de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Senado en la designación de Magistrados Electorales de la Sala Superior y de las Salas Regionales.
4. Otorgar competencias a la Cámara de Diputados en la designación de Ministros y Magistrados Electorales interinos, en la concesión de licencias y en el conocimiento de las renunciaciones de éstos por causas graves.

Por lo anteriormente expuesto, se propone

**Iniciativa con proyecto de decreto por la que se derogan, reforman y modifican los artículos 76, fracción VIII, 89, fracción XVIII, 95, 96, 98, 99 y 101 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para elegir por voto directo de los ciudadanos a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y a los magistrados electorales de las Salas Superior y Regionales del Poder Judicial de la Federación.**

**Artículo Primero.** Se deroga la fracción VIII del artículo 76 y la fracción XVIII del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**Artículo Segundo.** Se reforma el segundo párrafo del artículo 95 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar en los siguientes términos:

**Artículo 95. Para ser electo ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se necesita:**

I. a VI. ...

**La elección de los Ministros deberá recaer preferentemente entre aquellas personas que hayan servido con eficiencia, capacidad y probidad en la impartición de justicia o que se hayan distinguido por su honorabilidad, competencia y antecedentes profesionales en el ejercicio de la actividad jurídica.**

**Artículo Tercero.** Se reforma el artículo 96 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar en los términos siguientes:

**Artículo 96.** Los ministros de la Suprema Corte de Justicia serán elegidos por elección directa de los ciudadanos a propuesta de las universidades y de las organizaciones no gubernamentales. El Instituto Federal Electoral organizará el proceso electoral respectivo. Todos los aspirantes a candidatos para ser ministro o ministra, aplicarán un examen general de conocimientos ante la autoridad electoral federal y los cinco que obtengan la calificación más alta serán los candidatos a elegir por la ciudadanía. Los candidatos a ocupar el cargo de ministro de la Suprema Corte de Justicia tendrán derecho a tiempos del Estado en los medios de comunicación electrónica para exponer sus propuestas y programa de trabajo. En el proceso de elección se prohíbe la realización de campañas, así como cualquier tipo de financiamiento público o privado. La elección de los ministros de la Suprema Corte de Justicia deberá coincidir con los procesos federales electorales.

**Artículo Cuarto.** Se reforma el artículo 98 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar en los siguientes términos:

**Artículo 98.** Cuando la falta de un Ministro excediere de un mes o faltare por defunción o por cualquier causa de separación definitiva, la Cámara de Diputados mediante convocatoria y previa consulta ciudadana, nombrará por el voto de las dos terceras partes de los presentes, dentro del improrrogable plazo de treinta días, a un Ministro interino que durará en su encargo el tiempo restante. En el inmediato próximo proceso federal electoral que se lleve a cabo, se elegirá al Ministro sustituto que concluirá el plazo del encargo, observándose lo dispuesto en el artículo 96 de esta Constitución.

**Las renunciaciones de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia solamente procederán por causas graves y serán sometidas para su aprobación al Pleno de la Cámara de Diputados.**

**Las licencias de los Ministros, cuando no excedan de un mes, podrán ser concedidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación; las que excedan de este tiempo, podrán concederse por el Pleno de la Cámara de Diputados. Ninguna licencia podrá exceder del término de tres meses.**

**Artículo Quinto.** Se modifican los párrafos décimo primero, décimo segundo y décimo cuarto del artículo 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar en los siguientes términos:

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

...

...



...

...

...

...

...

...

...

Los Magistrados Electorales que integren las salas Superior y regionales serán elegidos **por elección directa de los ciudadanos a propuesta de las universidades y de las organizaciones no gubernamentales. El Instituto Federal Electoral organizará el proceso electoral respectivo. Todos los aspirantes a candidatos para ser Magistrado Electoral, aplicarán un examen general de conocimientos ante la autoridad electoral federal y los cinco que obtengan la calificación más alta serán los candidatos a elegir por la ciudadanía. Los candidatos a ocupar el cargo de Magistrado Electoral tendrán derecho a tiempos del Estado en los medios de comunicación electrónica para exponer sus propuestas y programa de trabajo. En el proceso de elección se prohíbe la realización de campañas, así como cualquier tipo de financiamiento público o privado. La elección de los Magistrados Electorales deberá coincidir con los procesos federales electorales. La elección de quienes integren las salas Superior y regionales será escalonada, conforme a las reglas y al procedimiento que señale la ley.**

Los Magistrados Electorales que integren la Sala Superior deberán satisfacer los requisitos que establezca la ley, que no podrán ser menores a los que se exigen para ser Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y durarán en su encargo nueve años improrrogables.

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

**Las renunciaciones, ausencias, licencias y vacantes definitivas de los Magistrados Electorales de las salas Superior y regionales se registrarán por los supuestos establecidos en el artículo 98 de esta Constitución.**

...

**Artículo Sexto.** Se modifica el párrafo tercero del artículo 101 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar en los siguientes términos:

**Artículo 101.** Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, los Magistrados de Circuito, los Jueces de Distrito, los respectivos secretarios, y los Consejeros de la Judicatura Federal, así como los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, no podrán, en ningún caso, aceptar ni desempeñar empleo o encargo de la Federación, de los Estados, del Distrito Federal o de particulares, salvo los cargos no remunerados en asociaciones científicas, docentes, literarias o de beneficencia.



...

**Durante dicho plazo, las personas que se hayan desempeñado como Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y Magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, salvo que lo hubieran hecho con el carácter de interino, no podrán ocupar los cargos señalados en la fracción VI del artículo 95 de esta Constitución.**

...

...

### **Transitorio**

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

**Segundo.** En el plazo de seis meses, a partir de la entrada en vigor de la reforma constitucional, el Congreso de la Unión aprobará las reformas legales necesarias para dar cumplimiento a este decreto.

**Tercero.** Los ministros de la Suprema Corte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y los magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que estén en funciones continuarán desempeñando sus atribuciones hasta que sean elegidos y tomen posesión de sus cargos los nuevos ministros y magistrados.

### **Notas**

1 CÁRDENAS GRACIA, Jaime, La argumentación como Derecho, México, UNAM, 2005, pp. 155-199.

2 DEL AGUILA, Rafael, La Senda del Mal, Política y Razón de Estado, editorial Taurus, Madrid, 2000, p. 293 y ss.

3 BICKEL, Alexander, The Least Dangerous Branch, New Haven, Yale University Press, 1962, p. 16.

4 FERRERES, Víctor, “Justicia Constitucional y Democracia”, en Teoría de la Constitución. Ensayos escogidos, Miguel Carbonell compilador, Porrúa-UNAM, México, 2002, pp. 247 y 248.

5 ELY, John, Democracy and Distrust. A Theory of Judicial Review, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1980.

6 HAMILTON, A., MADISON, J. y JAY, J. El federalista, editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1987. también ver la selección de artículos federalistas y antifederalistas en: SANCHEZ CUENCA, Ignacio y LLEDÓ, Pablo, Artículos federalistas y antifederalistas. El debate sobre la Constitución americana, Alianza editorial, Madrid, 2002.

7 IBÁÑEZ, Perfecto Andrés, “Democracia con jueces”, en Claves de razón práctica, diciembre 2002, numero 128, pp. 4-11.

8 DWORKIN, Ronald, El imperio de la justicia, editorial Gedisa, Barcelona, 1988, pp. 44-71.

9 NINO, Carlos, Fundamentos de derecho constitucional, análisis jurídico y politológico de la práctica constitucional, editorial Astrea, Buenos Aires, 1992, pp. 657 y ss. También ver: NINO, Carlos, “Los fundamentos del control judicial de constitucionalidad”, en Cuadernos y debates, número 29, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1991, pp. 97 y ss. GARGARELLA, Roberto, La justicia frente al gobierno. Sobre el carácter contramayoritario del poder judicial, editorial Ariel, Barcelona, 1996, pp. 173 y ss.

10 TROPER, Michel, “El poder judicial y la democracia”, en La función judicial. Ética y democracia, Jorge Malem, Jesús Orozco y Rodolfo Vázquez compiladores, editorial Gedisa, Barcelona, 2003, pp. 209-233. También ver: TROPER, Michel, Por una teoría jurídica

del estado, editorial Dykinson, Madrid, 2001. PINTORE, Anna, “Derechos insaciables”, en FERRAJOLI, Luigi, Los fundamentos de los derechos fundamentales, editorial Trotta, Madrid, 2001, pp. 243-265.

11 GARGARELLA, Roberto, La justicia frente al gobierno. Sobre el carácter contramayoritario del poder judicial, editorial Ariel, Barcelona, 1996, p. 25.

12 MADISON, James, El federalista, Fondo de Cultura Económica, México, 1987. Ver sus reflexiones en los papers o artículos LV Y LVIII, pp. 235-239. y 246-250.

13 MADISON, James, El federalista, obra citada, 1987. Ver El federalista X, pp. 35-41.

14 MADISON, James, El federalista, obra citada, 1987. Ver el federalista XLIX, pp. 214-217.

15 HAMILTON, Alexander, El federalista, obra cita, 1987. Ver El federalista LXXVIII, pp. 330-336.

16 Esta referencia se obtiene de: NINO, Carlos, “Los fundamentos del control judicial de constitucionalidad”, en Cuadernos y debates, numero 29, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1991, pp. 99-100.

17 GARGARELLA, Roberto, La justicia frente al gobierno. Sobre el carácter contramayoritario del poder judicial, obra citada, pp. 54-57.

18 BELTRÁN, Miguel, Originalismo e interpretación. Dworkin vs. Bork: una polémica constitucional, Cuadernos Cívitas, Madrid, 1989, pp. 11-16. También ver: DE LORA DELTORO, Pablo, La interpretación originalista de la constitución. Una aproximación desde la filosofía del derecho, Centro de Estudios Políticos Constitucionales, Madrid, 1998, pp. 29-54.

19 BORK, Robert, “The Impossibility of Finding Welfare Rights in the Constitution”, en Washington University Law Quarterly, vol. 1979, num.3, Summer, pp. 695-701.

20 SCALIA, Antonin, A Matter of Interpretation. Federal Courts and the Law, Princeton University Press, 1997, p. 24.

21 DWORKIN, Ronald, El Imperio de la justicia, editorial Gedisa, Barcelona, 1988, pp. 251-280. También ver: DWORKIN, Ronald, “Comment” en A Matter of Interpretation, obra citada, pp. 115-127.

22 ZAGREBELSKY, Gustavo, El derecho dúctil. Ley, derechos, justicia, editorial Trotta, Madrid, 1995, p.111.

23 FORSTHOFF, Ernst, El Estado de la sociedad industrial, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1975, pp.231 y ss.

24 Para adentrarse a este debate se recomienda: SANZ MORENO, José Antonio, Ordenación jurídica y Estado postliberal: Hans Kelsen y Carl Schmitt, editorial Comares, Granada, 2002.

25 SCHMITT, Carl, La defensa de la Constitución, prólogo de Pedro De Vega, editorial Tecnos, Madrid, 1998.

26 KELSEN, Hans, ¿Quién debe ser el defensor de la Constitución?, en Tecnos, Clásicos del pensamiento 112, Madrid, 2002.

27 SCHMITT, Carl, La defensa de la Constitución, obra citada, pp. 213-251. Ver también: SCHMITT, Carl, Sobre el parlamentarismo, editorial Tecnos, 1990, pp. 3-27.

28 SCHMITT, Carl, La defensa de la Constitución, obra citada, pp. 43-124.

29 SCHMITT, Carl, Sobre el parlamentarismo, obra citada, pp. 41-65.

30 KELSEN, Hans, ¿Quién debe ser el defensor de la Constitución?, obra citada, p. 37.

31 KELSEN, Hans, ¿Quién debe ser el defensor de la Constitución?, obra citada, p. 33.

32 KELSEN, Hans, “La garantía jurisdiccional de la Constitución (La justicia constitucional)”, Escritos sobre la democracia y el socialismo, Madrid, Debate, 1988, pp. 142 y 143.

33 FERRERES, Víctor, “Justicia constitucional y democracia”, en Teoría de la Constitución. Ensayos escogidos, compilación de Miguel Carbonell, editorial Porrúa-UNAM, 2002, p. 270.

34 VITURRO, Paula, “El carácter político del control de constitucionalidad”, en Desde otra mirada. Textos de Teoría Crítica del Derecho, editorial Eudeba, Buenos aires, 2001, p. 105.

35 FERRERES, Víctor, “Justicia constitucional y democracia”, obra citada, pp. 270 y 271.

36 SCALIA, Antonin, A Matter of Interpretation. Federal Courts and the Law, obra citada, 1997. Ver también BORK, Robert, The Tempting of America. The Political Seduction of the Law, New York, The Free Press, 1990.

37 PAINE, Thomas, Derechos del hombre, Alianza Editorial, Madrid, 1984, pp. 192-219.

38 ACKERMAN, Bruce, We the People. Foundations, Harvard University, Press, Cambridge, Massachusetts, 1991, pp. 3-33. También ver: ACKERMAN, Bruce, We the People. Transformations, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 1998, pp. 3-95.

39 ACKERMAN, Bruce, We the People. Foundations, obra citada, pp. 29-33.

40 ACKERMAN, Bruce y ROSENKRANTZ, Carlos, “Tres concepciones de la democracia constitucional”, en Cuadernos y debates, número 29, centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1991, pp. 15-31.

41 GARGARELLA, Roberto, La justicia frente al gobierno. Sobre el carácter contramayoritario del poder judicial, obra citada, pp. 140 y ss.

42 ACKERMAN, Bruce, We the People. Transformations, obra citada, pp. 255-420.

43 ACKERMAN, Bruce y ROSENKRANTZ, Carlos, “Tres concepciones de la democracia constitucional”, en Cuadernos y debates, número 29, 1991, obra citada, pp. 24 y 25.

44 ELY, John, Democracy and Distrust. A Theory of Judicial Review, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 1980.

45 ELY, John, Democracy and Distrust. A Theory of Judicial Review, obra citada, p. 74.

46 TRIBE, Laurence, Constitutional Choices, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1985, p. 19.

47 NINO, Carlos, Fundamentos de derechos constitucional, obra citada, p. 712.

48 NINO, Carlos, Fundamentos de derecho constitucional, obra citada, p. 692.

49 NINO, Carlos, Fundamentos de derecho constitucional, obra citada, p. 697.

50 NINO, Carlos, Fundamentos de derecho constitucional, obra citada, pp. 697-699.

51 NINO, Carlos, Fundamentos de derecho constitucional, obra citada, p. 702.

52 NINO, Carlos, “Los fundamentos del control judicial de constitucionalidad”, en Cuaderno y debates, número 29, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1991, pp. 97-137.

53 GARGARELLA, Roberto, La justicia frente al gobierno. Sobre el carácter contramayoritario del poder judicial, obra citada, pp. 173 y ss.

54 GARGARELLA, Roberto, La justicia frente al gobierno. Sobre el carácter contramayoritario del poder judicial, obra citada, p. 186.

55 GARGARELLA, Roberto, La justicia frente al gobierno. Sobre el carácter contramayoritario del poder judicial, obra citada, pp. 228-265.

56 FERRERES, Víctor, Justicia constitucional y democracia, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1997, pp. 138-139.

- 57 FERRERES, Víctor, Justicia constitucional y democracia, obra citada, pp.79-139.
- 58 FERRERES, Víctor, Justicia constitucional y democracia, obra citada, p. 298.
- 59 FERRERES, Víctor, Justicia constitucional y democracia, obra citada, p. 299.
- 60 FERRERES, Víctor, Justicia constitucional y democracia, obra citada, pp. 298-307.
- 61 MACCORMICK, Neil, Legal Reasoning and Legal Theory, Oxford University Press, 1978; y MACCORMICK, Neil, “Los límites de la racionalidad en el razonamiento jurídico”, en Derecho y moral. Ensayos analíticos, (coordinación de Jerónimo Betegón y Juan Ramón de Páramo), editorial Ariel, Barcelona, 1990, entre otros.
- 62 ALEXY, Robert, Teoría de la argumentación jurídica, (traducción de Manuel Atienza), Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1989.
- 63 AARNIO, Aulis, “Las reglas en serio”, en La normatividad del derecho, editorial Gedisa, Barcelona, 1997, pp. 17-35.
- 64 PERELMAN, Chaïm, La lógica y la nueva retórica, editorial Cívitas, Madrid, primera edición, 1979, reimpresión de 1988. También ver: PERELMAN, Chaïm y OLBRECHTS-TYTECA, L., Tratado de la argumentación. La nueva retórica, editorial Gredos, Madrid, 1989. Ver: MANASSERO, María de los Ángeles, De la argumentación al derecho razonable, editorial Eunsu, Pamplona, España, 2001. Sobre CAPPELLETTI, Mauro, The Judicial process in comparative perspective, Oxford, New York, Clarendon Press, 1989.
- 65 IBAÑEZ, Perfecto Andrés, “Democracia con jueces”, en Claves de razón práctica, diciembre 2002, número 128, p. 9.
- 66 IBAÑEZ, Perfecto Andrés, El poder judicial, editorial Tecnos, Madrid, 1986. También ver el libro de SAGÜES, Néstor Pedro, Reforma judicial. Los sistemas de designación de magistrados y la escuela judicial en el derecho argentino y comparado, editorial Astrea, Buenos Aires, 1978.
- 67 TROCKER, N., “La responsabilidad del giudice”, en Rivista Trimestale di Diritto e Procedura Civile, 4, 1982, p. 1300.
- 68 IBAÑEZ, Perfecto Andrés, “La corrupción en el banquillo”, en Claves de razón práctica, número 40, Madrid, marzo de 1994, pp. 10 y 11. También ver: LOPEZ AGUILAR, J.F., “La independencia de los jueces”, en Claves de razón práctica, número 51, Madrid, abril de 1995, p. 15.
- 69 Ver: EZQUIAGA GANUZAS, Francisco Javier, El voto particular, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1990.
- 70 REBOLLO, Luis Martín, Jueces y responsabilidad del Estado, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1983.
- 71 IBAÑEZ, Perfecto Andrés, El poder judicial, obra citada, p. 153.
- 72 CARDENAS GRACIA, Jaime, Una constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional, México, UNAM, 2000, pp. 165 y 166.
- 73 SAGÜES, Néstor Pedro, Reforma judicial. Los sistemas de designación de magistrados y la escuela judicial en el derecho argentino y comparado, obra citada. 1978.
- 74 El artículo III, sección I de la Constitución de Estados Unidos señala que los jueces permanecerán en su cargo en tanto que observen buena conducta, y que deberán recibir por sus servicios una remuneración que no deberá ser disminuida durante su permanencia en funciones.
- 75 CARDÉNAS GARCIA, Jaime, Una constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional, obra citada, pp. 167 y 168.
- 76 La Suprema Corte de la Justicia de la Nación y el Consejo de la judicatura Federal, durante el año de 2004, elaboró un nuevo reglamento para la aplicación de la ley federal de transparencia y acceso a la información pública gubernamental. El reglamento, contiene restricciones importantes a la información que pueden ser consideradas contrarias a la Constitución. Lo más grave, es que sólo son públicos, con algunas reservas, los expedientes concluidos y no así los procedimientos en trámite. Además de que se restringe vía un reglamento un derecho fundamental como el de información, lo que es contrario al artículo I de la Constitución y al artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

77 ZALDIVAR LELO DE LARREA, Arturo, Hacia una nueva ley de amparo, UNAM, México, 2002; y, CARBONELL, Miguel, La constitución pendiente. Agenda mínima de reformas constitucionales, UNAM, México, 2002, pp. 127-172.

78 CARDENAS GRACIA, Jaime, "Remover los dogmas", en Cuestiones constitucionales, UNAM, número 6, enero-junio de 2002, pp. 17-48.

79 PRIETO SANCHÍS, Luis, Ideología e interpretación jurídica, editorial Tecnos, Madrid, 1987, p. 125.

80 ROUSSEAU, Dominique, La justicia constitucional en Europa, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2002, pp. 28-30. TROPER, Michel, "El poder judicial y la democracia", en La función judicial. Ética y democracia, editorial Gedisa, Barcelona, 2003, pp. 209-233.

81 ROUSSEAU, Dominique, La justicia constitucional en Europa, obra citada, pp. 106 y 107.

82 ROUSSEAU, Dominique, La justicia constitucional en Europa, obra citada, p. 29.

83 ROUSSEAU, Dominique, La justicia constitucional en Europa, obra citada, pp. 30 y 31.

84 TROPER, Michel, "El poder judicial y la democracia", obra citada, p. 231.

85 TROPER, Michel, Por una teoría jurídica del Estado, editorial Dykinson Madrid, 2001, p. 328.

86 TROPER, Michel, Ensayos de teoría constitucional, Distribuciones Fontamara, 2004, p. 148.

87 BOLAÑOS, Bernardo, "Michel Tropel y el realismo jurídico francés", en Ensayo de teoría constitucional, Distribuciones Fontamara, 2004, p. 11.

88 WALDRON, Jeremy, The Dignity of Legislation, Cambridge University Press, 1999, pp. 158 y 160.

89 GARZÓN VALDÉS, Ernesto, "Optimismo y pesimismo en la democracia", en Claves de razón práctica, número 131, abril 2003, Madrid, pp. 24-32.

90 HABERMAS, Jürgen, Facticidad y validez, Madrid, Trotta, 1998, p. 312.

91 HABERMAS, Jürgen, Facticidad y validez, obra citada, p. 313.

92 HABERMAS, Jürgen, Facticidad y validez, obra citada, p. 317.

93 HABERMAS, Jürgen, Facticidad y validez, obra citada, p. 321.

94 HABERMAS, Jürgen, Facticidad y validez, obra citada, p. 326.

95 HABERMAS, Jürgen Facticidad y validez, obra citada, p. 329.

96 HABERMAS, Jürgen, Facticidad y validez, obra citada, p. 331.

97 HABERMAS, Jürgen, Facticidad y validez, obra citada, p. 337.

98 HABERMAS, Jürgen, Facticidad y validez, obra citada, p. 354.

99 Debemos recordar que Perelman tiene como punto central de su teoría la existencia de un auditorio universal, en el que los participantes actúan con libertad y simetría, sujetos al carácter coactivo del mejor argumento. Por su parte, Habermas desarrolla las condiciones de una situación ideal de habla con el propósito de generar situaciones deliberativas, participativas y democráticas. En ambos, la finalidad es la obtención de un consenso social apoyado en la imparcialidad.

100 FERRAJOLI, Luigi, Derecho y razón. Teoría del garantismo penal, editorial Trotta, Madrid, 1997, pp. 851-903.

101 A este respecto es muy importante analizar el documento titulado “Una Corte para la Democracia”, de fecha 22 de enero de 2002, elaborado por las siguientes asociaciones argentinas: Asociación por los Derechos Civiles, el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), la Fundación Poder Ciudadano, la Fundación Ambiente y Recursos naturales (FARN), el Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP) y, la Unión de Usuarios y Consumidores,

102 LINARES, Sebastián, “La independencia judicial: conceptualización y medición”, en Política y Gobierno, Vol. XI, número 1, México, primer semestre de 2004, pp. 73-136.

103 Del Castillo Velasco, José María, Apuntamientos para el estudio del Derecho Constitucional Mexicano, edición facsimilar, Miguel Ángel Porrúa, México 2007, página 203.

104 Waldron Jeremy, The Dignity of Legislation, Cambridge University Press, 1999.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 22 de septiembre de 2010.

Diputado Jaime Cárdenas Gracia (rúbrica)

**QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 60. Y 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO MARCOS PÉREZ ESQUER, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN**

El que suscribe, diputado Marcos Pérez Esquer, en ejercicio de la facultad legislativa, presenta iniciativa de reforma a los artículos 60. y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con base en la siguiente

**Exposición de Motivos**

La transparencia y la efectiva rendición de cuentas es una aspiración permanente de la sociedad y, a su vez, condiciones indispensables de las nuevas reglas democráticas que nos hemos dado los Mexicanos. Esta aspiración es un proceso dinámico que debe ir buscando sus propias reglas; no hay recetas que garanticen indefectiblemente su cumplimiento, por ello debemos formular propuestas que atiendan a la búsqueda por encontrar un marco constitucional y legal que salvaguarde de mejor manera los derechos en estas materias de los ciudadanos.

En este contexto se inscribe esta iniciativa que busca, en esencia, robustecer el derecho ciudadano de acceder a la información pública, toda vez que el actual esquema lo segmenta en los tres niveles de gobierno, lo que de hecho se constituye en un serio obstáculo para el ciudadano que debe acudir a distintos cuerpos normativos, dependiendo de la instancia gubernamental de la que requiera información; así, la reforma plantea facultar a la Cámara de Diputados para que expida una Ley General de Acceso a la Información Pública, que recoja las mejores prácticas y codificarlas en un cuerpo normativo único. Asimismo, la iniciativa busca ampliar el espectro de sujetos obligados que deban transparentar la utilización de los recursos públicos que bajo cualquier denominación reciban.

La fiscalización y rendición de cuentas ha vivido un proceso de evolución y mejoramiento constante. Así, tenemos que recientemente se fijaron las bases para definir las facultades del Congreso de la Unión para expedir una ley que regule la organización de la entidad de fiscalización superior de la Federación y las demás que normen la gestión, control y evaluación de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, lo que se tradujo en la creación de la Auditoría Superior de la Federación, que cuenta con facultades para fiscalizar los recursos públicos con independencia del carácter público o privado de las personas que los ejerzan.

Otro tema que también ha visto un importante desarrollo es el alcanzado con el reconocimiento para que igualmente el Congreso de la Unión pudiera expedir leyes en materia de contabilidad gubernamental que regirán la contabilidad pública y la presentación homogénea de información financiera, de ingresos y egresos, así como patrimonial, para la federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y, los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, a fin de garantizar su armonización a nivel nacional.

Se observa que han sido sostenidos los avances alcanzados, llegando a la modificación, en el año 2007, del artículo 60. constitucional que fijó los principios y bases para el ejercicio del derecho de acceso a la información; sin embargo, en los hechos se ha observado que no obstante la incorporación al texto constitucional de los elementos mínimos que deben contener las leyes que en el ámbito de su competencia deben expedir los distintos órdenes de gobierno, aún siguen existiendo

prácticas que no corresponden al espíritu democrático de la transparencia y efectiva rendición de cuentas.

En este contexto, antes de la reforma constitucional de 2007, los especialistas sostenían la inviabilidad de una Ley General en esta materia, argumentando sustancialmente un trastocamiento del principio federalista; la multidiversidad organizacional estatal y sobre todo municipal, pero fundamentalmente por la falta de voluntad política. A casi tres años de distancia de la reforma constitucional, no se advierten logros sustanciales en esta materia.

La exégesis de esta reforma constitucional a los artículos 6o. y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se sitúa en el contexto de una armonización de las facultades de la Cámara de Diputados, reservando a esta soberanía la potestad para legislar en materia del ejercicio del derecho de acceso a la información pública gubernamental, con el propósito de fortalecer el sistema de transparencia y rendición de cuentas en los tres poderes que integran el supremo poder de la federación, ampliando la posibilidad de incorporar otros actores sociales y políticos en el mismo sistema, basados en la premisa de que todo recurso cuyo origen sea público, independientemente del sujeto obligado que lo ejerza, debe ser fiscalizable y accesible para todo interesado mediante el ejercicio del derecho de acceso a la información pública. Así se presentan los dos puntos que aborda esta iniciativa de reforma constitucional, conforme a las consideraciones que a continuación se desarrollan:

### **Consideraciones**

En razón a lo anterior, para efectos de que la materia de transparencia sea regulada de manera general, es necesario reformar el artículo 6o. y adicionar una fracción al artículo 73 de la Constitución General de la República, con lo que se estaría facultando al Congreso de la Unión para legislar en materia de acceso a la información pública, como siguiente paso en la dinámica de fortalecimiento de la transparencia y efectiva rendición de cuentas.

**Primera.** Se propone modificar el segundo párrafo del artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con objeto de precisar que el ejercicio del derecho de acceso a la información debe regularse en un solo ordenamiento jurídico, a fin de despejar cualquier inconsistencia en cuanto a la necesidad de homologar en una ley general este ejercicio y no con la redacción actual que sugiere la existencia de diversos ordenamientos al referirse en lo plural a las leyes en la materia; esto es, la actual redacción se publicó en los siguientes términos:

**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.

**Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la federación, los estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:**

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



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

**III. Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos.**

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

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

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

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

En este sentido, se propone modificar el segundo párrafo del artículo 6o., así como realizar las precisiones correspondientes en las fracciones I, IV y VI, que aluden en lo plural a las Leyes de Acceso a la Información; por lo que se propone llevar a cabo la precisión para quedar como sigue:

**Artículo 6o. ...**

**Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la federación, los estados y el Distrito Federal, así como los demás sujetos obligados que determine la ley que expida el Congreso de la Unión, se regirán por los siguientes principios y bases:**

**I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, así como de los demás sujetos obligados que fije la ley, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fije la ley. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad.**

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

**III. Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación, cancelación u oposición de éstos.**

**IV. Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos. Estos procedimientos se sustanciarán ante organismos estatales autónomos especializados e imparciales, cuyas resoluciones para los sujetos obligados serán definitivas. Existirá un organismo nacional, que actuará como instancia revisora de las resoluciones de**

**los organismos estatales cuyas resoluciones serán inatacables por los sujetos obligados y por los organismos estatales.**

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

**VI. La ley determinará la manera en que los sujetos obligados deberán hacer pública la información relativa a los recursos públicos que entreguen a personas físicas o morales.**

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

La iniciativa pretende que con estas reformas quede de manifiesto, desde el texto constitucional, la facultad reservada a esta soberanía legislativa para legislar en materia del ejercicio del derecho de acceso a la información pública; se puntualiza la redacción y sintaxis de las fracciones I, IV y VI, al referirse de manera singular a la ley y no en lo plural, no así en las fracciones II y VII cuyo contenido alude implícitamente a lo que será nuestra propuesta de Ley General de Acceso a la Información Pública, así como a la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de Particulares.

**Segunda.** Igualmente, se propone reformar el contenido del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de establecer en forma expresa la facultad de la Cámara de Diputados para legislar en materia del ejercicio del derecho de acceso a la información pública.

En este marco, tenemos que la iniciativa de reforma constitucional propone añadir la fracción XXIX-P del artículo 73, que incluya el ejercicio del derecho de acceso a la información pública no sólo a la que generan los distintos niveles y órdenes de gobierno, sino también la que generen el resto de los sujetos obligados, de conformidad con lo establecido en la ley general que al efecto se publique.

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

**I. a XXIX-O. ...**

**XXIX-P. Para expedir la ley que garantice el derecho de acceso a la información en la federación, estados, municipios, Distrito Federal y sus demarcaciones territoriales, así como cualquier persona física o moral, pública o privada que reciba recursos públicos, de conformidad con los principios y bases contenidos en el segundo párrafo del artículo 6o.**

**XXX. ...**

Por lo expuesto, someto a consideración de este honorable pleno de la Cámara de Diputados la siguiente iniciativa con proyecto de

**Decreto que reforma el segundo párrafo y las fracciones I y VI del artículo 6o., así como añadir la fracción XXIX-P al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Artículo Único.** Se reforman los artículos 6o. y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

**Artículo 6o. ...**

**Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la federación, los estados y el Distrito Federal, así como los demás sujetos obligados que determine la ley que expida el Congreso de la Unión, se regirán por los siguientes principios y bases:**

**I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, así como de los demás sujetos obligados que fije la ley, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fije la ley. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad.**

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

**III. Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación, cancelación u oposición de éstos.**

**IV. Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos. Estos procedimientos se sustanciarán ante organismos estatales autónomos especializados e imparciales, cuyas resoluciones para los sujetos obligados serán definitivas. Existirá un organismo nacional que actuará como instancia revisora de las resoluciones de los organismos estatales cuyas resoluciones serán inatacables por los sujetos obligados y por los organismos estatales.**

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

**VI. La ley determinará la manera en que los sujetos obligados deberán hacer pública la información relativa a los recursos públicos que entreguen a personas físicas o morales.**

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

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

**I. a XXIX-O. ...**

**XXIX-P. Para expedir la ley que garantice el derecho de acceso a la información en la federación, estados, municipios, Distrito Federal y sus demarcaciones territoriales, así como cualquier persona física o moral, pública o privada que reciba recursos públicos, de conformidad con los principios y bases contenidos en el segundo párrafo del artículo 6o.**

XXX. ...

### **Artículos Transitorios**

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

**Segundo.** El Congreso de la Unión cuenta con un plazo de un año, contado a partir de la entrada en vigor del presente decreto, para expedir la ley reglamentaria del segundo párrafo del artículo 6o.

**Tercero.** Las disposiciones legales y administrativas en materia de transparencia, aplicables en la federación, estados, municipios, Distrito Federal y sus demarcaciones territoriales, continuarán vigentes hasta en tanto no se expide la ley reglamentaria señalada en el segundo artículo transitorio.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 23 de septiembre de 2010.

Diputado Marcos Pérez Esquer (rúbrica)

**QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 73 Y 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO VÍCTOR MANUEL BÁEZ CEJA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD**

El que suscribe, diputado Víctor Manuel Báez Ceja, integrante del Grupo Parlamentario del PRD en la LXI 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, somete a consideración de esta soberanía iniciativa con proyecto de decreto por el que se propone reformar el inciso a) de la fracción XXIX del artículo 73 y el inciso c) en sus párrafos primero y segundo de la fracción IV del artículo 115, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para fortalecer la hacienda municipal al tenor de la siguiente

**Exposición de Motivos**

En nuestro sistema constitucional el municipio es considerado como la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados, sin embargo, este arreglo institucional ha situado al municipio en una situación de franca desventaja ya que de la sola lectura de este precepto se desprende que tiene una ubicación supeditada a la estructura política de los estados, como así se colige también de la denominación del título quinto de la propia Constitución que se refiere a los estados de la federación y del Distrito Federal.

Tenemos a un municipio subordinado en lo político pero también en lo económico, pese a que se postula con enorme vehemencia que los municipios administrarán libremente su hacienda pública, que se forma de los recursos propios, los que establezcan en su beneficio las legislaciones locales y los que se transfieren desde la federación.

A pesar de ello, lo cierto es que en la realidad sucede todo lo contrario; el problema hacendario de los municipios no se resuelve tan sólo con que se administren libremente determinados recursos – que es indudablemente una parte de su complejidad– sino en atender la escasez cotidiana de los mismos, que coloca a las autoridades locales en un plano de desventaja y hasta de sometimiento a las decisiones de los otros órdenes de gobierno con una distribución desproporcionada de recursos que no se compensa aplicando las reglas establecidas el sistema de coordinación fiscal.

También es de llamar la atención que desde la Constitución se imponen una serie de excepciones que constituyen verdaderas lagunas en el esquema de potestades tributarias del municipio, por ejemplo, en el cobro de los servicios que tiene a su cargo o bien, por concepto de exenciones abusivas que favorecen a los otros dos órdenes de gobierno y que son aprovechadas inclusive por algunos particulares.

Cabe recordar que la primera Convención Nacional Hacendaria en la Mesa de Ingresos, con base en el diagnóstico elaborado, concluyó entre otras cuestiones que “las entidades federativas y los municipios deben depender menos de las participaciones y aportaciones federales, por lo que se debe procurar aumentar sus ingresos propios, sin perjuicio de que también aumenten los ingresos de la federación” a mayor abundamiento y precisión que es indispensable aprovechar mejor las fuentes locales particularmente el impuesto predial y los ingresos por servicios municipales.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) en el documento *Una nueva política fiscal y tributaria para México* recomendó a nuestro país una reforma fiscal basada entre otros puntos en uno muy concreto: mayor cobro de impuestos por parte de los estados, actualizar el predial

La debilidad de las finanzas públicas municipales en México se explica en buena medida por las bajas transferencias que reciben por parte de los otros órdenes de gobierno y por la insuficiencia e ineficacia con que ejercen sus escasas potestades tributarias. En la actualidad los ingresos propios municipales alcanzan únicamente 10 por ciento de su ingresos totales, el resto provienen de transferencias estatales y federales.

Como parte de una estrategia para construir un nuevo federalismo hacendario con esta reforma constitucional lo que se busca es otorgarle al municipio mayores potestades tributarias en lugar de proponer el incremento de transferencias que año con año se hace a la federación través del Presupuesto de Egresos de la Federación, que se fortalezcan las capacidades y facultades de recaudación, tanto de los estados como de los municipios.

En ese sentido, hay dos temas de relevancia que el Grupo Parlamentario del PRD aborda en la presente iniciativa: La primera propuesta es que los municipios cobren el derecho de alumbrado público, tomando en cuenta que desde la reforma constitucional de 1983 en materia municipal, se incluyó como uno de los servicios que tienen a su cargo; por lo que consideramos que si se tienen esta responsabilidad debieran tener también la facultad correlativa de hacer los cobros correspondientes en beneficio del propio municipio, determinado por las legislaturas locales en los ordenamientos legales que establecen las fuentes de ingresos de los municipios.

Cabe hacer mención que en otras legislaturas se han presentado, por varios grupos parlamentarios y en ambas cámaras diversas iniciativas al respecto y que inclusive forma parte de las agendas de asociaciones municipales que se han manifestado en el mismo sentido sobre este tema, sin embargo, no han sido tomadas en cuenta y se han dejado en el rezago legislativo, por lo que consideramos que esta propuesta ya debe discutirse en esta legislatura como parte de la discusión de la reforma de nuestro sistema federal y el desarrollo municipal con una definición particular al respecto.

Coincidimos en proponer una excepción a la facultad del Congreso para establecer las contribuciones especiales sobre energía eléctrica para que uno de los ingresos adicionales con que cuenten los municipios por los servicios que tiene a su cargo sea el cobro del derecho de alumbrado público que se hará conforme a las bases que expidan los Congresos locales.

De esta manera, de modificarse estos textos constitucionales, estableciendo las facultades en la materia para los congresos locales y para los municipios se podrían contar con los recursos suficientes para conservar la prestación de este servicio y proveer a su vez la hacienda municipal.

La segunda propuesta es que se fortalezca la hacienda municipal en materia de predial.

Por un lado, tenemos que, en cuanto a este impuesto desde la perspectiva constitucional y legal, es considerado como un tributo municipal de periodicidad anual que grava el valor de los predios urbanos o rústicos considerándose como tales a los terrenos, las edificaciones e instalaciones fijas y permanentes, como las que tienen dependencias públicas federales, estatales o bien empresas paraestatales

Por todos es conocido, que de los ingresos propios municipales, el renglón más importante, sin lugar a dudas, es el impuesto predial, no sólo por la propia recaudación del tributo, sino también porque algunos de los fondos federales que se reparten a los municipios consideran la recaudación del predial como uno de los criterios de distribución.

El impuesto predial es un gravamen universal que se cubre con relación al dominio sobre las propiedades inmuebles, un impuesto que se evade, valiéndose de argucias legales como también de exenciones que las leyes prevén y que constituyen cuantiosas pérdidas económicas que afectan particularmente las haciendas publicas de los municipios

Según la OCDE, nuestro país la evasión de este impuesto es tan grave que sólo representa el 0.3 del producto interno bruto, cuando en el Reino Unido es de aproximadamente 4.3 por ciento, Canadá 3.4 por ciento, Estados Unidos de América 3.1 por ciento, España 2.8 por ciento y Japón 2.6 por ciento.

La recaudación fiscal por concepto del impuesto predial en México es 10 veces menor que el promedio que manejan los países afiliados, si se revirtiera esta tendencia negativa se podría llegar a recaudar el 2 por ciento lo que podría ser si se recaudara adecuadamente.

Y en cuanto a los bienes de dominio público, tomando en cuenta que éstos se constituyen por el conjunto de bienes materiales que de modo directo o indirecto sirven al estado para realizar sus atribuciones constituye el dominio o patrimonio del propio estado, así considerados por la Ley General de Bienes Nacionales, como así se desprende a partir del artículo 10. que desarrolla el régimen de dominio público de los bienes de la federación y de los inmuebles de los organismos descentralizados de carácter federal; también se consideran excepciones en el pago de estas contribuciones, como se establece en la propia Constitución y se desarrolla en el artículo 14 de la ley, al señalar que las entidades o los particulares que, bajo cualquier título, utilicen inmuebles sujetos al régimen de dominio público de la federación en fines administrativos o con propósitos distintos a los de su objeto público, estarán obligados a pagar las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

La propuesta concreta es que se eliminen las exenciones que la Constitución aún reconoce, en el párrafo segundo del inciso c) de la fracción IV en su artículo 115, respecto al cobro de contribuciones sobre los bienes de dominio público de la federación de los estados y municipios que sean utilizados ya sea por entidades paraestatales o por particulares independientemente de que se utilicen o no para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público ya que estas exenciones han sido el pretexto para que, sobretodo, entidades federales, como delegaciones e instalaciones de paraestatales, no paguen entre otras contribuciones el impuesto predial correspondiente, lo que ha sido una exención injustificada y una fuente cuantiosa de evasión permanente que afecta las finanzas públicas de los municipios.

En nuestro grupo parlamentario estamos convencidos de que ambas propuestas contribuirán de manera significativa a fortalecer las fuentes de recursos municipales toda vez que es totalmente injusto que se sigan preservando dichas excepciones.

El PRD se pronuncia por un verdadero federalismo democrático y un municipalismo renovado que tenga un peso específico real en las decisiones nacionales y en desarrollo de las comunidades, que los gobiernos locales cuenten con una verdadera autonomía hacendaria que haga posible la verdadera autonomía política de nuestros municipios.

Por las consideraciones antes expuestas se propone a esta soberanía el siguiente proyecto de

**Decreto**

Único. Se reforman el inciso a de la fracción XXIX del artículo 73 y el inciso c) en sus párrafos primero y segundo de la fracción IV del artículo 115, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

I. a XXVIII. ...

XXIX. Para establecer contribuciones:

1o. a 4o. ...

5o. Especiales sobre:

a) Energía eléctrica, **salvo en el caso del alumbrado público municipal que se estará a lo dispuesto por inciso c) de la fracción IV del artículo 115 de esta Constitución.**

b) a g) ...

Las entidades...

Artículo 115. ...

I. a III. ...

IV.

a) y b) ...

c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo. **En el caso del derecho de alumbrado público, los municipios conforme a las bases que expidan los Congresos locales podrán imponer contribuciones por la prestación de este servicio.**

Las leyes federales no limitarán la facultad de los estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con éstas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios a favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones.

...

**Transitorios**

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

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 28 de septiembre de 2010.

Diputado Víctor Manuel Báez Ceja (rúbrica)



**QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO JAIME FERNANDO CÁRDENAS GRACIA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PT**

El suscrito, Jaime Fernando Cárdenas Gracia, diputado federal a la LXI Legislatura del Congreso de la Unión, integrante del grupo parlamentario del Partido del Trabajo, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a consideración del Pleno de la honorable Cámara de Diputados la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por la que se reforman los artículos 94, 99, 100, 105, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para otorgar autonomía y ciudadanizar los consejos de la judicatura.

**Exposición de Motivos**

Uno de los poderes que menos se ha democratizado en nuestro país, sin duda, es el Poder Judicial. Por el contrario, las pocas reformas que ha experimentado en los últimos veinte años, <sup>1</sup> han tendido a reforzar su carácter inescrutable y vertical. Ha sido tan evidente su falta de transformación, que algunos autores se han referido al Poder Judicial como el “gran ausente” del periodo de democratización del país; al tiempo en que presenciamos “un cambio importante en el debate entre partidos políticos, en el equilibrio de poderes entre Ejecutivo y Congreso, en la relación de la federación con los estados, en la participación política de la sociedad civil y de los medios de comunicación (...), por su parte, los tribunales federales no han cambiado sustantivamente sus viejos patrones de conducta ni su relación con los otros poderes”. <sup>2</sup>

El deficiente diseño institucional del Poder Judicial, propicia la multiplicación de una serie de vicios que prevalecen en su estructura y funcionamiento, entre ellos: 1) su opacidad; 2) su endogamia; 3) nepotismo; 4) discrecionalidad en la administración de sus recursos; 5) impermeabilidad a lo social y ciudadano; 6) el entendimiento textual y no contextual del derecho; 7) su pretensión de burocracia excepcional; 8) su carácter piramidal; 9) falta de democracia interna y 10) falta de eficiencia y eficacia. <sup>3</sup>

Una de las grandes reformas que coadyuvaría a la democratización y transparencia del Poder Judicial, está directamente relacionada con la transformación del Consejo de la Judicatura, debido a su carácter de supervisor de la función judicial. Reformar el Consejo de la Judicatura, supondría, reformar la forma de operar de todo el Poder Judicial y, abriría las puertas de éste Poder, para que sea sometido a examen permanente.

Concebido desde sus orígenes como una institución de garantía, el Consejo de la Judicatura o de la Magistratura –según sea su denominación en cada país- debe ser garantía de un valor: la independencia judicial. Así, “lo que se busca garantizar mediante el Consejo es la independencia judicial, pero no cualquier forma de independencia, sino una independencia de cierta calidad y para un fin bien determinado (...) Se trata de la independencia necesaria para asegurar la aplicación de la ley (ley más Constitución) como medio de tutela de derechos. Mirando, a la vez, a evitar que el aseguramiento de aquel valor, función del principio de legalidad que lo es a su vez del de igualdad, no se concrete en formas prevaricadoras de su ejercicio para fines impropios”. <sup>4</sup> De esta manera y tratándose del órgano que se encarga de la “administración de la jurisdicción”, según la mejor

caracterización que se debe a Pizzorusso, sus funciones están encaminadas a realizar las actividades administrativas que resulten instrumentales al ejercicio de las funciones jurisdiccionales.

Por lo que respecta a su forma de integración, Pizzorusso ha resaltado que en ella debe imperar el valor de la representatividad plural. Así pues:

“El Consejo debe ser una institución muy plural en su composición para que pueda estar ampliamente abierta al pluralismo de los valores, incluidos los de la jurisdicción, con objeto de favorecer la permeabilidad de los mecanismos de tutela jurídica a todos los que legítimamente concurren en la sociedad (...) En esa perspectiva el Consejo debe ser un órgano caracterizado no por la proclividad a la adopción de acuerdos preconstituídos en virtud de la homogeneidad o la afinidad política o ideológica de sus integrantes, sino por la disposición al debate políticamente *desinteresado* (...) De este modo, y como no resulta indiferente, en principio, el perfil particular del juez en cada caso, se trata de administrar con neutralidad esa *natural* diversidad y de tutelarla, en la medida que es expresión de un valor constitucional”.

“El Consejo debe ser un órgano apto por su composición para desarrollar adecuadamente esa función de tutela de la independencia de cada magistrado en el contexto de una magistratura internamente diversificada y plural (...) El Consejo en su calidad de órgano de gobierno administrativo de los jueces, debe poseer total independencia de ellos”.<sup>5</sup>

Lo anterior explica que el objetivo del consejo, consista “en asegurar la independencia judicial y evitar el cierre corporativo de la magistratura sobre sí misma” y, por ello, el Consejo debe ser un órgano superior en su ámbito propio, así como su ejercicio no debe estar sometido a ningún otro poder.<sup>6</sup>

En los sistemas judiciales de América Latina, se han ido incorporando paulatinamente los consejos de la judicatura. Los elementos y características de algunos de ellos, los presentamos a continuación.<sup>7</sup>

### **Bolivia**

El Consejo de la Judicatura de este país, es un órgano disciplinario y administrativo del Poder Judicial; está integrado por el Presidente de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, que lo preside, y por cuatro consejeros, designados por el Congreso Nacional con dos tercios de votos (diputados y senadores). Según el artículo 68, atribución 12 de la Constitución Política del Estado, la Corte Suprema de Justicia, el Tribunal Constitucional, el Ministerio de Justicia, las Facultades de Derecho de las Universidades y los Colegios de Abogados, podrán enviar nóminas de candidatos a Consejeros al Congreso Nacional para su consideración. Asimismo, podrá postularse toda persona que cumpla los requisitos exigidos por ley. Por su parte, El mandato o periodo de funciones de los Consejeros de la Judicatura es de 10 años improrrogables, computable a partir de su posesión. Al igual que los ministros de la Corte Suprema y los magistrados del Tribunal Constitucional no pueden ser reelegidos sino pasado un tiempo igual al que hubiesen ejercido su mandato.<sup>8</sup>

### **Argentina**

Denominado en este país como Consejo de la Magistratura, este es un órgano encargado de la selección de los jueces y magistrados que integrarán el Poder Judicial, así como de su administración general. Está integrado de tal forma, que intenta mantener un equilibrio de representación de los poderes políticos, es decir, está integrado por veinte miembros que proceden

de seis ámbitos distintos: 1) cuatro jueces designados por el Poder judicial, 2) un juez, designado por la Corte Suprema, 3) cuatro, designados por la Cámara de Senadores (dos senadores por la mayoría, uno por la primera minoría y otro por la segunda minoría), 4) cuatro, designados por la Cámara de Diputados (dos diputados por la mayoría, uno por la primera minoría y otro por la segunda minoría), 5) cuatro abogados, por el voto de los abogados, 6) uno, designado por el Poder Ejecutivo Nacional como su representante y 7) dos provenientes de los ámbitos académico y científico, designados por el Consejo Interuniversitario Nacional. <sup>9</sup> Los consejeros duran en su encargo cuatro años. Sus funciones, según el artículo 114 de la Constitución Nacional, son las siguientes: Serán sus atribuciones:

1. Seleccionar mediante concursos públicos los postulantes a las magistraturas inferiores.
2. Emitir propuestas en ternas vinculantes, para el nombramiento de los magistrados de los tribunales inferiores.
3. Administrar los recursos y ejecutar el presupuesto que la ley asigne a la administración de justicia.
4. Ejercer facultades disciplinarias sobre magistrados.
5. Decidir la apertura del procedimiento de remoción de magistrados, en su caso ordenar la suspensión, y formular la acusación correspondiente.
6. Dictar los reglamentos relacionados con la organización judicial y todos aquellos que sean necesarios para asegurar la independencia de los jueces y la eficaz prestación de los servicios de justicia.

## **Colombia**

En esta nación, existe el llamado Consejo Superior de la Judicatura, que es el órgano encargado de disciplinar y administrar la Rama Judicial. Se integra por dos salas: 1) Sala administrativa y 2) sala jurisdiccional disciplinaria. La Sala Administrativa está integrada, por 6 magistrados electos, cuya designación se realiza de la siguiente manera: 2 por la Suprema Corte de Justicia, 1 por la Corte Constitucional y 3 por el Consejo de Estado. Por su parte, la Sala Jurisdiccional Disciplinaria, está integrada por 7 magistrados electos, designados por el Congreso Nacional de ternas que propone el Gobierno. Su encargo dura un periodo de 8 años. Sus funciones están enfocadas en administrar la carrera judicial, examinar la conducta de los funcionarios de la rama judicial y la planeación general de la rama judicial.

## **Perú**

Este país cuenta con un Consejo Nacional de la Magistratura; se trata de un organismo autónomo e independiente de los demás órganos autónomos constitucionales. El Consejo Nacional de la Magistratura está conformado por siete. Ellos son elegidos, de la siguiente manera:

- Uno, por los miembros titulares de la Corte Suprema de la República, en votación secreta.
- Uno por los miembros titulares de Junta de Fiscales Supremos, en votación secreta.
- Uno por los Rectores las universidades nacionales en votación secreta.

- Uno por los Rectores de las universidades particulares en votación secreta
- Uno por los agremiados en los distintos Colegios de Abogados del País en elecciones organizadas por la ONPE y en la que todos los abogados hábiles del Perú eligen a su representante mediante sufragio directo y secreto.
- Dos son elegidos por los agremiados en los demás colegios profesionales del país descontados los colegios de abogados. Las elecciones las organiza la ONPE y participan profesionales hábiles (ingenieros, contadores públicos, médicos, economistas, sociólogos, etcétera) mediante el sufragio directo y secreto. <sup>10</sup> Duran en su encargo 5 años, sin reelección inmediata. Funcionan tanto en Pleno, en comisiones y por delegación de funciones a sus miembros. En cuanto a sus atribuciones, éstas se concentran en la carrera judicial y en funciones de disciplinamiento de los miembros de la función judicial. Sus decisiones son inimpugnables.

### **Paraguay**

Consejo de la Magistratura, se le denomina en Paraguay, al órgano autónomo de competencia exclusiva para: 1) proponer las ternas de candidatos para integrar la Corte Suprema de Justicia, previa selección basada en la idoneidad, con consideración de méritos y aptitudes, y elevarlas a la Cámara de Senadores para que los designe, con acuerdo del Poder Ejecutivo; 2) proponer en ternas a la Corte Suprema de Justicia, con igual criterio de selección y examen, los nombres de candidatos para los cargos de miembro de los tribunales inferiores, de los jueces y los de los agentes fiscales. Este órgano no tiene funciones de administración ni de disciplinamiento. El Consejo de la Magistratura se integra de la siguiente manera: 1) Un miembro de la Corte Suprema de Justicia, designado por ésta; 2) Un representante del Poder Ejecutivo; 3) Un Senador y un Diputado, ambos nominados por su Cámara respectiva; 4) Dos abogados de la matrícula, nombrados por sus pares en elección directa; 5) Un profesor de las facultades de Derecho de la Universidad Nacional, elegido por sus pares, y 6) Un profesor de las facultades de Derecho con no menos de veinte años de funcionamiento, de las Universidades privadas, elegido por sus pares. Su encargo dura 3 años, con posibilidad de reelegirse por un periodo más, ya sea inmediato o alternativo.

### **Costa Rica**

Este país cuenta con un Consejo Superior del Poder Judicial; se trata de un órgano dependiente de la Corte Suprema de Justicia, que se encarga de la administración y disciplina del Poder Judicial. Todos sus integrantes son designados por la Corte Suprema y está integrado de la siguiente manera: 1) Presidente de la Corte Suprema, 2) tres funcionarios judiciales: 2 funcionarios que administren justicia o abogados que laboren en el Poder Judicial y un abogado externo. Duran en su encargo 6 años y la reelección está permitida sólo cuando sea aprobada por dos terceras partes. Su funcionamiento se efectúa en Pleno y en comisiones. Este órgano tiene atribuciones en torno a la carrera judicial, de disciplinamiento y de administración.

### **Ecuador**

Dentro de la estructura del Poder Judicial de Ecuador, se localiza el denominado Consejo Nacional de la Judicatura, que es un órgano administrativo y de gobierno de la función judicial, encargado de la administración, vigilancia y disciplina de la misma. Comprende órganos jurisdiccionales, órganos administrativos, órganos auxiliares y órganos autónomos. Su integración es por nueve vocales con sus respectivos suplentes, que durarán en el ejercicio de sus funciones seis años y no podrán ser reelegidos; para su conformación se propenderá a la paridad entre hombres y mujeres. De ellos, seis

vocales son profesionales en Derecho y tres profesionales en las áreas de administración, economía, gestión y otras afines. La designación de las vocales y los vocales del Consejo de la Judicatura y sus suplentes se realizará por concurso de méritos y oposición con veeduría e impugnación ciudadana. El Consejo designará, de entre sus integrantes, una presidenta o presidente y una vicepresidenta o vicepresidente, para un periodo de tres años.<sup>11</sup>

## **Venezuela**

El órgano administrativo encargado de ejercer el control del gobierno judicial en Venezuela, es el Consejo de la Judicatura. Su integración corresponde a: 3 magistrados designados por la Corte Suprema por las dos terceras partes, 1 representante del Congreso, elegido por las dos terceras partes y, 1 representante del Ejecutivo Nacional. Los consejeros duran en su encargo un periodo constitucional, con posibilidad de reelección de otro periodo igual. Tiene atribuciones respecto a la carrera judicial, de disciplina de los integrantes del Poder Judicial, así como de su administración.

## **Contenido específico de la reforma**

Como hemos podido constatar de la revisión comparada de otros países de nuestro continente, los consejos de la judicatura en su mayoría siguen teniendo en su integración y funcionamiento, influencia importante de las Cortes Supremas o de la alta jerarquía del Poder Judicial respectivo. Esto se debe a una concepción inicial de sujeción de los consejos de la judicatura a la estructura del Poder Judicial respectivo. Sin embargo, la experiencia negativa que ha generado el funcionamiento endogámico entre el Consejo de la Judicatura y el Poder Judicial, nos obliga a proponer un nuevo esquema de elección, integración y funcionamiento de los mismos.

La subordinación que ejerce el Poder Judicial en México, sobre el Consejo de la Judicatura Federal y, a su vez, los tribunales superiores de justicia en las entidades sobre sus respectivos consejos de la judicatura, explica que éstos funcionen bajo una lógica exclusiva que responde a los intereses, expectativas y finalidades del poder al que están sujetos.<sup>12</sup>

Con el propósito de que los consejeros no obedezcan a los grupos e intereses cupulares que los designan, proponemos que sean elegidos por el voto mayoritario de los ciudadanos.<sup>13</sup> El compromiso de los consejeros debe ser sólo con el pueblo. El argumento que respalda nuestra propuesta, consiste en que todo poder debe tener su origen en la soberanía popular. La soberanía reside esencial y originalmente en el pueblo, por lo tanto todos los poderes públicos son delegados del pueblo. No puede concebirse democráticamente que un poder público no dimanе de la voluntad popular. En ese sentido, los consejeros de la Judicatura deben fundar su legitimidad y su ejercicio en la soberanía popular, pues forman parte de un Poder público, que es el Poder Judicial. Al respecto José María del Castillo Velasco, quien fuera constituyente de la Constitución de 1857, defiende que los integrantes del Poder Judicial también deban ser elegidos por mandato popular:

“Mientras el poder judicial se considere (...) como ramo de la administración pública, bien podía confiarse el nombramiento de los jueces al ejecutivo, ya por sí solo, ya con intervención del legislativo; pero desde el instante en que el ejercicio de las funciones judiciales se ha considerado como un verdadero poder público; desde el momento en que a ese poder se ha confiado la inviolabilidad de la constitución, y el examen y el juicio de las leyes mismas con relación a la ley suprema, no puede confiarse la elección de los jueces sino al pueblo...”<sup>14</sup>

Por su parte, en México el Consejo de la Judicatura Federal se constituye a partir de la reforma judicial de 1994. Sin embargo, antes de su creación, ya existía en dos estados, esta forma de

gobierno al Poder Judicial: Sinaloa y Coahuila, desde 1988. Pero fue a partir de la creación del Consejo de la Judicatura en el ámbito federal, cuando se extendió a las entidades la importancia de contar con un Consejo de la Judicatura local. Es probable que debido a que no hay consenso en la academia sobre la mejor forma de integrar los consejos de la judicatura (sólo con miembros del poder judicial o con miembros externos al mismo), no existe unificación al respecto en las leyes locales, ni respecto a la del ámbito federal. Esto explica que algunos consejeros en los estados sean designados tanto por el Poder Ejecutivo como el Poder Legislativo; que otros sean propuestos por el ámbito académico y otros provengas exclusivamente del Poder Judicial. Esta propuesta resuelve la diversidad de enfoques que existe en el país sobre la designación e integración de los consejos de la judicatura, unificando el criterio de elección de los consejeros, esto es, por voto libre y directo de los ciudadanos.

Otra característica que prevalece también en los consejos de la judicatura en las entidades, es su endogamia, pero además, padecen lo que sufren los tribunales superiores de justicia: la influencia de los gobernadores en la toma de decisiones.

Por ello, **la clave de esta reforma que proponemos se ubica en la independencia y autonomía del Consejo de la Judicatura respecto al Poder Judicial de la Federación y, en particular, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de su Presidente.** En ese mismo sentido, se propugna por **la independencia de los consejos de la judicatura de las entidades, respecto a los tribunales superiores de justicia.**

Para que lo anterior se pueda concretar, esta reforma constitucional propone en específico, lo siguiente:

**1. Independencia de los consejos de la judicatura respecto al Poder Judicial y los tribunales superiores de justicia.** El Consejo de la Judicatura Federal deberá ser totalmente independiente y autónomo del Poder Judicial de la Federación. El hecho de que actualmente, el Presidente de la Suprema Corte y los presidentes de los tribunales superiores de justicia de las entidades federativas, sean, a su vez, presidentes de los consejos de la judicatura, los convierte en juez y parte en los conflictos, y viola los principios de imparcialidad y equidad con los que debe funcionar todo consejo de la judicatura. Se propone, por ello, que en ningún caso el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación pueda ser integrante, menos aún Presidente del Consejo de la Judicatura Federal. Incluso, esta iniciativa propone que el Consejo de la Judicatura Federal en virtud de sus funciones (administrar, vigilar y disciplinar al Poder Judicial), estará facultado para administrar, vigilar y disciplinar a los integrantes de la Suprema Corte de Justicia y al Tribunal Federal Electoral (para el cual dejará de integrarse una comisión), salvo a los ministros, que se sujetarán en materia de disciplinamiento a la Ley Orgánica del Poder Judicial.

**2. Autonomía.** El Consejo contará con autonomía presupuestal y de gestión para emitir sus resoluciones.

**3. Definitividad de sus resoluciones.** Todas las resoluciones del Consejo deberán ser definitivas, salvo que se discuta la constitucionalidad de la ley o de un tratado o, que se plantee la interpretación directa de un precepto de la Constitución. Para estos casos, la resolución del medio de impugnación estará regulado en ley, y será conocido y resuelto en única instancia por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

**4. Ciudadanización de los consejos.** La integración del Consejo de la Judicatura Federal se compondrá de siete miembros, los que serán elegidos por votación directa de los ciudadanos a

propuesta de las universidades y organizaciones no gubernamentales. Los candidatos a consejero de la Judicatura tendrán derecho a tiempos del Estado para exponer sus propuestas a los ciudadanos. Se prohíbe la realización de campañas, así como la utilización de cualquier tipo de financiamiento público o privado. La ley regulará los procedimientos de elección y el Instituto Federal Electoral será la autoridad que organice el proceso electoral. Durarán en sus cargos nueve años y la elección de los mismos será escalonada. Los criterios anteriores deberán seguirse para la elección e integración de los consejos de la judicatura de las entidades federativas. Los consejeros ciudadanos puedan contar con una profesión afín a las tareas del Consejo y no exclusiva de licenciado en derecho. Lo anterior redundará en una composición plural de los consejos y no mayoritariamente judicial.

**5. Transparencia en el funcionamiento de los consejos.** Deberá existir mayor transparencia en las actividades del Consejo; para ello, las sesiones en Pleno de los consejos y de su trabajo en comisiones, serán públicas, con la finalidad de que la sociedad pueda conocer la forma de decidir y resolver respecto a la administración, vigilancia y disciplinamiento de la función judicial en el país.

**6. Facultad del Consejo de la Judicatura Federal para interponer controversias constitucionales.** Se establece en el artículo 105 constitucional, la posibilidad de que el Consejo de la Judicatura Federal pueda presentar controversias constitucionales, contra la Federación, las entidades, los municipios o los órganos e instituciones de todos ellos. Esta atribución representaría un importante avance para que el Consejo de la Judicatura pueda defender los intereses del Poder Judicial frente a otros órganos del Estado, pero sobre todo, le otorga más instrumentos jurídicos para ser un garante más dentro del Estado constitucional de Derecho mexicano.

**7. Reglas de integración y funcionamiento de los consejos de la judicatura de las entidades, similares a los del Consejo de la Judicatura Federal .** Las entidades deberán contar con su Consejo de la Judicatura respectivo, cuyos criterios para su integración, naturaleza y funcionamiento serán los mismos que se contemplan para el caso del Consejo de la Judicatura Federal.

Las anteriores propuestas convertirían, sin duda, al Poder Judicial y a los consejos de la judicatura, en instituciones transparentes, que no temen rendir cuentas a la ciudadanía, fortaleciendo así su función social primordial: garantizar el acceso a la justicia a todos los sectores de la sociedad.

Por todo lo anterior, someto a su consideración la siguiente iniciativa con proyecto de

**Decreto por la que se reforman los artículos 94, 99, 100, 105, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para otorgar autonomía y ciudadanizar los Consejos de la Judicatura**

**ARTÍCULO PRIMERO.** Se modifica el párrafo segundo del artículo 94 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar en los términos siguientes:

**Artículo 94.** Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito.

La administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, estarán a cargo del Consejo de la Judicatura Federal en los términos que, conforme a las bases que señala esta Constitución, establezcan las leyes.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación se compondrá de once Ministros y funcionará en Pleno o en Salas.

En los términos que la ley disponga las sesiones del Pleno y de las Salas serán públicas, y por excepción secretas en los casos en que así lo exijan la moral o el interés público.

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

**ARTÍCULO SEGUNDO.** Se reforma el párrafo décimo del artículo 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar en los siguientes términos:

**Artículo 99. ...**

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

**La administración, vigilancia y disciplina en el Tribunal Electoral corresponderán, al Consejo de la Judicatura Federal. El Tribunal propondrá su presupuesto al Consejo de la Judicatura Federal para su inclusión en el proyecto de Presupuesto del Poder Judicial de la Federación.** Asimismo, el Tribunal expedirá su Reglamento Interno y los acuerdos generales para su adecuado funcionamiento.

...

**ARTÍCULO TERCERO.** Se reforman los párrafos primero, segundo, tercero, cuarto, quinto, noveno y décimo del artículo 100 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar en los siguientes términos:

**Artículo 100 . El Consejo de la Judicatura Federal será el órgano de administración, vigilancia y disciplina de la función judicial, independiente y autónomo del Poder Judicial de la Federación. Contará con autonomía presupuestal y de gestión para emitir sus resoluciones . Sus funciones consistirán, además de las previstas en esta Constitución y en las leyes, en administrar, vigilar y disciplinar a jueces, magistrados y demás funcionarios públicos que integran el Poder Judicial de la Federación.**



El Consejo se integrará por siete miembros que serán elegidos por elección directa de los ciudadanos a propuesta de las universidades y de las organizaciones no gubernamentales. El Instituto Federal Electoral organizará el proceso electoral respectivo. Todos los aspirantes a candidatos para ser consejero, aplicarán un examen general de conocimientos y los cinco que obtengan la calificación más alta serán los candidatos a elegir por la ciudadanía. Los candidatos a ocupar el cargo de consejero de la Judicatura tendrán derecho a tiempos del Estado para exponer sus propuestas y programa de trabajo. En el proceso de elección se prohíbe la realización de campañas, así como cualquier tipo de financiamiento público o privado. La elección de los miembros del Consejo deberá coincidir con los procesos federales electorales. El presidente de la Suprema Corte no podrá formar parte del Consejo de la Judicatura.

**Los consejeros podrán contar con una profesión diversa a la de licenciado en derecho, que sea afín a las tareas del Consejo.**

El Consejo funcionará en Pleno o en comisiones, **cuyas sesiones serán públicas**. El Pleno resolverá sobre la designación, adscripción, ratificación y remoción de magistrados y jueces, así como de los demás asuntos que la ley determine.

**Los consejeros durarán nueve años en su cargo**, serán substituidos de manera escalonada, y no podrán ser nombrados para un nuevo período. **El presidente del Consejo será designado de entre los consejeros, por mayoría de votos, durará en su encargo dos años y no podrá ser nombrado para un nuevo periodo. En ningún caso el Presidente de la Suprema Corte podrá ser presidente del Consejo.**

**Los consejeros ejercerán su función con independencia e imparcialidad. Durante su encargo, sólo podrán ser removidos en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.**

La ley establecerá las bases para la formación y actualización de funcionarios, así como para el desarrollo de la carrera judicial, la cual se regirá por los principios de excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo e independencia.

De conformidad con lo que establezca la ley, el Consejo estará facultado para expedir acuerdos generales para el adecuado ejercicio de sus funciones.

Las decisiones del Consejo serán definitivas e inatacables y, por lo tanto, no procede juicio ni recurso alguno, en contra de las mismas, **salvo que se discuta la constitucionalidad de la ley o de un tratado o, que se plantee la interpretación directa de un precepto de la Constitución. En estos casos, la resolución del medio de impugnación que estará regulado en ley será conocido y resuelto en única instancia por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.**

**El proyecto de presupuesto de egresos para el Poder Judicial de la Federación lo elaborará y aprobará el Consejo de la Judicatura Federal. El proyecto aprobado será remitido por el Presidente del Consejo al titular del ejecutivo federal para su inclusión en el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, sin que pueda ser modificado. La administración, vigilancia y disciplina de la Suprema Corte de Justicia de la Nación corresponderá al Consejo de la Judicatura Federal. Respecto a la disciplina de los ministros la Corte se estará a lo que disponga la ley orgánica del Poder Judicial de la Federación.**

**ARTÍCULO CUARTO.** Se adiciona un inciso l) a la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar en los siguientes términos:

**Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral y a lo establecido en el artículo 46 de esta Constitución, se susciten entre:

a) a k) ...

**l) El Consejo de la Judicatura Federal y la Federación o las entidades o municipios o entre los órganos e instituciones de éstos, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.**

...

**ARTÍCULO QUINTO.** Se modifica el párrafo segundo de la fracción tercera del artículo 116, para quedar en los siguientes términos:

**Artículo 116.** El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.

Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

I. ...

II. ...

III. El Poder Judicial de los estados se ejercerá por los tribunales que establezcan las Constituciones respectivas.

La independencia de los magistrados y jueces en el ejercicio de sus funciones deberá estar garantizada por las Constituciones y las Leyes Orgánicas de los Estados, las cuales establecerán las condiciones para el ingreso, formación y permanencia de quienes sirvan a los Poderes Judiciales de los Estados. **Asimismo, en las Constituciones de los Estados, se establecerá la obligación de crear consejos de la judicatura conforme a los principios, criterios y procedimientos de elección que rigen al artículo 100 de esta Constitución. El proceso de elección de consejeros será organizado por el órgano estatal electoral correspondiente y deberá coincidir con los procesos estatales electorales. En los términos de esta Constitución, el Instituto Federal Electoral asignará dichos tiempos para los procesos de elección.**

Los magistrados integrantes de los Poderes Judiciales locales, deberán reunir los requisitos señalados por las fracciones I a V del artículo 95 de esta Constitución. No podrán ser magistrados las personas que hayan ocupado el cargo de secretario o su equivalente, procurador de Justicia o diputado local, en sus respectivos estados, durante el año previo al día de la designación.

...

**ARTÍCULO SEXTO.** Se modifica el segundo párrafo de la fracción II de la Base Cuarta del artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar en los siguientes términos:

**Artículo 122.** Definida por el artículo 44 de este ordenamiento la naturaleza jurídica del Distrito Federal, su gobierno está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, en los términos de este artículo.

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

A. Corresponde al Congreso de la Unión:

I. a V. ...

B. Corresponde al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos:

I. a V. ...

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

**Base Primera.** Respecto a la Asamblea Legislativa:

I. a V. ...

**Base Segunda.** Respecto al Jefe de Gobierno del Distrito Federal:

I. a II. ...

**Base Tercera.** Respecto a la organización de la Administración Pública local en el Distrito Federal:

I. a II. ...

**Base Cuarta.** Respecto al Tribunal Superior de Justicia y los demás órganos judiciales del fuero común:

I. ...

II. La administración, vigilancia y disciplina del Tribunal Superior de Justicia, de los juzgados y demás órganos judiciales, estará a cargo del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, **órgano autónomo e independiente del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal. Contará con autonomía presupuestal y de gestión para emitir sus resoluciones . La elección de los consejeros deberá atender los principios, criterios y procedimientos de elección que rigen al artículo 100 de esta Constitución.**

El Consejo de la Judicatura tendrá siete miembros **que serán elegidos por elección directa de los ciudadanos a propuesta de las universidades y de las organizaciones no gubernamentales. El Instituto Electoral del Distrito Federal organizará el proceso de elección de los consejeros y éste deberá coincidir con los procesos electorales de la entidad. Los candidatos a ocupar el cargo de consejero de la Judicatura tendrán derecho a tiempos del Estado para exponer sus propuestas y programa de trabajo. En los términos de esta Constitución, el Instituto Federal Electoral asignará dichos tiempos para los procesos de elección. El presidente del Tribunal Superior de Justicia no podrá formar parte del Consejo de la Judicatura. Durarán nueve años en su cargo; serán sustituidos de manera escalonada y no podrán ser nombrados para un nuevo periodo. El presidente del Consejo será designado por mayoría de votos de los Consejeros; durará en su encargo dos años y no podrá ser nombrado para un nuevo periodo. En ningún caso el Presidente del Tribunal Superior de Justicia podrá ser presidente del Consejo ni formar parte de él.**

...

III. a VI. ...

### Transitorio

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

### Notas

1 Baste lo siguiente, para reforzar la afirmación anterior: el artículo 94 constitucional, por excelencia el que se refiere al Poder Judicial, ha sido reformado solo diez veces, desde 1928. En el marco de esas reformas, la efectuada en 1994 durante el mandato presidencial de Ernesto Zedillo Ponce de León, es considerada la de mayor trascendencia. Esta reforma reforzó privilegios a los ministros, pues se estableció en la Constitución su derecho a un haber de retiro, el cual ha sido muy criticado por la opinión pública por su carácter antirrepublicano. La última reforma a este artículo, se realizó en 1999.

2 Magaloni, Ana Laura y Layda Negrete, *El Poder Judicial y su política de decidir sin resolver*, Documento de trabajo, número 1, División de Estudios Jurídicos del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), México, 2001, p. 1.

3 Cárdenas, Jaime, “Rendición de cuentas, transparencia y poder judicial”, en *Derecho comparado de la información*, número 14, julio-diciembre 2009, UNAM-IIIJ, México, p. 46.

4 Perfecto Ibáñez, “Poder judicial y juez en el Estado constitucional de Derecho. El sistema de Consejo”, en *En torno a la jurisdicción*, Buenos Aires, Editores del Puerto, 2007, p. 134.

5 *Ibidem*, p. 130.

6 *Ibidem*.

7 Salvo que se indique otra fuente, una parte de la siguiente información la retomamos de *El consejo de la judicatura*, Héctor Fix-Fierro y Héctor Fix-Zamudio, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, 1996.

8 Portal oficial de internet del Consejo de la Judicatura de Bolivia: <http://www.poderjudicial.gob.bo/consejo/>

9 Fuente: Ley 24.937, artículo 1.

10 Página electrónica oficial del Consejo Nacional de la Magistratura de Perú: <http://www.cnm.gob.pe/cnm/>

11 Constitución de la República de Ecuador, en su Sección Quinta “Del Consejo de la Judicatura”.

12 Cárdenas, Jaime, *op. cit.* , p. 70.

13 En la Constitución de 1857, en su artículo 92, podemos ubicar un antecedente importante sobre la elección semidirecta de miembros del Poder Judicial, en este caso, los ministros de la Corte: “Cada uno de los individuos de la Suprema Corte de Justicia durará en su encargo seis años y su elección será indirecta en primer grado en los términos que disponga la ley electoral”.

14 José María del Castillo Velasco, *Apuntamientos para el estudio del derecho constitucional mexicano* , México, edición facsimilar, Miguel Ángel Porrúa, 2007, p. 203.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 8 de septiembre de 2010.

Diputado Jaime Fernando Cárdenas Gracia (rúbrica)

**QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 74 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y 30. DE LA LEY DE LA COMISIÓN REGULADORA DE ENERGÍA, A CARGO DEL DIPUTADO PEDRO JIMÉNEZ LEÓN, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE CONVERGENCIA**

El suscrito, Pedro Jiménez León, en su carácter de diputado al Congreso de la Unión y en ejercicio de la facultad que confieren los artículos 71, fracción II, 72 y 78 de la Constitución Política, así como con fundamento en el artículo 179 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 por la que se reforman los artículos 74, fracción VII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 30., fracción VII, de la Ley de la Comisión Reguladora de Energía, al tenor de la siguiente

**Exposición de Motivos**

En una muestra de falta de tacto y sensibilidad por la compleja situación económica que viven millones de mexicanos, la Secretaría de Hacienda ha venido autorizando a la Comisión Federal de Electricidad (CFE) un aumento en el precio de la energía eléctrica de consumo doméstico básico, tomando como referencia la inflación y los precios internacionales de los principales combustibles utilizados para la generación de electricidad, como gas natural, carbón, combustóleo y diesel, en detrimento de millones de hogares, particularmente los de menores ingresos y de los que habitan en regiones donde las condiciones climáticas obligan a utilizar sistemas de ventilación y aire acondicionado para mitigar el clima extremo, con el consiguiente mayor consumo de energía eléctrica.

El incremento de las tarifas del servicio público de energía eléctrica en el país repercute en el nivel de competitividad de las empresas nacionales, en el empleo, en el alza de los productos básicos y, en general, en el nivel de vida de las familias.

En el país vemos, en el marco de una política económica globalizada, cómo en distintas áreas de la actividad económica, como el petróleo, la minería, los ferrocarriles, los aeropuertos y las líneas aéreas, es patente la debilidad gubernamental por trasladar a los inversionistas privados la prestación de los servicios.

En el caso de la electricidad, resulta preocupante que en la última década haya prevalecido la inversión privada en plantas generadoras para el consumo nacional y para exportación, con los esquemas de productor independiente, autoabastecimiento y cogeneración, llegando al extremo, pese a la prohibición constitucional, de generar 40 por ciento de la electricidad.

La práctica de continuar otorgando permisos para generar energía eléctrica ha colocado al país en una situación en la que el margen de reserva, que actualmente es de 50 por ciento, obliga a continuar pagando a los productores independientes, aun cuando las plantas generadoras se encuentren paradas. En el fondo se procura no afectar los compromisos privados.

No sorprende que desde principios de la presente década, los precios de las tarifas eléctricas en México hayan superado los de Estados Unidos. La razón es simple: los incrementos tarifarios en México se realizan de manera mensual, y para determinar la tarifa se toman como referencia la

inflación y los precios internacionales de los principales combustibles utilizados para generar energía eléctrica, como gas natural, carbón, combustóleo y diesel.

El elevado nivel de tarifas también explica el aumento del consumo eléctrico autoabastecido, que ha crecido de manera importante (cerca de 40 por ciento).

Con base en información dada a conocer por la CFE y en la revisión de las tarifas, entre enero de 2009 y el mismo mes de 2010 los precios de la electricidad para los hogares con tarifa uno de consumo doméstico básico aumentaron 3.62 por ciento, en tanto que los precios medios de energía eléctrica pasaron de 112.77 centavos por kilovatio/hora en marzo de 2009 a 120.38 centavos a marzo de 2010; esto es, un incremento de 6.7 por ciento (*La Jornada*, 3 de enero de 2010).

El análisis económico y de política de precios nos indica que en el caso de las tarifas del sector comercial el incremento fue de 9.9 por ciento; en el sector servicios de 7.3 y para las empresas medianas de 24.9. El análisis también indica que a 800 grandes industrias que la CFE presta el servicio enfrentaron incrementos de 31.6 por ciento, un nivel que representa seis veces el inflacionario registrado entre marzo del año pasado y marzo de 2010.

En particular, las tarifas eléctricas domésticas registraron un incremento de 6.7 por ciento en el primer trimestre de 2010. Esto representa 35 por ciento más que el aumento acumulado de la inflación, de 4.97, reportado entre el primer trimestre de 2009 y el mismo lapso de 2010.

Desafortunadamente, unos 29.7 millones de usuarios domésticos de energía eléctrica que atiende la CFE sufren incrementos constantes en sus recibos del consumo, pese a tener un servicio deficiente, con interrupciones que se han multiplicado a partir de que, en octubre de 2009, Luz y Fuerza del Centro dejó de prestar el servicio.

Los altos precios y costos de la luz no sólo golpean la economía del hogar de las familias mexicanas: también sacuden la industria a tal grado, que algunas empresas no pueden cubrir sus gastos. Las tarifas eléctricas mexicanas son mayores que las pagadas por los habitantes de algunos países latinoamericanos. Los usuarios de Ecuador, Uruguay, Paraguay y El Salvador pagan menos por la electricidad que los mexicanos, incluso si consideramos los subsidios recibidos en el país.

En cuanto al servicio público de energía eléctrica, de acuerdo con el **índice de la calidad de la electricidad del Foro Económico Mundial** en el reporte anual de competitividad 2009-2010, México se encuentra muy por debajo de otros países, en el lugar 88 de 132, en cuanto a la calidad del servicio eléctrico en el periodo 2008-2009.

Por lo que se refiere a calidad del servicio y oferta de electricidad, México está muy debajo de los sistemas eléctricos de clase mundial como Dinamarca, que ocupa el primer lugar, al igual que respecto a sus socios comerciales del TLCAN (Estados Unidos se halla en el lugar 17 y Canadá en el 15) y respecto a países de Latinoamérica como Chile (37), Colombia (58) y hasta Honduras (86), donde México que ocupa el lugar 88; se encuentra muy rezagado.

El Centro de Investigación para el Desarrollo, AC, realizó una comparación de tarifas residenciales para 2006 construida a partir de los libros tarifarios de las empresas eléctricas de diversas partes del mundo, incluyendo además de los países desarrollados revisados por la OCDE, varios latinoamericanos. La comparación tarifaria confirmó los altos costos del servicio eléctrico mexicano y mostró que el subsidio en el país mitiga el peso de la tarifa real, pero no llega a los niveles de países con sectores eléctricos eficientes.

En el análisis *Fuentes de sobre costos y distorsiones en las empresas eléctricas públicas en México* (2009), el Banco de México señala que es muy probable que sigamos viendo precios de la electricidad mayores que los del vecino del norte y de otros países.

Desde 2000, el incremento de las tarifas eléctricas ha sido de 60 por ciento. Eso representa que, en promedio, han aumentado en 6 por ciento anual.

Sin embargo, a partir del acuerdo del 7 de febrero de 2002 se han incrementado de manera paulatina y permanente, lo que afecta los sectores sociales con menores ingresos. Esta situación nos corresponde corregirla.

Actualmente se mantiene el esquema a través del cual la Secretaría de Hacienda y Crédito Público fija las tarifas eléctricas, con criterios discrecionales, lo que debería corresponder a un organismo independiente con capacidad técnica.

Desafortunadamente los ciudadanos tenemos que cubrir pagos cada vez más altos por el incremento de las tarifas eléctricas en el país, lo que repercute sin duda en el nivel de competitividad de las empresas nacionales, evita la generación de empleos y provoca poca participación en el mercado mundial.

Con la cuestionable declaración de extinción de Luz y Fuerza del Centro por el gobierno federal, los habitantes de la zona centro del país se encuentran en total indefensión frente a los crecientes cobros por el servicio de energía eléctrica que ahora realiza la CFE, sin que haya mecanismo alguno mediante el cual se puedan revertir los cobros excesivos so pena de sufrir el corte del servicio.

De manera contraria a las promesas vertidas durante la campaña electoral de 2006, que han quedado en la desmemoria del titular del Ejecutivo federal, en la actualidad los precios de la energía eléctrica y los combustibles han mantenido su tendencia al alza.

Por otra parte, coinciden analistas\* en que la opacidad del sector eléctrico mexicano ha provocado un manejo perverso del precio de las tarifas eléctricas.

En la última década se ha permitido de manera importante la inversión privada en plantas generadoras de energía eléctrica para el consumo nacional y para exportación en los esquemas de productor independiente, autoabastecimiento y cogeneración.

La situación comentada contrasta con la política tarifaria adoptada por la Secretaría de Hacienda en el sentido de mantener una constante alza y por la propia CFE, que no perdona retrasos.

Distintos son el trato y la tolerancia hacia las grandes empresas, muchas de las cuales no pagan el servicio, incluso algunas dependencias del gobierno federal; por ejemplo, los beneficios que genera el régimen de consolidación fiscal, que permite a cerca de 400 grandes empresas pagar sólo 2 por ciento de ISR.

Lo hemos expresado en reiteradas ocasiones: en el fondo, el problema radica en la ausencia de una política nacional de precios de los combustibles y en el manejo discrecional con que actualmente se mueve la Secretaría de Hacienda.

Por tal motivo, con la presente iniciativa proponemos



1. Que como una medida que calificamos urgente, corresponda a la Cámara de Diputados la determinación de las tarifas de energía eléctrica, con lo cual pretendemos fortalecer las facultades del Poder Legislativo.

2. A fin de justificar tarifas acordes con la realidad nacional, en las que se consideren tanto el consumo real como las condiciones económicas del país, proponemos que en su determinación intervenga la Comisión Reguladora de Energía y se escuche adicionalmente a instituciones de educación superior, como la Universidad Nacional Autónoma de México y el Instituto Politécnico Nacional.

Por lo expuesto, se somete a consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de

**Decreto por el que se reforman los artículos 74, fracción VII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 3o., fracción VII, de la Ley de la Comisión Reguladora de Energía**

**Artículo Primero.** Se reforma el artículo 74, fracción VII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

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

I. a VI.

**VII. Establecer las tarifas del servicio público de energía eléctrica, así como los precios máximos de las gasolinas y el diesel, escuchando la opinión de la Secretaría de Hacienda y Crédito, de la Comisión Reguladora de Energía y de las instituciones de educación superior que determine la propia Cámara;**

VIII. ...

**Artículo Segundo.** Se reforma el artículo 3o., fracción VII, de la Ley de la Comisión Reguladora de Energía, para quedar como sigue:

**Artículo 3o.** Para el cumplimiento de su objeto, la comisión tendrá las atribuciones siguientes:

I. a VI. ...

**VII.** Aprobar los términos y las condiciones a que deberán sujetarse las ventas de primera mano de gas natural y de gas licuado de petróleo y expedir las metodologías para la determinación de sus precios, salvo que existan condiciones de competencia efectiva a juicio de la Comisión Federal de Competencia.

...

**Emitirá opinión técnica, a solicitud de la Cámara de Diputados, para la determinación de los precios y tarifas de los servicios públicos, cuando le sea requerida.**

VIII. a XXII. ...

**Transitorios**

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

Segundo. Las disposiciones legales que contravengan el contenido de esta iniciativa quedarán sin efecto a partir de la publicación del presente decreto.

Nota

\* Velasco Oliva, Cuauhtémoc. *El sector eléctrico en México. Costos, tarifas y opacidad, ¿por qué son elevadas las tarifas eléctricas?* En el mismo sentido se pronuncian los ingenieros José Luis Apodaca Villarreal y Ángel Alberto Martínez Gómez.

Palacio Legislativo en San Lázaro, a 12 de octubre de 2010.

Diputado Pedro Jiménez León (rúbrica)

**QUE REFORMA EL ARTÍCULO 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO OVIDIO CORTAZAR RAMOS, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN**

El que suscribe, diputado Ovidio Cortázar Ramos, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional de la LXI Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71 fracción II y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 39 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; así como en los artículos 55 fracción II, 56, 60 y 64 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, me permito someter al pleno de esta honorable soberanía, iniciativa con proyecto de decreto, por el que se adiciona la fracción XXIX-P al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de regulación de las organizaciones que efectúan contrataciones u operaciones de mutuo con interés y garantía prendaria; la cual se fundamenta bajo la siguiente

**Exposición de Motivos**

En el presente siglo XXI, México se encuentra frente a enormes retos, lo cual requiere que desde esta soberanía continuemos impulsando medidas inaplazables para privilegiar los intereses de aquellos sectores más vulnerables de la sociedad.

En este tenor, un tema de suma importancia sin duda alguna en la agenda nacional, es regular a las instituciones, personas físicas y jurídicas que realizan contrataciones u operaciones de mutuo con interés y garantía prendaria no reguladas por la legislación financiera, comúnmente conocidas como “Casas de Empeño”.

Las casas de empeño han venido operado por varios siglos tanto en oriente como en occidente, presentando una variación en su forma de operación, así como su fundación, constitución y estatutos bajo los que se rigen.

De conformidad con la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, en nuestro país, al término de su Revolución, en junio de 1921, la Junta de Beneficencia Privada (dependiente de la Secretaría de Gobernación) inicia la supervisión de las operaciones de las casas de empeño, existiendo también en la rama de préstamos con garantía prendaria, empresas privadas, con el propósito de desarrollar y operar franquicias en todo el país, otorgando créditos prendarios.<sup>1</sup>

**Instituciones de asistencia privada y casas de empeño**

Los montes de piedad surgen en el siglo XV en Italia, y de ahí se traslada dicha figura asistencial a otros países de Europa, entre ellos España.

En México, con la creación del Nacional Monte de Piedad en el año de 1775, comenzó la operación en nuestro país de las instituciones de asistencia privada, las cuales surgieron como un medio para realizar acciones en beneficio de la sociedad, cuyo objetivo primordial era por un lado, el brindar liquidez inmediata mediante el otorgamiento de préstamos prendarios con la tasa más baja de interés y el propósito de ayudar a todos aquellos que tengan necesidades económicas urgentes.

Y por el otro lado, destinar el remanente de la operación prendaria a proyectos asistenciales mediante otras instituciones de asistencia privada, que ofrecen sus servicios a niños, jóvenes, adultos mayores, enfermos carentes de recursos económicos en áreas de protección, salud, trabajo y educación, entre muchos otros. <sup>2</sup>

Por su parte, Montepío Luz Saviñón, nace en 1902 con una donación de 300 mil pesos, como una institución de beneficencia para otorgar créditos con bajo interés, dejando en garantía una prenda. <sup>3</sup>

Otra de las instituciones de asistencia privada es la Fundación Rafael Dondé I.A.P., la cual es una institución sin fines de lucro, creada en 1905. Cuyo fundador, el licenciado Rafael Dondé Preciat, hizo suyo el compromiso de ayudar a los más necesitados, a través de la educación.

La institución en comento centra sus esfuerzos en brindar apoyos económicos y en especie a escuelas, centros educativos y otras instituciones que orientan sus acciones a favor de la educación de niños y jóvenes de escasos recursos económicos. De igual forma otorga préstamos prendarios temporales y urgentes a la población de escasos recursos, que en la mayoría de los casos, no tienen acceso a algún tipo de crédito que les permita obtener recursos inmediatos para cubrir algunas de sus necesidades básicas; de conformidad a la información que publica dicha fundación. <sup>4</sup>

Sin embargo, al convertirse en una práctica popular, en virtud de la imperiosa necesidad de liquidez inmediata para cubrir contingencias, en los últimos años es evidente que han comenzado a proliferar distintos establecimientos de empeño como negocios puramente lucrativos, ahora operadas por particulares y sin un control eficaz sobre los mismos.

En este tenor, dentro de las figuras que más han proliferado al margen del sistema financiero se encuentran las casas de empeño, cuyos servicios se basan en operaciones de mutuo con interés y garantía prendaria, con fines de lucro y especulación comercial.

“La especulación comercial constituye la naturaleza jurídica propia de los actos de comercio. La palabra especular significa “procurar provecho o ganancia por cualquier medio”. Provecho es utilidad. Ganancia es sinónimo de lucro.

Conviene agregar que propósito de especulación comercial, tiene una explicación psicológica, subjetiva. Propósito es intención, ánimo, deseo deliberado de obtener lucro, utilidades, ganancias de capital.” <sup>5</sup>

De acuerdo a las cifras que expuso el presidente de la marca Casas de Empeño Prendamex, el crecimiento desordenado de este tipo de negocios podría pulverizar al mercado, por lo que es necesario una regulación en la materia, al señalar que el número de casas de empeño pasó de mil 850 a cuatro mil 500 en los últimos cuatro años.

Cabe destacar que las casas de empeño que operan bajo la figura de asociaciones civiles o instituciones de asistencia privada están sujetas al Código Civil del Distrito Federal y de las entidades federativas y las leyes de instituciones de asistencia privada del Distrito Federal y de las entidades federativas, mientras que las constituidas como sociedades mercantiles son reguladas por la Ley General de Sociedades Mercantiles, el Código de Comercio y la Ley Federal de Protección al Consumidor.

De acuerdo a la Profeco, en el mes de agosto de 2009, el costo anual total (CAT) promedio de las casas de empeño fue de 257.2 por ciento, lo cual denota claramente que actualmente su objetivo final ya no es la beneficencia.

Con fundamento en lo que establece la NOM-179-SCFI-2007 las casas de empeño (excepto las IAP) están obligadas a exhibir el contrato de adhesión y el CAT.

Al respecto, el 21 de noviembre de 2008, la Dirección General de Estudios sobre Consumo de Profeco visitó, diez casas de empeño en la Ciudad de México y área metropolitana, en la cual observó que tan sólo en tres casas de empeño se exhibe el CAT y en ocho de ellas el contrato de adhesión.

Las instituciones de asistencia privada no tienen su contrato registrado ante Profeco y tampoco dan a conocer el CAT, toda vez que la LFPC no las obliga. Sin embargo, una mayor transparencia en las características de la oferta (tasa de interés y CAT) redundaría en beneficio de los usuarios de estos servicios.<sup>6</sup>

### **Propuesta Concreta**

De lo anteriormente expuesto, resulta indispensable continuar impulsando reformas que protejan el patrimonio de las familias mexicanas, que en no pocas ocasiones, pierden su único patrimonio al no poder cubrir el préstamo y los altos intereses que el mismo conlleva.

Esta, sin duda alguna, representa una de las exigencias más sentidas de la ciudadanía.

Las casas de empeño pueden considerarse como intermediarios financieros, en virtud de que su objetivo es una utilidad con los intereses que cobran, por lo cual se propone reformar el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a efecto de facultar al Congreso de la Unión para expedir leyes en materia de constitución, organización, funcionamiento y extinción de las casas de empeño.

Por lo anteriormente expuesto y con el fundamento legal referido en el proemio del presente documento, presento ante esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de

### **Decreto**

Artículo Único. Se adiciona la fracción XXIX-P del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

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

I. a XXIX-O. ...

XXIX-P. Para expedir leyes en materia de constitución, organización, funcionamiento y extinción de las casas de empeño.

XXIX-O.-XXX.

XII. a XVII. ...

## Transitorio

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

### Notas

1. Fuente: <http://www.condusef.gob.mx/index.php/otros-servicios-y-productos/943.html>

2. El Conde de Regla inspiró su obra en el Monte de Piedad de Madrid y abrió las puertas de esta Institución en el año de 1775.

El Nacional Monte de Piedad es una Institución de Asistencia Privada con personalidad jurídica propia, sin fines de lucro, que tiene como tarea realizar labores de carácter asistencial y humanitario.

Esta Casa Asistencial de Préstamos Prendarios cuenta con 235 años ininterrumpidos de ofrecer sus servicios y ha sabido continuar tras la Independencia, la Invasión Francesa y las Leyes de Reforma, La Revolución Mexicana y la Guerra Cristera.

Fuente: <http://www.montepiedad.com.mx>

3. Montepío Luz Saviñón es una Institución de Asistencia Privada, regulada por la Ley de Instituciones de Asistencia Privada del Distrito Federal.

Esto significa que es una persona moral, sujeta de derecho privado, que con bienes de propiedad particular ejecuta actos con fines humanitarios de asistencia, sin propósitos de lucro y sin designar individualmente a los beneficiarios. Esta persona debe ser administrada por un Patronato guiado por la Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal y vigilada por la Junta de Asistencia Privada.

Fuente: <http://web.montepio.org.mx>

4. Fuente: <http://www.frd.org.mx/Fundacion.html>

5. Fuente: <http://www2.scjn.gob.mx/leyes/UnProcLeg.asp?nIdLey=130&nIdRef=193&nIdPL=1&cTitulo=>

### CONSTITUCION

6. Fuente: [http://www.profeco.gob.mx/encuesta/brujula/bruj\\_2009/bol108\\_entre\\_em\\_peno.asp](http://www.profeco.gob.mx/encuesta/brujula/bruj_2009/bol108_entre_em_peno.asp)

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 23 de septiembre de 2010.

Diputado Ovidio Cortázar Ramos (rúbrica)

**QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 41, 110 Y 111 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA ELSA MARÍA MARTÍNEZ PEÑA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE NUEVA ALIANZA**

Elsa María Martínez Peña, integrante del Grupo Parlamentario de Nueva Alianza en la LXI Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política; y 55, fracción II, 60, 63 y 64 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos presenta ante esta soberanía iniciativa con proyecto de decreto por el que se adicionan un párrafo cuarto a la fracción V del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) y un segundo párrafo al numeral 5 del artículo 110, y se reforma el párrafo primero, numeral 2, del artículo 111 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe), al tenor de la siguiente

**Exposición de Motivos**

La participación política de las mujeres constituye un proceso en marcha que presenta pendientes considerables en México. El ciclo que se abrió en 1953 con la obtención del derecho al voto femenino, requiere de una serie de acciones legislativas e institucionales para garantizar la equidad entre los géneros en el ámbito de los espacios públicos donde se generan las decisiones fundamentales.

El adelanto de las mujeres es un proceso que ha venido ganando espacios importantes en las últimas décadas. A través de diversos instrumentos legales e institucionales, se han debilitado ciertos entramados políticos y culturales que reproducían íntegramente la relación de dominio y sumisión del género femenino por parte del masculino. Sin embargo, paulatinamente la perspectiva de género ha ido trascendiendo en los espacios públicos, los horizontes culturales y el sistema de valores sociales en México y el mundo. Falta un gran camino por recorrer, pues las mujeres siguen siendo, notablemente, las más pobres, las más marginadas, las más violentadas, las más excluidas, pero la lucha por sus derechos ha acumulado un creciente reconocimiento social.

Si bien se han logrado avances significativos para lograr la equidad de género en una importante gama de políticas públicas, principalmente a través de los instrumentos que brindan acciones afirmativas. Es indispensable garantizar la igualdad de condiciones en los ámbitos políticos, de tal manera que en la ley y en los hechos se reconozca a hombres y mujeres como sujetos políticos de un mismo nivel. La lucha por los derechos de las mujeres debe trascender y consolidarse más allá del ejercicio del sufragio, y más allá de los importantes logros obtenidos en materia social y cultural. Es indispensable que este proceso abarque los ámbitos políticos.

La política constituye uno de los ámbitos sustantivos en el que se expresa la situación de desigualdad entre mujeres y hombres. Sus dispositivos y estructuras restringen el derecho de las mujeres para acceder y participar de la misma manera que los hombres en los espacios políticos y de toma de decisiones y, en general, en todos aquellos ámbitos clave de poder, determinantes en la definición del interés colectivo de la sociedad.

El Consejo General del Instituto Federal Electoral (IFE) constituye un importante espacio público en cuya integración no se ha legislado para garantizar la equidad de género. El IFE es una institución fundamental del Estado mexicano, pilar de la democracia.

El IFE se creó en 1990, como una respuesta a los fuertes cuestionamientos sobre la imparcialidad y calidad de las instituciones electorales, luego de las impugnadas elecciones de 1988. Hasta entonces, la autoridad electoral estaba depositada en una Comisión Federal Electoral dependiente de la Secretaría de Gobernación. Es decir, el Ejecutivo federal organizaba y vigilaba las elecciones federales, en detrimento de la credibilidad de las elecciones y la legitimidad de los gobernantes.

Si bien el IFE contó desde su fundación con un Consejo General como parte fundamental de su estructura de gobierno, no es sino hasta la reforma política de 1996 cuando adquiere la relevancia que hoy tiene. En 1996, el IFE se transformó en un organismo público autónomo, en cuyas estructuras no tendrían voto ni poder de decisión el gobierno federal ni los partidos políticos. De este modo, el IFE se constituyó en la máxima autoridad electoral federal, responsable de vigilar el cumplimiento de la legislación federal al respecto, observando los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad. La nueva legislación estableció que los integrantes del Consejo General serían nombrados por el pleno de la Cámara de Diputados por el voto de las dos terceras partes de los legisladores presentes.

El primer Consejo General del IFE autónomo estuvo integrado por ocho consejeros electorales y un consejero presidente, en funciones de 1996 a 2003 y fue responsable de organizar las elecciones federales de 1997, 2000 y 2003; las dos primeras representaron un formidable reto a la nueva institucionalidad electoral, pues sus resultados cambiaron el rostro político de México al terminarse las mayorías absolutas en el Congreso, en 1997, y producirse la alternancia en la presidencia de la República, en 2000. El IFE respondió satisfactoriamente a este reto.

Sin embargo, desde una perspectiva de género, este período del Consejo General del IFE se caracterizó por una presencia femenina bastante reducida. De hecho, solamente una mujer ocupó uno de los nueve cargos de consejero electoral. En efecto, la consejera Jacqueline Peschard Mariscal fue la única mujer integrante del Consejo General del IFE en el periodo 1996-2003; es decir, las mujeres ocuparon solamente 11 por ciento de los espacios en el máximo órgano de gobierno de la institución más importante de la democracia mexicana.

En 2003, la designación de los nuevos integrantes del Consejo General del IFE para el período 2003-2010, se dificultó debido a que los diversos grupos parlamentarios de la Cámara de Diputados no lograron construir los consensos que permitieran una designación con respaldo de todos los legisladores, generando un problema de legitimidad de naturaleza distinta al que se aborda en la presente Iniciativa. En esta nueva generación de consejeros electorales se designaron tres mujeres: Lourdes López Flores, María Teresa de Jesús González Luna y Alejandra Latapí Renner. Es decir, para este periodo el Consejo General del IFE presentaría una integración más equilibrada en perspectiva de género, pues 33 por ciento de los espacios lo ocuparían mujeres.

En 2007 se aprobó la última reforma constitucional en materia electoral, cuyo eje central fue regular la relación entre los medios de comunicación y la política electoral. Para efectos de la presente Iniciativa, cabe destacar que esta reforma introdujo la modalidad designar a la Cámara de Diputados para llevar a cabo una amplia consulta a la sociedad para designar a los consejeros electorales y estableció la renovación anticipada de los integrantes del Consejo General del IFE. Más allá de la polémica que esta decisión generó, hay que establecer que la nueva legislación electoral dispuso que los integrantes del órgano superior de dirección del IFE permanecerían en su cargo nueve años y renovándose en éste sus miembros de forma escalonada.



De este modo, en 2007 se cumplió la primera etapa de renovación con dos consejeros y el actual consejero presidente; en 2008 otros tres consejeros fueron designados y los últimos tres serán electos por la Cámara de Diputados a más tardar el 31 de octubre de 2010.

En este proceso de renovación, la equidad de género nuevamente se desequilibró, ya que salieron las tres consejeras mencionadas y únicamente el Pleno de la Cámara de Diputados designó a la consejera María Macarita Elizondo Gasperin. Lo referido ilustra claramente la necesidad de establecer desde la CPEUM y la legislación secundaria en materia electoral, disposiciones necesarias para garantizar la participación equitativa de género que en la conformación del Consejo General del IFE.

La presencia garantizada de la mujer en espacios políticos tan significativos como el Consejo General del IFE, establecerá las condiciones necesarias para que en los trabajos de esta institución estratégica de nuestra democracia trascienda la perspectiva de género, entendida como una concepción que se propone eliminar las causas de la opresión de género, como la desigualdad, la exclusión, la injusticia y la jerarquización de las personas basadas precisamente en el género.

Las mujeres forman una notable mayoría en la estructura del padrón electoral federal. En efecto, el corte al mes de junio de 2010 del Registro Federal de Electores consigna que en el padrón electoral se tiene registro de 41.3 millones de mujeres por 38.5 millones de hombres; es decir, las mujeres representan el 51.75 por ciento de la ciudadanía mexicana, mientras que los hombres integran 48.25 de ella. Esta realidad es un elemento adicional para impulsar el objetivo señalado respecto a la conformación del Consejo General del IFE, pues fortalecería su representatividad en materia de equidad de género. Se debe tener presente que el IFE y su Consejo General son órganos de los ciudadanos.

La legislación electoral federal contiene disposiciones relativas a la equidad de género, en el ámbito de las candidaturas de los partidos políticos. La reforma electoral de 1996, estableció la obligatoriedad del sistema de cuotas de género en las candidaturas a diputados y senadores de los partidos políticos. De este modo, se estableció una ecuación 70/30; es decir, en la formación de las candidaturas ningún género excediera 70 por ciento de ellas.

La reforma electoral de 2007 modificó la ecuación, para establecerla en 60/40; es decir, ningún género deberá exceder para sí 60 por ciento de las candidaturas de los partidos políticos. Estas disposiciones deben los partidos políticos plasmarlas en sus estatutos. Quedan exceptuadas de lo anterior las candidaturas de mayoría relativa que sean resultado de un proceso de elección democrático previsto en los estatutos de cada partido; lo cual representa un factor que ha permitido a los partidos eludir de alguna manera el espíritu de la ley.

De manera especial, es útil citar el artículo 38 del Cofipe, en el capítulo de las obligaciones de los partidos políticos:

**Artículo 38** 1.Son obligaciones de los partidos políticos nacionales:

...

s) Garantizar la equidad y procurar la paridad de los géneros en sus órganos de dirección y en las candidaturas a cargos de elección popular;

Esta disposición ilustra el considerable avance que la equidad de género ha tenido en el conjunto de valores democráticos de México, incluso en los ámbitos de representación y decisión política. Por ello es necesario reformar la CPEUM, en el artículo 41, Apartado D, fracción V, con la finalidad de establecer que en la integración del Consejo General del IFE se garantice que ningún género exceda dos tercios de los cargos existentes.

La presente iniciativa tiene por objeto adicionar un cuarto párrafo a la fracción V del artículo 41 de la CPEUM, de igual forma adicionar un segundo párrafo al numeral 5 del artículo 110 y reformar el primer párrafo del numeral 2 del artículo 111, del Cofipe, con la finalidad de garantizar que en la integración del Consejo General del IFE, prevalezca el principio de paridad de género.

En caso de aprobarse la presente Iniciativa, en la designación de los integrantes del Consejo General del IFE ningún género podrá tener menos de tres consejeras o consejeros, ni más de seis. La equidad de género estará salvaguardada a través de una disposición legal, y no estará sujeta a los vaivenes y la incertidumbre del proceso de designación, ni dependerá de las negociaciones políticas o las posturas ideológicas inherentes a dicho proceso.

La reforma y adiciones propuestas como mecanismos de selección que impulsen la participación equitativa de aspirantes de los distintos géneros, deben orientar la amplia consulta a la sociedad por parte de la Cámara de Diputados en el proceso de selección y designación de los integrantes del Consejo General del IFE.

En el Grupo Parlamentario de Nueva Alianza estamos convencidos de que el adelanto de las mujeres es un proceso que debe abarcar todos los ámbitos de la vida pública nacional. Por ello es necesario fortalecer el marco constitucional y legal que garanticen la paridad de género en los espacios de decisión política y más aún en el Consejo General del IFE, uno de los primeros organismos públicos autónomos creados para que la ciudadanía asumiera la corresponsabilidad del Estado de organizar las elecciones federales, como pilar de la democracia representativa y como pieza fundamental en la configuración de nuestra identidad mexicana.

Por las consideraciones expuestas y fundadas, en mi calidad de integrante del Grupo Parlamentario de Nueva Alianza someto a consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de

**Decreto por el que se adicionan un párrafo cuarto a la fracción V del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y un párrafo segundo al numeral 5 del artículo 110, y se reforma el párrafo primero, numeral 2, del artículo 111 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales**

**Primero.** Se adiciona un párrafo cuarto a la fracción V del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 41. ...**

I. a IV. ...

V. ...

...

...

**Con objeto de establecer una participación equitativa entre hombres y mujeres, en la formulación de sus propuestas para elegir al consejero Presidente y a los ocho consejeros electorales, los grupos parlamentarios garantizarán que ninguno de los géneros exceda las dos terceras partes de estos cargos.**

**Segundo.** Se adiciona un párrafo segundo al numeral 5 del artículo 110 y se reforma el primer párrafo, numeral 2, del artículo 111 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, para quedar como sigue:

**Artículo 110. ...**

**1. a 4. ...**

5. Los consejeros electorales serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, de entre las propuestas que formulen los grupos parlamentarios, previa realización de una amplia consulta a la sociedad.

**En la formulación de sus propuestas para elegir al consejero presidente y a los ocho consejeros electorales, los grupos parlamentarios garantizarán que ninguno de los géneros exceda las dos terceras partes de estos cargos.**

**Artículo 111. ...**

**1. ...**

2. De darse la falta absoluta del consejero presidente o de cualquiera de los consejeros electorales, la Cámara de Diputados procederá en el más breve plazo a elegir al sustituto, quien concluirá el periodo de la vacante. **El consejero sustituto deberá ser del mismo género que el consejero sustituido.**

**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 Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, a 30 de septiembre de 2010.

Diputada Elsa María Martínez Peña (rúbrica)

**QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 76 Y 89 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO ÉRIC RUBIO BARTHELL, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI**

El suscrito diputado federal Eric Rubio Barthell, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en la LXI 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, me permito someter a la consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman la fracción II del artículo 76, así como la fracción IV del artículo 89, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente.

**Exposición de Motivos**

**Antecedentes**

En 1824 con la primera carta constitucional de nuestro país, se establece entre otros acontecimientos la Independencia de México, ordenando la división de poderes de la Unión. En la misma Constitución se estableció que el Poder supremo de la federación se divide para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y que jamás podrían reunirse dos o más de éstos en una corporación o persona, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo.

En el mismo orden de ideas, el ejercicio del Poder Ejecutivo, según lo establecido en el artículo 80 de nuestra carta constitucional vigente, se deposita en un solo individuo a quien se le denomina “Presidente de los Estados Unidos Mexicanos”, el cual tiene a su cargo, de manera auxiliar, la administración pública federal, tanto centralizada como paraestatal.

Un elemento diferenciador de los regímenes democráticos hoy en día, es la vigencia de los controles parlamentarios sobre el Poder Ejecutivo, es decir, el conjunto de instrumentos que, con base en las constituciones, permiten al Congreso ejercer una supervisión legislativa más detallada de las actividades del Ejecutivo.

En este sentido, es importante mencionar que existen argumentos de peso (históricos, teóricos y normativos) para que sigamos considerando al Legislativo como una institución clave en el proceso de consolidación de la democracia que vive el país. Desafortunadamente aún y cuando hoy en día el Poder Legislativo juega un papel fundamental en la vida democrática del país, vemos con tristeza que cuando hablamos de su papel como contrapeso del Poder Ejecutivo, éste último sigue siendo demasiado fuerte.

Asimismo, es necesario resaltar que la debilidad que presenta el Legislativo ante el Ejecutivo, tiene importantes raíces estructurales, por lo cual es momento de que cambiemos esta tendencia. Por ello es imperativo reforzar el papel, el valor y la importancia del Poder Legislativo, ya que de la relación entre ambos poderes, se circunscribe el proceso de consolidación de la democracia mexicana.

De igual forma, es importante reconocer que debido a la abrumadora presencia del partido hegemónico dentro de los órganos de representación popular, pudieron atenuarse las deficiencias del diseño constitucional en materia de los poderes otorgados a cada rama de gobierno y de su

relación, en donde las diferencias entre la élite política podían ser procesadas de manera casi automática debido a que el Ejecutivo era reconocido como el árbitro final de toda disputa.

El arribo de la competencia electoral trajo aparejada la pluralidad y con ella se materializó por primera vez a nivel federal la aparición de un gobierno dividido. Este, a su vez, ha sacado a flote algunas imperfecciones institucionales en lo que respecta a la relación que existe entre ambos poderes, las cuales requieren ser atendidas, en beneficio del pueblo mexicano.

Aunque los controles sobre el Ejecutivo mexicano se han ido ampliando tanto por la vía de reformas constitucionales como por la vía de la pluralidad, en los órganos de representación popular, subsisten imprecisiones que deben ser corregidas.

Bajo este orden de ideas, se vuelve necesario encontrar un diseño institucional que encuentre un equilibrio entre poder y control, porque tan grave es tener una presidencia despótica como una presidencia desvalida. En donde si bien el actual marco constitucional en teoría, con sus defectos, imprecisiones y aciertos, no otorga al titular del ejecutivo facultades excesivas ni deja al Congreso sin autoridad suficiente para desempeñar las labores de legislar, es necesario que el Poder Legislativo realmente cuente con la posibilidad de controlar y supervisar al Poder Ejecutivo, en beneficio de sus representados.

Por lo anterior, y adentrándonos en el objetivo de la presente iniciativa, es preciso mencionar que de conformidad con el catálogo constitucional actual se establece que el Ejecutivo federal tendrá la atribución para nombrar servidores públicos, los cuales serán en cierta medida los responsables de la ejecución de políticas, planes y programas de la administración pública federal; esta facultad de nombramiento se encuentra consagrada en el artículo 89 que indica que al Presidente de la República, le corresponde:

“...

II. Nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda, y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes;

III. Nombrar los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, con aprobación del Senado;

IV. Nombrar, con aprobación del Senado, los coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, y los empleados superiores de Hacienda;

V. Nombrar a los demás oficiales del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, con arreglo a las leyes;

...

IX. Designar, con ratificación del Senado, al Procurador General de la República; ...”

No obstante lo anterior, la facultad del Ejecutivo federal, en muchos de los casos y como claramente se puede observar en las fracciones III, IV y IX que anteceden, requiere para su plena validez la ratificación o aprobación del Senado de la República.

Concomitantemente a dicho catálogo de atribuciones presidenciales, la facultad de ratificación del Senado de la República es con base en la facultad que le concede el artículo 76, fracción II, de nuestra carta constitucional, que a la letra dice:

“Son facultades exclusivas del Senado:

...

... II. Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga del Procurador General de la República, ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga; ...”

De lo anterior se deduce que, la facultad del Presidente de la República en lo referente al nombramiento de algunos de los servidores públicos señalados, es limitada por el Senado de la República al sujetar tales nombramientos a su aprobación, advirtiéndose que con ello se ejerce un control constitucional, para con ello llevar al Poder Ejecutivo Federal a elaborar una detenida y cuidadosa reflexión, no sólo de las aptitudes del candidato, sino de las necesidades del cargo que va a desempeñar.

Desafortunadamente y aún con las limitantes anteriores, vemos de forma continua que el ejecutivo no se conduce de acuerdo a éstos preceptos en la designación de algunos de sus candidatos para los distintos órganos pertenecientes a la administración pública federal, un ejemplo claro de esto, es el reciente nombramiento como del nuevo comisionado y su designación como presidente de la Comisión Federal de Telecomunicaciones (Cofetel), el cuál como todos ya sabemos no cumple con los requisitos que marca la ley para poder asumir el cargo, lo cual a todas luces representa un acto autoritario, poco institucional y representa un desacato a la ley, tanto del presidente de la República como del secretario de Comunicaciones y Transportes

Por lo anterior y considerando que:

Primero. Que los organismos reguladores de la administración pública federal, fueron creados en momentos y ante necesidades diferentes y que, por ende, sus características propias no guardan un tratamiento homogéneo en cuanto a su naturaleza jurídica, estructura, marco legal e institucional, grado de autonomía y atribuciones.

Segundo. Que aunado a lo anterior y no obstante la importancia que representa la delicada función encomendada a los mismos en áreas críticas de la actividad económica del país, ninguno de los organismos reguladores requiere de la intervención del Senado para formalizar la designación de los funcionarios comisionados en tales agencias reguladoras.

Tercero. Que actualmente en nuestro país uno de los aspectos prioritarios respecto de los que han ido lográndose importantes consensos estriba en la necesaria búsqueda de mecanismos que permitan reforzar aquellos organismos reguladores que tienen a su cargo tareas delicadas en materia de competencia económica, energía, telecomunicaciones, mejora regulatoria, servicios financieros y derechos del consumidor entre otras.

Cuarto. Que resulta imprescindible que quienes tienen a su cargo el combate a los monopolios, concentraciones indebidas y prácticas anticompetitivas; la desregulación económica para promover la inversión; la fijación de precios de insumos básicos como la electricidad; la

expansión de las redes, el desarrollo tecnológico y la competencia efectiva entre prestadores de servicios de telecomunicaciones; la protección de los derechos de usuarios y consumidores; y control y supervisión de servicios financieros, cuenten con los instrumentos necesarios pero, sobre todo, con la autonomía operativa e independencia política para actuar con absoluto rigor técnico en la atención de sus respectivas materias.

Quinto. Que uno de los aspectos fundamentales para lograr ese objetivo descansa en la pertinencia de que los nombramientos de los comisionados de los órganos reguladores de la administración pública federal centralizada sean cuidadosamente realizados, bajo una óptica responsable que permita encomendar a cuerpos colegiados debidamente seleccionados por el Ejecutivo federal pero sujetos a la ratificación del Senado de la República, tal y como ocurre con los casos ya señalados y existentes en la Constitución.

Sexto. Que esta propuesta está orientada a seleccionar los mejores cuadros para dichas posiciones regulatorias, dado el perfil técnico y especializado que en todos los casos se requiere, cuidando que los nombramientos no obedezcan a coyunturas políticas ni ambiciones de grupo, evitando con ello la discrecionalidad en la toma de decisiones y sustentando las resoluciones de tales organismos a criterios rigurosos y ajenos a vaivenes de otra índole.

Cabe mencionar, que esta iniciativa supone que los cargos de mérito deberán ser fijos, transexenales y escalonados, para asegurar la renovación periódica de comisionados pero, también, la necesaria continuidad en la realización de sus tareas.

Derivado de lo anterior, es que resulta necesario tener claro que estamos transitando, a pesar de las resistencias del Poder Ejecutivo, de un régimen presidencialista con partido hegemónico a uno presidencial y multipartidista, rigurosamente sustentado en el derecho y en los valores democráticos. Nuestra tarea es buscar la forma de hacer funcional esta realidad política, resolver el espacio de acción de cada poder del Estado, así como hacer más efectiva su responsabilidad en esta nueva circunstancia, por lo que es necesario destrabar las inercias y reticencias que complican el proceso de diálogo y acuerdo para ello es indispensable empezar por crear un ambiente que priorice las coincidencias.

Finalmente, podemos decir que debido a que las relaciones institucionales entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo son de gran relevancia para garantizar la gobernabilidad de todo sistema democrático, en donde la gobernabilidad democrática depende, en gran medida, de la capacidad del sistema político para atender los reclamos y las demandas ciudadanas en un marco de recíproca limitación y equilibrio entre los poderes públicos, por lo que resulta necesario impulsar que exista una relación constructiva entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo.

Por lo anteriormente expuesto y fundamentado, se somete a consideración de esta asamblea, la presente iniciativa con proyecto de

**Decreto que reforma el artículo 76, fracción II, y 89, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:**

**Artículo Único.** Se reforma el artículo 76, fracción II, y 89, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**Artículo 76. ...**

Son facultades exclusivas del Senado:

...

**II.** Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga del Procurador General de la República, ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, **comisionados de los organismos reguladores de la Administración Pública Federal que tengan el carácter de órganos desconcentrados u organismos descentralizados;** coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga;

...

#### **Artículo 89. ...**

Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

...

...

...

**IV.** Nombrar, con aprobación del Senado, los Coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, y los empleados superiores de Hacienda, **así como a los comisionados de los organismos reguladores de la Administración Pública Federal que tengan el carácter de órganos desconcentrados u organismos descentralizados;**

...

#### **Transitorios**

Primero. Quedará sin efecto cualquier disposición que se ponga al presente ordenamiento.

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

Diputado Eric Luis Rubio Barthell (rúbrica)



**QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 26 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Y 50., 20 Y 31 DE LA LEY DE PLANEACIÓN, A CARGO DE LA DIPUTADA MARÍA TERESA ROSAURA OCHOA MEJÍA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE CONVERGENCIA**

Quien suscribe, diputada María Teresa Rosaura Ochoa Mejía, del Grupo Parlamentario de Convergencia, con las facultades que le confieren los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 55 y 56 del Reglamento para el Gobierno Interior de Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, expone a consideración de ésta honorable asamblea, la presente iniciativa de decreto que reforma el artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Mexicanos y los artículos 5, 20 y 31 de la Ley de Planeación, bajo el tenor de la siguiente

**Exposición de Motivos**

1. El artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que “el Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación.”
2. Esta planeación para que sea democrática tiene que darse con la participación social y política de la sociedad. Por lo mismo, la propia Constitución determina, en el mismo artículo, “la participación de los diversos sectores sociales”; para recoger “las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo.”
3. De acuerdo con la propia Carta Magna, los procedimientos de participación y consulta los define la Ley de Planeación. Así, en su artículo 40., la ley reitera que “es responsabilidad del Ejecutivo federal conducir la planeación nacional del desarrollo con la participación democrática de los grupos sociales ...” Por otra parte, en su artículo 14, se establece que “la Secretaría de Hacienda y Crédito Público debe elaborar el Plan Nacional de Desarrollo, tomando en cuenta las propuestas de las dependencias y entidades de la administración pública federal y de los gobiernos de los estados, así como los planteamientos que se formulen por los grupos sociales y por los pueblos y comunidades indígenas interesados.” Finalmente, nuestro ordenamiento legal define, también, la participación de los gobiernos estatales y municipales, con el propósito de proyectar una correcta planeación regional.
4. De una forma más específica el artículo 20 de la Ley de Planeación, nos remite como “las organizaciones representativas de los obreros, campesinos, pueblos y grupos populares; de las instituciones académicas, profesionales y de investigación de los organismos empresariales; y de otras agrupaciones sociales, participarán como órganos de consulta permanente en los aspectos de la planeación democrática relacionados con su actividad a través de foros de consulta popular ...” En estas consultas, se señala, participarán los diputados y senadores del Congreso de la Unión.
5. No obstante que el sustento legal es impecable para que el Plan Nacional de Desarrollo sea producto de una planeación democrática, en los hechos termina siendo un Plan de objetivos encomiables, que proyecta, elabora y aprueba el Poder Ejecutivo federal.

Cuando la Ley de Planeación se expidió el 5 de enero de 1983, propiciada por la reforma constitucional al artículo 26 que obliga al Estado a organizar un sistema de planeación, fue con el objeto de darle una mejor conducción a las políticas públicas del Estado mexicano, para que la planeación económica ya no fuera una decisión unilateral del gobierno en turno. Hasta la fecha no se ha considerado así. Los contenidos del Plan de Desarrollo y los planes sectoriales respectivos terminan siendo propósitos, la mayor de las veces bien intencionados, del gobierno en turno sin contar con el respaldo del Congreso de la Unión que, a final de cuentas, aprueba o desaprueba la política fiscal y de egresos que le da viabilidad a los objetivos de los planes de desarrollo.

6. Además, la creación de la Ley de Planeación significaba, implícitamente, que el Poder Legislativo se convirtiera en un actor decisivo en la Planeación Democrática del Desarrollo Nacional. En esta lógica, posterior a la expedición de la Ley de Planeación, se aprobaron sendas reformas constitucionales y reglamentarias para que el Legislativo federal tuviese mayores facultades en materia presupuestaria. Una de las más recientes tiene que ver con la reforma al artículo 74 de la Constitución Política, que faculta a la Cámara de Diputados para modificar el proyecto de presupuesto enviado por el Ejecutivo Federal. Esto significa, en los hechos, que la Cámara de Diputados determina y aprueba la orientación del gasto que, al fin y al cabo, viene a ser la definición de ciertas variables de políticas económicas, que le dan sustento a cualquier sistema de planeación económica.

7. Dicho de otra forma, existe una gran paradoja, en el sentido que el Plan Nacional de Desarrollo es elaborado y aprobado por el Ejecutivo Federal, pero la política fiscal y de gasto que le da viabilidad a la concreción de los objetivos del Plan es delineada y aprobada por el Legislativo federal. O sea, por un parte el Ejecutivo federal determine ciertas políticas económicas para concretar los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, y por otra parte, la Cámara de Diputados apruebe una política presupuestal que contradice o dificulta los objetivos del Plan de Desarrollo.

8. Por ello, es imprescindible ir avanzando en el diseño de un nuevo régimen político de corresponsabilidades, que implique no sólo la definición conjunta de políticas públicas, sino el establecimiento de compromisos claros respecto a la evaluación y cumplimiento de los objetivos de la planeación democrática, en base al espíritu constitucional del artículo 26 y de la ley respectiva.

En los actuales tiempos, la planeación del desarrollo nacional es y debe ser inherente a cualquier proceso de modernización económica, otorgándole a los poderes del estado las suficientes facultades rectoras, que signifique garantía y cumplimiento de los mandatos que nuestra Constitución Política le otorga al Estado Mexicano en materia económica y social.

Por las razones expuestas y de conformidad con las facultades que me confieren los artículos 71, en su fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 55 y 56 del Reglamento para el Gobierno Interior de Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, presento el siguiente proyecto de

## **Decreto**

### **De la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Primero.** Se suprime el párrafo tercero del artículo 26 constitucional.

**Segundo.** Se modifica el párrafo cuarto del artículo 26 constitucional, para quedar como sigue:

En el sistema de planeación democrática, el Congreso de la Unión y el Ejecutivo tendrán la intervención que señale la ley.

### **De la Ley de Planeación**

**Primero.** Se modifica el artículo 5to., para quedar como sigue:

Artículo 5. El Presidente de la República remitirá **el** proyecto de plan al Congreso de la Unión para su examen y **aprobación**. En el ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, **el Poder Legislativo realizará una evaluación de la ejecución del plan, cuando menos una vez al año y deberá aprobar la revisión y adecuación del propio plan.**

**El Poder Legislativo convocará a los sectores económicos, sociales y políticos de la sociedad para participar en la planeación democrática, a través de foros de discusión y revisión del proyecto del plan formulado por el Ejecutivo federal. El resultado de estas consultas serán puestas para la revisión y aprobación del plan por parte del Poder Legislativo federal.**

**Segundo.** Se reforma el segundo párrafo del artículo 20, para quedar como sigue:

#### **Artículo 20.**

....

Las organizaciones representativas de los obreros, campesinos, pueblos y grupos populares; de las instituciones académicas, profesionales y de investigación de los organismos empresariales; y de otras agrupaciones sociales, participarán como órganos de consulta permanente en los aspectos de la planeación democrática relacionados con su actividad a través de foros de consulta popular que al efecto se convocarán. **Los foros para la formulación del proyecto del Plan Nacional de Desarrollo serán organizados por el Ejecutivo. Al Poder Legislativo le corresponde organizar los foros para el examen del proyecto del Plan Nacional de Desarrollo enviado por el Ejecutivo al Congreso para su aprobación.**

**Tercero.** Se reforma el artículo 31, para quedar como sigue:

**Artículo 31.** El plan V los programas sectoriales serán revisados con la periodicidad que determinen las disposiciones reglamentarias. Los resultados de las revisiones V, en su caso, las adecuaciones consecuentes al plan V los programas, previa su aprobación por parte del Congreso en el caso del plan y del titular del Ejecutivo en el de los programas, se publicarán igualmente en el Diario Oficial de la Federación.

### **Transitorio**

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

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a los catorce días del mes de octubre de 2010

Diputada María Teresa Rosaura Ochoa Mejía (rúbrica)

**QUE REFORMA EL ARTÍCULO 22 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO CUAUHTÉMOC GUTIÉRREZ DE LA TORRE, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI**

El suscrito, diputado federal Cuauhtémoc Gutiérrez de la Torre, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en la LXI Legislatura de esta Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, con base en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y el artículo 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General, somete a consideración de esta soberanía la iniciativa con proyecto de decreto de reformas y adiciones al artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de los siguientes

**Antecedentes**

En la actualidad, los índices delictivos en el país nos obligan a aplicar medidas enfocadas a encontrar la solución que los ciudadanos esperan, éstas deben originarse de todos los sectores de la población y no solamente de una impartición de justicia con pulso firme.

Cuando se señala que el desempleo, la pobreza, la drogadicción y la falta de acceso a salud y a educación son circunstancias que “originan el delito”, debemos tener claro entonces que se está afirmando que estos rubros son los que influyen en forma decisiva para la creación de potenciales criminales.

Si bien pueden ser causa importante en la actualidad, tampoco debemos perder de vista que el aumento de los delitos graves es la efervescencia de la modernidad, del consumismo y la pérdida de los valores en la sociedad.

Los delitos más frecuentes y más graves están catalogados como los que atacan en contra de la integridad física de las personas y sus propiedades. El secuestrador o el delincuente que roba y mata no lo hacen primordialmente para comer, sino para apropiarse de los símbolos de la modernidad y así ser parte de ella. Lo hacen para fortalecer su poder y desafiar tanto a la autoridad como a la sociedad.

Sin embargo, en algunas ocasiones comete los delitos para obtener recursos que le permitan tener acceso a las drogas, por lo cual roba, asalta, secuestra y muchas veces mata.

Ninguna persona nace delincuente, por el contrario, se hace delincuente y es así que el papel del Estado es el de preservar ante todo la seguridad de sus gobernados y más en el caso concreto del Distrito Federal, cuando están dándose las condiciones que permiten a la delincuencia alcanzar mayor magnitud.

La sociedad capitalina inevitablemente duda de la legitimidad, transparencia y coherencia de la autoridad, lo que permite que los delincuentes actúen impunemente.

En nuestro país existe el clamor para que el homicida calificado y el secuestrador sean castigados con mayor severidad. Ante ello, resulta oportuno impulsar una nueva reforma al artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para que este tipo de delincuentes sean

condenados a pena de muerte o a cadena perpetua. La propuesta que someto ante este Pleno está encaminada a que delitos que atenta contra la vida y la integridad de las personas sean realmente sancionados y que quienes lo cometan cumplan una condena digna de la acción que cometieron.

### **Penal de muerte**

La pena capital o pena de muerte consiste en la ejecución de un condenado por parte del Estado, como castigo por un delito, establecido en la legislación; los delitos a los cuales se aplica esta sanción penal suelen denominarse crímenes o delitos capitales.

La ejecución de criminales y opositores políticos ha sido empleada por casi todas las sociedades en un momento u otro de su historia, tanto para castigar el crimen como para suprimir la oposición política.

La definición de la pena de muerte es la sanción jurídica capital, la mas rigurosa de todas, consistente en quitar la vida a un condenado mediante los procedimientos y órganos de ejecución establecidos por el orden jurídico que la instituye. Por lo tanto se concluye que la pena de muerte es la eliminación definitiva de los delincuentes que han demostrado ser incorregibles y por lo tanto un grave peligro para la sociedad.

La pena de muerte o pena capital ha existido desde tiempos muy antiguos, es bien sabido que los griegos tuvieron gran influencia cultural en Roma, donde el primer delito castigado con la pena de muerte fue por traición a la patria

En la Edad Media en que los delitos considerados como atroces, no merecían más que una sola sentencia: la pena de muerte; posteriormente en las épocas antiguas fue aplicada a los delincuentes considerados por el Estado, como los más peligrosos.

También en la época en que los europeos llegaron a América se da la pena de muerte, mediante la Santa Inquisición. Aunque se dan muchas muertes injustas, sobre todo de tipo religioso, este es uno de los motivos por los que posteriormente se intenta que desaparezcan este tipo de castigos para los delincuentes.

Así pues esta sanción es conocida desde los primeros tiempos de la humanidad, y puede decirse que en todas las culturas, teniendo algunas variantes como por ejemplo el tipo de delitos por los que se imponía, siendo el más común el delito de homicidio.

Se imponía, igualmente por los delitos que actualmente conocemos como patrimoniales, delitos sexuales, delitos contra la salud, delitos del orden político, así como militar, lo mismo para lo que hoy conocemos como delitos del fuero común y federal.

Entre los aztecas, las leyes se caracterizaban por su estricta severidad, entre las penas existentes, se encontraba, la lapidación, el descuartizamiento, la horca y la muerte a palos o a garrotazos, y aún cuando las cárceles no tuvieron ninguna significación también existía la pena de la pérdida de la libertad.

Ya en la República de México, al consumarse su independencia para el año 1821, las leyes principales seguían siendo las mismas vigentes en la época colonial, es decir, la pena de muerte seguía presente y era aplicada principalmente a los enemigos políticos de los nuevos gobernantes de los incipientes países.

En el siglo XX la pena de muerte trajo como consecuencia la confusión entre los criterios humanistas radicales que luchan por la necesidad ya no de disminuir su aplicación sino de lograr su abolición, desconociendo de esta forma su utilidad y justificación.

Ya que desde la época de los 70, se derogaron las disposiciones estatales que contemplaban esta pena y en la actualidad, en todo el país sólo se encuentra prevista por el Código de Justicia Militar, para los delitos muerte de superior, rebelión, desertión, falsa alarma, espionaje y otros.

Sin embargo la pena de muerte ha sido aplicada por todos los países de América Latina en algún momento histórico, aunque a inicios del siglo XXI está prohibida en la mayoría. Solamente Cuba, Guatemala, Bahamas, Guyana, Jamaica, Trinidad y Tobago y algunas de las Pequeñas Antillas continúan aplicándola. Además, en Bolivia y Perú algunas comunidades indígenas continúan ejecutando a ladrones, secuestradores y otros criminales, a pesar de que son lugares donde la pena de muerte ya no es legal.

Asimismo la pena capital en Estados Unidos es legal para todo el país en delitos federales y militares, en China se aplica desde el surgimiento del sistema comunista, a quienes se oponen en contra de dicho régimen y en Japón la pena de muerte se ha aplicado solamente a culpables de varios asesinatos o en el caso de que combinaran asesinato con la violación o el robo.

Datos de Amnistía Internacional muestra que la pena de muerte existe en 60 países y casi todos para personas declaradas culpables de asesinato. La cantidad de ejecuciones realizadas en el 2007 son China con por lo menos 1.010, Irán 177, Pakistán 82, Iraq 65, Sudán por lo menos 65 y Estados Unidos con 53.

Las formas más comunes de ejecución en el mundo son la decapitación que actualmente es usada en los países árabes y el fusilamiento. Otro método es la silla eléctrica, producto de la tecnología norteamericana, que consiste en aplicar dos electrodos al reo y descargar una corriente de 2,000 voltios.

La cámara de gas cianhídrico, se desprende de píldoras de cianuro potásico arrojadas a un recipiente que contiene ácido sulfúrico. Y por último la inyección letal que es la más factible ya que es la simple aplicación de una inyección intravenosa con un potente veneno, lo que asegura, según sus defensores, una muerte tranquila y plácida, lo más parecido a un sueño eterno.

La controversia que ha existido desde siempre acerca del tema de la pena de muerte ha tomado fuerza hoy en día e nuestro país por la gran cantidad de delitos que se han cometido y que requieren dicha pena. La respuesta a la criminalidad debe cumplir distintos fines y uno de estos, el de mayor importancia corresponde a la aplicación de una sanción que sea conforme de la gravedad del delito cometido.

Hoy en nuestro país contamos con un sistema penal que no permite asegurar esta adecuada proporcionalidad y la necesaria gravedad de la sanción aplicable a los ilícitos más graves.

Existen países que han mantenido siempre una clara posición a favor de la pena capital, pero también existen grupos de personas que representan una oposición frente a esta arma legal, llegando en algunos casos a abolirla definitivamente con fundamentos que han influenciado a grupos de otros de otros países que siguen el mismo propósito.

Actualmente la historia de los secuestros, violaciones y homicidios muestra resultados ineludibles y trágicos que quedan en la vida de las víctimas y de su familia. Consciente de que no puede haber solución definitiva a estos delitos, solo si existe una pena de escarmiento y de justicia para la víctima.

Tan sólo en la Ciudad de México, les recuerdo que soy diputado por la cuarta circunscripción, con 9,5 millones de habitantes, registró el secuestro de 1.348 personas en los últimos ocho años, de las cuales 60 fueron asesinadas por sus plagiarios.

El delito de secuestro y homicidio se ha convertido en un delito muy frecuente en el ámbito nacional. Si a este delito se implementará la pena de muerte se contribuiría a su combate.

Ya que en nuestra ciudad cada tercer día una persona es privada de su libertad con fines de extorsión, y de 2000 a la fecha se han desmembrado 104 bandas delictivas, asegurado 107 casas de seguridad y consignado ante autoridades judiciales a mil 314 personas, entre las que se encuentran centenares de efectivos adscritos a diferentes corporaciones, tanto locales como federales. Y en ese mismo periodo, 60 víctimas de secuestro han perdido la vida y en la actualidad hay seis secuestros vigentes en la capital y en menor escala en los estados de la república.

De este modo es importante darnos cuenta que estos delitos afectan además de la víctima a toda familia perjudicando la economía, la estabilidad física y emocional. No podemos ser indiferentes ante el dolor de los demás, debemos tratar de evitar los secuestros tomando las medidas de precaución para salvaguardar la vida y conservar la libertad.

Un sondeo aplicado en nueve países, señaló que 71 por ciento de los mexicanos están algo o muy a favor de la aplicación de la pena de muerte para aquellos encontrados culpables de asesinato, y considera que de aplicarse se reduciría el número de homicidios, mientras que 26 por ciento se opone. De ese 71 por ciento, 34 por ciento dijo que está muy a favor y el 37 por ciento que algo a favor.

La encuesta en México se aplicó a mil 200 personas entre el 23 y el 25 de febrero de 2007. Pero también fue aplicada en Estados Unidos, Canadá, Corea del Sur, Francia, Inglaterra, Alemania, Italia y España.

En el caso de EU, 42 por ciento se mostró muy a favor de la pena de muerte, mientras que 27 por ciento se dijo algo a favor y 13 por ciento se manifestó totalmente en contra. En Gran Bretaña, 29 por ciento se mostró totalmente a favor de este castigo, y el mismo porcentaje se dijo totalmente en contra.

Lo cierto es que ante el exagerado número de homicidios existe una fuerte discusión sobre la posibilidad de implantar la pena de muerte para limitar los delitos de esta naturaleza.

A nivel internacional en alguna ocasión el presidente de Perú Alan García se mostró a favor de aplicar la pena capital para quienes violen y asesinen niños, sumándose a la polémica que ha desatado una propuesta para reimplantar en Perú la condena a muerte para los abusadores sexuales de menores. Ya que actualmente la legislación peruana señala una pena de cadena perpetua para quien viole a un niño de 7 años o menos y la pena de muerte sólo se aplica en caso de traición a la patria en tiempos de guerra, según la Constitución.

En Guatemala por ejemplo en febrero de 2008 se implementó de nueva cuenta la pena de muerte esto debido al incremento de la violencia en el país.

De igual forma como candidato presidencial demócrata Barack Obama, actual presidente de los Estados Unidos de América, mencionó que está a favor de la pena de muerte para quienes abusan de menores, después de que la Corte Suprema estadounidense considerara hoy lo contrario.

Y asimismo en México el coordinador de los diputados del PRI, la anterior legislatura, Emilio Gamboa se pronunció a favor de la pena de muerte para secuestradores si se sigue incrementando este delito.

Ya que en la actualidad la pena de muerte debe implementarse puesto que es necesaria para los delincuentes, porque las víctimas de estos delitos son personas inocentes que se ven sujetas a la más temible saña, debido a que los mismos delincuentes amenazan y degradan con crueldad, no sólo a la víctima sino también a sus familiares.

El secuestro y el homicidio a últimas fechas se han convertido en delitos muy frecuente en el ámbito nacional, de continuar siendo más redituable que el narcotráfico, y la delincuencia organizada, este delito no será posible parar si no existe una medida enérgica para combatirlo.

Es muy fácil para los delincuentes hacer grandes fortunas con tanta facilidad ya que de antemano saben que el delito que cometen no tiene un castigo severo y en la mayoría de los casos ni es castigado.

La pena de muerte es un tipo de reacción social para combatir o disminuir un poco este delito, mismo que la mayoría de las víctimas y sus familiares solicitan.

### **Cadena Perpetua**

Si bien la cadena perpetua no se prevé en la legislación mexicana, desde el Código Penal de 1871, pasando por los de 1929 y 1931 las circunstancias del país han cambiado y resulta necesario considerarla ante los altos índices de delincuencia que se presentan, primordialmente en el Distrito Federal y los estados del Norte.

El sicario, por ejemplo, promueve un clima de terror por las zonas donde opera. En nuestro país ya se cometen asesinatos a sangre fría, y el móvil va desde el robo hasta al ajusticiamiento y quienes lo promueven son, muchos de ellos personas que han sido ex reos.

El secuestro, por ejemplo, inhibe las inversiones, además de golpear la economía de cientos de familias, como ejemplo tenemos la zona hotelera de Guerrero y ya no decir la pérdida de la vida de las víctimas. Mientras que en el caso del homicida que actúa repetidamente tiene nuestras actuales leyes la posibilidad de recibir algún beneficio, a pesar del gran daño que origina.

Por otro lado, la violación es un acto que lesiona a nuestra sociedad, ya que quien comete este tipo de delito en muchas ocasiones lo hace como un símbolo de poderío, de satisfacción sexual o de agresión.

En el rubro de la violación, en la capital las estadísticas del Gobierno Local revelan que en promedio se cometen 6 diarios, y de este número, dos son de forma tumultuaria, **es decir cometidas por más de dos personas** .



La agresión que sólo un individuo hace a su víctima no es la misma lesión física o moral que la que pueden cometer dos, cinco ó diez individuos, ya que el temor es múltiple, la introducción vaginal, anal o bucal es múltiple y el daño moral y físico es amplio, porque en un tipo de violación tumultuaria hay premeditación, alevosía y ventaja.

La cadena perpetua es el método idóneo para terminar con aquellos que viven del dolor ajeno. Sin lugar a dudas esta propuesta no es la única solución, pero sí se puede convertir en un importante avance con miras a fortalecer la seguridad de la población. Ya que en países como Chile, Perú o Ecuador, se ha considerado la cadena perpetua como medida para combatir los altos índices de delincuencia, y es, en este sentido, siendo la Ciudad de México la zona más importante de América Latina, nuestra ciudad no puede quedar rezagada, por lo que debe ser parte ya de este proceso de modernización en materia penal, más cuando es ya una exigencia de diversos sectores de la población la necesidad de mejorar nuestra legislación y adaptarla a nuestra realidad.

Contrariamente a lo que siempre se ha considerado en el sentido de que la pena de muerte es el castigo más severo que un delincuente pueda recibir; la cadena perpetua constituye un castigo real y aplicado adecuadamente donde puede persuadir a los delincuentes para no realizar delitos de máxima gravedad.

En consecuencia, la pena más dura debe constituir un castigo que el delincuente persiga como tal. La cadena perpetua es un castigo que puede inhibir al delincuente a cometer diversos ilícitos.

La idea de perder la libertad hasta con el fin de sus días, origina en un delincuente mayor miedo y le permite reflexionar aún más la posibilidad de cometer ilícitos graves. Si el delito es grave, la pena debe ser igualmente grave; y si es muy grave el delito, la pena debe ser muy dura para quien lo comete.

Es así que el papel de los legisladores es la creación de leyes que respondan a las necesidades de la población y a su vez que den la certeza de convivir en una sociedad más justa; al mismo tiempo, el papel de quien imparte justicia es reparar en la medida de lo posible a las víctimas y a la sociedad del daño que se produjo y crear una medida ejemplar en el resto de los ciudadanos por medio de un castigo justo, oportuno y duro, que sea proporcional al delito cometido, pero no así equivalente.

De tal manera que una medida como la cadena perpetua se asemeja a un verdadero concepto de justicia, y como sociedad tenemos derecho a protegernos y mostrar señales disciplinarias a quienes pudieran estar interesados en cometer algún delito grave.

El fenómeno de la delincuencia si bien en los efectos no ha cambiado, es decir en el daño a la integridad de las personas, a la convivencia social, a su patrimonio, a su salud y desde luego a las instituciones, en cambio, en su forma de operar y de interactuar sí lo ha hecho, siendo vigente en la actualidad una delincuencia altamente preparada y organizada.

### **Exposición de Motivos**

Se reforma el artículo 22 constitucional para que se contemple a la pena de muerte y a la cadena perpetua como opciones de penas o castigos para los Estados de la República y al Distrito Federal con el fin, de que, el Congreso que lo acepte tenga la posibilidad de modificar su ordenamiento penal para endurecer las penas del fuero común como es el Secuestro y el Homicidio, por ello se estable que **sólo se podrá imponer pena de muerte al homicida con alevosía, premeditación y ventaja y cadena perpetua al plagiarlo**

Asimismo, se establece como concepto de cadena perpetua como **la privación de la libertad personal vitalicia, es decir, hasta por el término de la vida del reo. Y su ejecución se llevará a cabo en los establecimientos de las Entidades del país o del Ejecutivo federal conforme a resolución judicial.**

Lo anterior, puede resolver el grave problema de homicidios dolosos que se cometen en el país, tan solo esta la estadística de que en la república hay un ejecutado cada hora, de acuerdo con la investigación que hizo el periódico *Milenio* y que publicó detalladamente el día dos de enero:

“El año pasado ocurrieron 8 mil 281 narcoejecuciones, que significaron un promedio de 22 crímenes diarios, es decir, uno cada 65 minutos. Lo que hace que 2009 sea el más violento del sexenio de Felipe Calderón, de acuerdo con el recuento de *Milenio* .

Lo anterior contrasta con los 2 mil 773 asesinatos contabilizados en 2007, cuando el promedio de ejecuciones apenas era de siete al día, lo que significa que en menos de tres años el narcotráfico elevó sus delitos en 314 por ciento.

Durante 2008 el promedio de muertes al día se elevó a 15, cerrando el año con 5 mil 661, cifra 30 por ciento menor al total de ejecuciones ocurridas en 2009.

Chihuahua fue el más violento con 3 mil 637 muertes en 2009, y superó en mil 500 casos a los contabilizados un año antes y en más de 3 mil a las ocurridas en 2007.

En Ciudad Juárez se cometieron 71 por ciento de las ejecuciones documentadas este año en Chihuahua, lo que significa un aumento de 40 por ciento si se compara con 2008.

Guerrero es el segundo estado más violento, pues duplicó las 465 muertes que se habían sumado en 2008, seguido por Sinaloa, donde se cometieron 814 homicidios, cifra menor a las 945 de 2008, pero mayor a las 476 de 2007.

En 2009 también transcurrieron los días más violentos del sexenio. El primero fue el 16 de diciembre, cuando resultó muerto Arturo Beltrán Leyva durante un operativo de la Marina en Morelos. Ese día hubo 64 asesinatos.

El segundo día con mayor número de muertes fue el 10 de febrero, cuando un comando ultimó a 21 sujetos en Villa Ahumada, Chihuahua, además de otras 30 víctimas en ocho estados, seguido por el 2 de septiembre, con 50 ejecuciones

Las policías municipales fueron las que mayor número de asesinatos tuvieron con 218, seguido por 121 federales, 83 estatales, 16 de seguridad privada y 37 soldados.

El mayor número de policías ejecutados ocurrió en Chihuahua con 110 en 2009, seguido por Guerrero con 64, Michoacán con 60 y Sinaloa con 45 policías.

Los crímenes incluyeron la muerte de 149 menores de edad en todo el año, así como la ejecución de 411 mujeres, siendo diciembre el más cruento para ellas pues se registraron 75 asesinatos.

Otras de las víctimas fueron los funcionarios, pues en 2009 ultimaron a 37, además de 466 policías y militares caídos. Sin embargo, en 2008 se registró la muerte de 94 efectivos más que este año.

Destaca que 89 por ciento de los asesinatos en 2009 fueron en las entidades en las que el gobierno federal mantiene operativos militares: Baja California, Chihuahua, Durango, Guerrero, Michoacán, Nuevo León, Sinaloa, Sonora y Tamaulipas.

### **Ayer, 19 muertos**

Este año comenzó con 19 ejecuciones en cuatro estados, destacando Chihuahua con 10 crímenes: cinco en Ciudad Juárez; en Guerrero mataron a uno, en Bocayna a dos y en Guadalupe y Calvo a otros dos.

Finalmente, en Baja California asesinaron a cinco; Durango, dos, y Michoacán, otros dos.

Otro argumento que refuerza la esencia de esta iniciativa es la captura de dos delincuentes catalogados como “muy peligrosos”, se trata de Manuel García Simental (alias El Teo) a quién se le atribuye más de 600 muertes y Raydel López Uriarte (El Muletas), dos presuntos cabecillas del cártel de Sinaloa a los que se le imputan varios asesinatos y secuestros en la ciudad de Tijuana, en el estado de Baja California.

El Senado de la República se llevó a cabo el foro denominado *Alto al secuestro*, donde los representantes de la sociedad civil se pronunciaron a favor de la pena de muerte en contra de secuestradores. El diario *Milenio* realizó una crónica de una de las participantes que se pronunció a favor de esta medida:

Con la voz quebrada, a punto del llanto, Miranda de Wallace recriminó ante el foro las facilidades que otorga la ley a los plagiarios, y deja descubiertas a las víctimas.

Narró su experiencia.

“Yo en mi caso perdí lo más importante que era mi hijo, estoy luchando repitiendo desde 5 años la incompetencia de un sistema, que no ha sido capaz de responder a una mujer. Eso es lo rico de este foro, escuchar la parte jurídica y teórica, pero tienen que escuchar el dolor, la conciencia de los que están viviendo este problema, porque no somos números ni papeles”.

### **3/03/10 Milenio**

El periódico *El Universal* publicó el día 16 de julio del presente lo siguiente:

“El procurador General de la República, Arturo Chávez Chávez, informó que hasta el viernes pasado la cifra de ejecuciones vinculadas al crimen organizado en el país registradas durante esta administración, era de 24 mil 826.

”En conferencia de prensa, aseguró que hasta ahora no se han registrado actos de narcoterrorismo, ya que el objetivo que mueve a la delincuencia en el país es la ambición, la satisfacción de necesidades materiales.

”Destacó que, salvo en algunos casos muy concretos, no hay entre los grupos del crimen organizado que operan en México, expresiones dogmáticas, es decir, alguna forma de ideología que esté buscando modificar las estructuras del poder político”.

Por lo anteriormente expuesto, someto a consideración del Pleno, la presente iniciativa de reforma y adición a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los siguientes términos:

**Iniciativa con proyecto de decreto que adiciona un párrafo tercero al artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Decreto**

**Primero.-** se adiciona un párrafo tercero al artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

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

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

**I.** Será jurisdiccional y autónomo del de materia penal;

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

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

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

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

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

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

**La pena de muerte solo podrá imponerse al narcotraficante, al plagiarlo o al violador que hayan privado de la vida a su víctima y al homicida que haya actuado con alevosía,**

**premeditación y ventaja; y cadena perpetua al plagiario que a su víctima le ocasione la pérdida de cualquier función orgánica, de un miembro o de un órgano.**

**Transitorios**

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

Diputado Cuauhtémoc Gutiérrez de la Torre (rúbrica)

DEL CONGRESO DE MICHOACÁN, CON EL QUE REMITE INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 94, 96, 97, 98, 116 Y 123 Y ADICIONA LOS ARTÍCULOS 95 BIS, 95 TER, 95 QUÁTER, 96 A, 97 BIS, 97 TER, 97 QUÁTER, 97 QUINTUS, 98 BIS, 98 TER, 98 QUÁTER Y 98 QUINTUS A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Morelia, Michoacán de Ocampo, a 14 de septiembre de 2010.

### **Diputados al Congreso de la Unión**

#### **Presentes**

En cumplimiento de lo instruido en la sesión celebrada en esta fecha, por este conducto nos permitimos remitir el acuerdo número 320, que contiene iniciativa de decreto que reforma los artículos 94, 96, 97, 98, 116 y 123, y adiciona el 95 Bis, 95 Ter, 95 Quáter, 96 A, 97 Bis, 97 Ter, 97 Quáter, 97 Quintus, 98 Bis, 98 Ter, 98 Quáter y 98 Quintus de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para estudio, análisis y dictamen. Se anexa copia del dictamen.

Reiteramos la seguridad de nuestro respeto.

Atentamente

Sufragio Efectivo. No Reelección.

La Mesa Directiva del Congreso

de Michoacán de Ocampo

Diputado Carlos Humberto Quintana Martínez (rúbrica)

Presidente

Diputado Heriberto Lugo Contreras (rúbrica)

Primer Secretario

Diputado José Trinidad Martínez Pasalagua (rúbrica)

Segundo Secretario

Diputado Luis Manuel Antúnez Oviedo (rúbrica)

Tercer Secretario

El Congreso del estado, en sesión celebrada el día de hoy, tuvo a bien aprobar el siguiente

#### **Acuerdo 320**

**Artículo Primero.** Con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 44, fracción II, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo; y 62, fracción I, de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, la Septuagésima Primera Legislatura se permite someter a consideración del Congreso de la Unión la siguiente iniciativa de

**Decreto que reforma los artículos 94, 96, 97, 98, 116 y 123; y adiciona los artículos 95 Bis, 95 Ter, 95 Quáter, 96 A, 97 Bis, 97 Ter, 97 Quáter, 97 Quintus, 98 Bis, 98 Ter, 98 Quáter y 98 Quintus de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Artículo 94.** Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una suprema corte de justicia, en un tribunal electoral, en un tribunal federal de conciliación y arbitraje, en Juntas Federales de Conciliación y Arbitraje, en los Tribunales Agrarios, en el Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa, en tribunales colegiados y unitarios de circuito y en juzgados de distrito:

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

**Artículo Segundo.** Se recorren en su orden los actuales artículos 96, 97 y 98, para ser los nuevos artículos que se adicionan 95 Bis, 95 Ter y 95 Quáter respectivamente, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 95 Bis.** Para nombrar a los ministros de la Suprema Corte de Justicia, el presidente de la República someterá una terna a consideración del Senado, el cual, previa comparecencia de las personas propuestas, designará al ministro que deba cubrir la vacante. La designación se hará por el voto de las dos terceras partes de los miembros del Senado presentes, dentro del improrrogable plazo de treinta días. Si el Senado no resolviere dentro de dicho plazo, ocupará el cargo de ministro la persona que, dentro de dicha terna, designe el presidente de la República.

En caso de que la Cámara de Senadores rechace la totalidad de la terna propuesta, el presidente de la República someterá una nueva, en los términos del párrafo anterior.

Si esta segunda terna fuera rechazada, ocupará el cargo la persona que de dicha terna designe el presidente de la República.

**Artículo 95 Ter.** Los magistrados de circuito y los jueces de distrito serán nombrados y adscritos por el Consejo de la Judicatura Federal, con base en criterios objetivos y de acuerdo con los requisitos y procedimientos que establezca la ley.

Durarán seis años en el ejercicio de su encargo, al término de los cuales, si fueran ratificados o promovidos a cargos superiores, sólo podrán ser privados de sus puestos en los casos y conforme a los procedimientos que establezca la ley.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá nombrar alguno o algunos de sus miembros o algún juez de distrito o magistrado de circuito, o designar uno o varios comisionados especiales, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo federal o alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, o el gobernador de algún estado, únicamente para que averigüe algún hecho o hechos que constituyan una grave violación de alguna garantía individual. También podrá solicitar al Consejo de la Judicatura Federal que averigüe la conducta de algún juez o magistrado federal.

La Suprema Corte de Justicia nombrará y removerá a su secretario y demás funcionarios y empleados. Los magistrados y jueces nombrarán y removerán a los respectivos funcionarios y empleados de los tribunales de circuito y de los juzgados de distrito, conforme a lo que establezca la ley respecto de la carrera judicial.

Cada cuatro años, el pleno elegirá de entre sus miembros al presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el cual no podrá ser reelecto para el periodo inmediato posterior.

Cada ministro de la Suprema Corte de Justicia, al entrar a ejercer su encargo, protestará ante el Senado, en la siguiente forma:

Presidente: ¿Protestáis desempeñar leal y patrióticamente el cargo de ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que se os ha conferido y guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen, mirando en todo por el bien y prosperidad de la unión?

Ministro: Sí, protesto.

Presidente: Si no lo hicieréis así, la nación os lo demande.

Los magistrados de circuito y los jueces de distrito protestarán ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Consejo de la Judicatura Federal.

**Artículo 95 Quáter.** Cuando la falta de un ministro excediere de un mes, el presidente de la República someterá el nombramiento de un ministro interino a la aprobación del Senado, observándose lo dispuesto en el artículo 96 de esta Constitución.

Si faltare un ministro por defunción o por cualquier causa de separación definitiva, el presidente someterá un nuevo nombramiento a la aprobación del Senado, en los términos del artículo 96 de esta Constitución.

Las renunciaciones de los ministros de la Suprema Corte de Justicia solamente procederán por causas graves; serán sometidas al Ejecutivo y, si éste las acepta, las enviará para su aprobación al Senado.

Las licencias de los ministros, cuando no excedan de un mes, podrán ser concedidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación; las que excedan de este tiempo podrán concederse por el presidente de la República con la aprobación del Senado.

Ninguna licencia podrá exceder del término de dos años.

**Artículo Tercero.** Se reforma el artículo 96 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 96.** El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje es un órgano colegiado autónomo, especializado del Poder Judicial de la Federación, con plena jurisdicción y competencia para tramitar y resolver los conflictos laborales individuales y colectivos que se suscitan entre las dependencias de la administración pública federal, sus trabajadores y sus organizaciones sindicales.

El tribunal funcionará en pleno y en salas. Cada sala estará integrada por tres magistrados, nombrados por el voto de las dos terceras partes del Congreso de la Unión, y en los recesos de éste por la Comisión Permanente, con base en lo siguiente:

Un magistrado propuesto por el gobierno federal, un magistrado representante de los trabajadores, a propuesta de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado y un magistrado



tercer árbitro, que fungirá como presidente de la sala. Las propuestas se harán de conformidad con lo que señale la ley respectiva.

El pleno se integra con la totalidad de los magistrados de las salas y con el magistrado presidente. Para ser magistrado del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje se requiere

I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento que no adquiera otra nacionalidad y estar en pleno goce de sus derechos civiles y políticos;

II. Ser mayor de 25 años; y

III. No haber sido condenado por delitos contra la propiedad o a sufrir pena mayor de un año de prisión por cualquier otra clase de delitos intencionales. El presidente del tribunal y los presidentes de sala y de sala auxiliar, así como el magistrado propuesto por el gobierno federal, deberán poseer título profesional de licenciado en derecho, legalmente expedido cuando menos cinco años antes de la designación, y tener un mínimo de tres años de experiencia acreditable en materia laboral.

El magistrado representante de los trabajadores deberá haber servido al Estado como empleado de base, por periodo no menor de cinco años, precisamente anterior a la fecha de la designación.

El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje tiene competencia para

I. Conocer de los conflictos individuales que se susciten entre titulares de una dependencia o entidad y sus trabajadores;

II. Conocer de los conflictos colectivos que surjan entre el Estado y las organizaciones de trabajadores a su servicio;

III. Conceder el registro de los sindicatos o, en su caso, dictar la cancelación del mismo;

IV. Conocer de los conflictos sindicales e intersindicales; y

V. Efectuar el registro de las condiciones generales de trabajo, reglamentos de escalafón, reglamentos de las comisiones mixtas de seguridad e higiene y de los estatutos de los sindicatos.

**Artículo Cuarto.** Se adiciona el artículo 96 A a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 96 A.** La Junta Federal de Conciliación y Arbitraje es un órgano autónomo especializado del Poder Judicial federal, con plena jurisdicción en materia laboral, teniendo a su cargo la tramitación y resolución de los conflictos de trabajo que se susciten entre trabajadores y patrones, sólo entre aquéllos o sólo entre éstos, derivados de las relaciones de trabajo o de hechos íntimamente relacionados con ellas.

La junta está integrada por igual número de trabajadores y patrones y uno del gobierno, de conformidad con la fracción XX del artículo 123 de esta Constitución, funcionará en pleno o en juntas especiales, de conformidad con lo que señale la ley para tales efectos.

El pleno se integrará con el presidente de la junta y con la totalidad de los representantes de los trabajadores y de los patrones. El nombramiento del presidente de la junta será a propuesta del presidente de la República y ratificado por la Cámara de Senadores, y en los recesos de ésta por la Comisión Permanente.

Para ser presidente de la Junta de Conciliación y Arbitraje se requiere

- I. Ser mexicano por nacimiento que no adquiriera otra nacionalidad, mayor de veinticinco años de edad y estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles y políticos;
- II. Tener título legalmente expedido de licenciado en derecho;
- III. Tener cinco años de ejercicio profesional, posteriores a la fecha de adquisición del título a que se refiere la fracción anterior, por lo menos;
- IV. Haberse distinguido en estudios de derecho del trabajo y de la seguridad social;
- V. No pertenecer al estado eclesiástico; y
- VI. No haber sido condenado por delito intencional sancionado con pena corporal.

La competencia de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje está determinada por la fracción XXXI del artículo 123 de esta Constitución y por la Ley Federal del Trabajo, la del pleno y las juntas especiales se atenderá a lo establecido en el segundo de estos ordenamientos.

**Artículo Quinto.** Se reforma el artículo 97 y se adicionan los artículos 97 Bis, 97 Ter, 97 Quáter y 97 Quintus de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 97.** Los tribunales agrarios son los órganos federales, especializados del Poder Judicial, 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 esta Constitución, la administración de la justicia agraria en todo el territorio nacional.

Los tribunales agrarios se componen de

- I. El Tribunal Superior Agrario; y
- II. Los Tribunales Unitarios Agrarios.

**Artículo 97 Bis.** El Tribunal Superior Agrario se integra por cinco magistrados numerarios, uno de los cuales lo presidirá. Los tribunales unitarios estarán a cargo de un magistrado numerario.

El presidente del Tribunal Superior Agrario será nombrado por el propio tribunal, durará en su encargo tres años y podrá ser reelecto. Los magistrados serán designados por la Cámara de Senadores y, en los recesos de ésta, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, a propuesta del presidente de la República y durarán en su encargo seis años.

**Artículo 97 Ter.** Para ser magistrado se deben reunir los siguientes requisitos:

- I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento que no adquiriera otra nacionalidad y estar en pleno goce de sus derechos civiles y políticos, así como tener por lo menos treinta años el día de su designación;
- II. Ser licenciado en derecho con título debidamente registrado, expedido cuando menos cinco años antes de la fecha de la designación;
- III. Comprobar una práctica profesional mínima de cinco años; y
- IV. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito intencional que amerite pena privativa de libertad.

**Artículo 97 Quáter.** El Tribunal Superior Agrario será competente para conocer

- I. Del recurso de revisión en contra de sentencias dictadas por los tribunales unitarios, en juicios que se refieran a conflictos de límites de tierras suscitados entre dos o más núcleos de población ejidales o comunales, o concernientes a límites de las tierras de uno o varios núcleos de población con uno o varios pequeños propietarios, sociedades o asociaciones;
- II. Del recurso de revisión de sentencias de los tribunales unitarios relativas a restitución de tierras de núcleos de población ejidal o comunal;
- III. Del recurso de revisión de sentencias dictadas en juicios de nulidad contra resoluciones emitidas por autoridades agrarias;
- IV. De conflictos de competencia entre los tribunales unitarios;
- V. Del establecimiento de jurisprudencia, para lo cual se requerirán cinco sentencias en un mismo sentido no interrumpidas por otra en contrario, aprobadas por lo menos por cuatro magistrados.

Para interrumpir la jurisprudencia se requerirá el voto favorable de cuatro magistrados y expresar las razones en que se apoye la interrupción.

Asimismo, el tribunal superior resolverá qué tesis deben observarse cuando diversos tribunales unitarios sustenten tesis contradictorias en sus sentencias, la que también constituirá jurisprudencia, sin que la resolución que se dicte afecte las situaciones jurídicas concretas derivadas de las sentencias dictadas en los juicios en que hubiese ocurrido la contradicción.

La jurisprudencia que establezca el Tribunal Superior Agrario será obligatoria para los tribunales unitarios a partir de su publicación en el Boletín Judicial Agrario;

- VI. De los impedimentos y excusas de los magistrados, tanto del Tribunal Superior como de los tribunales unitarios;
- VII. Conocer de las excitativas de justicia cuando los magistrados del propio tribunal superior no formulen sus proyectos o los magistrados de los tribunales unitarios no respondan dentro de los plazos establecidos; y

VIII. De los demás asuntos que las leyes expresamente le confieran.

Corresponderá al magistrado ponente instruir el procedimiento y formular el proyecto de resolución definitiva para someterla a la aprobación del tribunal superior.

El tribunal superior podrá conocer de los juicios agrarios que por sus características especiales así lo ameriten. Esta facultad se ejercerá a criterio del tribunal, ya sea de oficio o a petición fundada del procurador agrario.

**Artículo 97 Quintus.** Los tribunales unitarios serán competentes para conocer

I. De las controversias por límites de terrenos entre dos o más núcleos de población ejidal o comunal, y de éstos con pequeños propietarios, sociedades o asociaciones;

II. De la restitución de tierras, bosques y aguas a los núcleos de población o a sus integrantes, contra actos de autoridades administrativas o jurisdiccionales, fuera de juicio, o contra actos de particulares;

III. Del reconocimiento del régimen comunal;

IV. De juicios de nulidad contra resoluciones dictadas por las autoridades agrarias que alteren, modifiquen o extingan un derecho o determinen la existencia de una obligación;

V. De los conflictos relacionados con la tenencia de las tierras ejidales y comunales;

VI. De controversias en materia agraria entre ejidatarios, comuneros, poseionarios o avecindados entre sí, así como las que se susciten entre éstos y los órganos del núcleo de población;

VII. De controversias relativas a la sucesión de derechos ejidales y comunales;

VIII. De las nulidades previstas en las fracciones VIII y IX del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia agraria, así como las resultantes de actos o contratos que contravengan las leyes agrarias;

IX. De las omisiones en que incurra la Procuraduría Agraria y que deparen perjuicio a ejidatarios, comuneros, sucesores de ejidatarios o comuneros, ejidos, comunidades, pequeños propietarios, avecindados o jornaleros agrícolas, a fin de proveer lo necesario para que sean eficaz e inmediatamente subsanadas;

X. De los negocios de jurisdicción voluntaria en materia agraria; y

XI. De las controversias relativas a los contratos de asociación o aprovechamiento de tierras ejidales a que se refiere el artículo 45 de la Ley Agraria;

XII. De la reversión a que se refiere el artículo 97 de la Ley Agraria;

XIII. De la ejecución de los convenios a que se refiere la fracción VI del artículo 185 de la Ley Agraria, así como de la ejecución de laudos arbitrales en materia agraria, previa determinación de que se encuentran ajustados a las disposiciones legales aplicables; y

XIV. De los demás asuntos que determinen las leyes.

**Artículo Sexto.** Se reforma el artículo 98 y se adicionan los artículos 98 Bis, 98 Ter, 98 Quáter y 98 Quintus de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 98.** El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es un órgano autónomo, especializado del Poder Judicial federal, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, le corresponde dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares, así como las demás que determine la ley de la materia.

El tribunal se integra por una sala superior, salas regionales y la Junta de Gobierno y Administración. Los magistrados del tribunal serán nombrados por el presidente de la República, con aprobación de la Cámara de Senadores y, en los recesos de ésta, por la Comisión Permanente. El presidente del tribunal será electo por el pleno de la Sala Superior en la primera sesión del año siguiente a aquel en que concluya el periodo del presidente en funciones. Durará en su cargo tres años y no podrá ser reelecto para el periodo inmediato siguiente.

Los magistrados de la Sala Superior serán nombrados por un periodo de quince años improrrogables. Los magistrados de la sala regional y los magistrados supernumerarios de sala regional serán nombrados por un periodo de diez años.

Serán elegibles los magistrados de sala superior cuyos nombramientos cubran el periodo antes señalado.

Para ser magistrado del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se requiere lo siguiente:

- I. Ser mexicano por nacimiento y no adquirir otra nacionalidad;
- II. Estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles y políticos;
- III. Ser mayor de treinta y cinco años de edad a la fecha del nombramiento;
- IV. Contar con notoria buena conducta;
- V. Ser licenciado en derecho con título registrado, expedido cuando menos diez años antes del nombramiento; y
- VI. Contar como mínimo con ocho años de experiencia en materia fiscal o administrativa.

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos siguientes:

- I. Las dictadas por autoridades fiscales federales y organismos fiscales autónomos, en que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije la cantidad líquida o se den las bases para su liquidación;

II. Las que nieguen la devolución de un ingreso de los regulados en el Código Fiscal de la Federación, indebidamente percibido por el Estado o cuya devolución proceda de conformidad con las leyes fiscales;

III. Las que impongan multas por infracción de las normas administrativas;

IV. Las que causen un agravio en materia fiscal distinto del que se refieren las fracciones anteriores;

V. Las que nieguen o reduzcan las pensiones y demás prestaciones sociales que concedan las leyes en favor de los miembros del Ejército, de la Fuerza Aérea y de la Armada Nacional o de sus familiares o derechohabientes con cargo a la Dirección de Pensiones Militares o al erario federal, así como las que establezcan obligaciones a cargo de las mismas personas, de acuerdo con las leyes que otorgan dichas prestaciones.

Cuando para fundar su demanda el interesado afirme que le corresponde mayor número de años de servicio que los reconocidos por la autoridad respectiva, que debió ser retirado con grado superior al que consigne la resolución impugnada o que su situación militar sea diversa de la que le fue reconocida por la Secretaría de la Defensa Nacional o de Marina, según el caso; o cuando se versen cuestiones de jerarquía, antigüedad en el grado o tiempo de servicios militares, las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa sólo tendrán efectos en cuanto a la determinación de la cuantía de la prestación pecuniaria que a los propios militares corresponda, o a las bases para su depuración.

VI. Las que se dicten en materia de pensiones civiles, sea con cargo al erario federal o al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado;

VII. Las que se dicten en materia administrativa sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas, adquisiciones, arrendamientos y servicios celebrados por las dependencias y entidades de la administración pública federal;

VIII. Las que nieguen la indemnización o que, por su monto, no satisfagan al reclamante y las que impongan la obligación de resarcir los daños y perjuicios pagados con motivo de la reclamación, en los términos de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado o de las leyes administrativas federales que contengan un régimen especial de responsabilidad patrimonial del Estado;

IX. Las que requieran el pago de garantías en favor de la federación, el Distrito Federal, los estados o los municipios, así como de sus entidades paraestatales;

X. Las que traten las materias señaladas en el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior;

XI. Las dictadas por las autoridades administrativas que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, en los términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo;

XII. Las que decidan los recursos administrativos contra las resoluciones que se indican en las demás fracciones de este artículo;

XIII. Las que se funden en un tratado o acuerdo internacional para evitar la doble tributación o en materia comercial, suscrito por México, o cuando el demandante haga valer como concepto de impugnación que no se haya aplicado en su favor alguno de los referidos tratados o acuerdos;

XIV. Las que se configuren por negativa ficta en las materias señaladas en este artículo, por el transcurso del plazo que señalen el Código Fiscal de la Federación, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo o las disposiciones aplicables o, en su defecto, en el plazo de tres meses, así como las que nieguen la expedición de la constancia de haberse configurado la resolución positiva ficta, cuando ésta se encuentre prevista en la ley que rija dichas materias.

No será aplicable lo dispuesto en el párrafo anterior en todos los casos en que se pudiere afectar el derecho de un tercero, reconocido en un registro o anotación ante autoridad administrativa; y

XV. Las señaladas en las demás leyes como competencia del tribunal.

Para los efectos del primer párrafo de este artículo, las resoluciones se considerarán definitivas cuando no admitan recurso administrativo o cuando la interposición de éste sea optativa.

El tribunal conocerá, además de los juicios que se promuevan contra los actos administrativos, decretos y acuerdos de carácter general, diversos de los reglamentos, cuando sean autoaplicativos o cuando el interesado los controvierta con motivo de su primer acto de aplicación.

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conocerá de los juicios que promuevan las autoridades para que sean anuladas las resoluciones administrativas favorables a un particular, siempre que dichas resoluciones sean de las materias señaladas en las fracciones anteriores como de su competencia. El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas por las que se impongan sanciones administrativas a los servidores públicos en términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, así como contra las que decidan los recursos administrativos previstos en dicho ordenamiento.

**Artículo 98 Bis.** La Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se compondrá de trece magistrados especialmente nombrados para integrarla, de los cuales once ejercerán funciones jurisdiccionales y dos formarán parte de la Junta de Gobierno y Administración, durante los periodos que señala esta ley.

La Sala Superior del tribunal actuará en pleno o en dos secciones. Los dos magistrados de Sala Superior que formen parte de la Junta de Gobierno y Administración del Tribunal no integrarán el pleno ni las secciones por el tiempo que dure su encargo en dicha junta, salvo en los casos previstos en la ley orgánica del tribunal.

Las secciones estarán integradas por cinco magistrados de sala superior, adscritos a cada una de ellas por el pleno.

El presidente del tribunal no integrará sección, salvo cuando sea requerido para integrarla ante la falta de quórum, en cuyo caso presidirá las sesiones, o cuando la sección se encuentre imposibilitada para elegir su presidente, en cuyo caso el presidente del tribunal fungirá provisionalmente como presidente de la sección, hasta que se logre la elección.

**Artículo 98 Ter.** El pleno estará integrado por el presidente del tribunal y por diez magistrados de sala superior. Son facultades del pleno las siguientes:

- I. Elegir de entre los magistrados de sala superior al presidente del tribunal;
- II. Aprobar y expedir el reglamento interior del tribunal, en el que se deberán incluir, entre otros aspectos, las regiones, sede y número de salas regionales, así como las materias específicas de competencia de las secciones de la sala superior o de las salas regionales y los criterios conforme a los cuales se ejercerá la facultad de atracción;
- III. Expedir el estatuto de carrera a que se refiere el párrafo segundo del artículo 10 de esta ley;
- IV. Elegir a los magistrados de sala superior y de sala regional que se integrarán a la Junta de Gobierno y Administración conforme a lo previsto en el artículo 40 de esta ley;
- V. Aprobar y someter a consideración del presidente de la República la propuesta para el nombramiento de magistrados del tribunal, previa evaluación de la Junta de Gobierno y Administración;
- VI. Fijar y, en su caso, cambiar la adscripción de los magistrados de las secciones;
- VII. Designar al secretario general de Acuerdos, a los secretarios adjuntos de las secciones y al contralor interno, a propuesta del presidente del tribunal;
- VIII. Resolver todas las situaciones que sean de interés para el tribunal y cuya resolución no esté encomendada a algún otro de sus órganos;
- IX. Establecer, modificar y suspender la jurisprudencia del tribunal conforme a las disposiciones legales aplicables, aprobar las tesis y los rubros de los precedentes y ordenar su publicación en la revista del tribunal;
- X. Resolver los juicios con características especiales, en términos de las disposiciones aplicables, incluidos aquéllos que sean de competencia especial de las Secciones;
- XI. Dictar sentencia interlocutoria en los incidentes y recursos que procedan contra los actos emitidos en el procedimiento seguido ante el presidente del tribunal para poner en estado de resolución un juicio competencia del pleno, inclusive cuando se controvierta la notificación de los actos emitidos por éste, así como resolver la aclaración de sentencia, la queja relacionada con el cumplimiento de las resoluciones y determinar las medidas que sean procedentes;
- XII. Ordenar que se reabra la instrucción, cuando se amerite en términos de las disposiciones aplicables;
- XIII. Resolver sobre las excusas, excitativas de justicia y recusaciones de los magistrados del tribunal y respecto a los magistrados de sala regional designar de entre los secretarios a quienes deban sustituirlos;
- XIV. Dictar sentencia definitiva en los juicios promovidos por los magistrados del tribunal contra sanciones impuestas por la Junta de Gobierno y Administración, en aplicación de la Ley Federal



de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, y someter a consideración del presidente de la República la destitución de un magistrado, en los términos del artículo 7 de esta ley;

XV. Las que se funden en un tratado o acuerdo internacional para evitar la doble tributación o en materia comercial, suscrito por México, o cuando el demandante haga valer como concepto de impugnación que no se haya aplicado en su favor alguno de los referidos tratados o acuerdos; y

XVI. Las demás que establezcan las leyes.

**Artículo 98 Quáter.** El tribunal tendrá salas regionales, con jurisdicción en la circunscripción territorial que les sea asignada, integradas por tres magistrados cada una. Las salas regionales conocerán de los juicios que se promuevan en los supuestos señalados conforme a lo establecido en la ley de la materia. Las atribuciones y competencia se determinarán de conformidad con lo que establezca su ley orgánica.

**Artículo 98 Quintus.** La Junta de Gobierno y Administración será el órgano del tribunal que tendrá a su cargo la administración, vigilancia, disciplina y carrera jurisdiccional, y contará con autonomía técnica y de gestión para el adecuado cumplimiento de sus funciones. La Junta de Gobierno y Administración se integrará por

I. El presidente del tribunal, quien también será el presidente de la Junta de Gobierno y Administración;

II. Dos magistrados de sala superior; y

III. Dos magistrados de sala regional.

Los magistrados de sala superior y de sala regional que integren la Junta de Gobierno y Administración serán electos por el pleno en forma escalonada por periodos de dos años y no podrán ser reelectos para el periodo inmediato siguiente. Sólo serán elegibles los magistrados cuyos nombramientos cubran el periodo del cargo en dicha junta.

Los magistrados que integren la Junta de Gobierno y Administración no ejercerán funciones jurisdiccionales. Una vez que concluyan su encargo en dicha junta, se reintegrarán a las funciones jurisdiccionales, siempre y cuando estén en edad de desempeñarse como magistrados.

Las facultades, competencia y demás disposiciones aplicables a la Junta de Gobierno y Administración se determinarán conforme a lo que establezca la ley orgánica.

**Artículo Séptimo.** Se reforma el artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 116.** El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo.

Los poderes de los estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

I. a V. ...

VI. El Tribunal de Conciliación y Arbitraje local, así como las juntas de conciliación y arbitraje locales, pertenece al Poder Judicial del estado, con las atribuciones, organización, condiciones de ingreso, formación y permanencia que para tal efecto señalen las Constituciones locales y la legislación respectiva.

Las relaciones de trabajo entre los estados y sus trabajadores se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias.

**Artículo Octavo.** Se reforma el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 123.** Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverá la organización social para el trabajo conforme a la ley, la creación de empleos y de **órganos jurisdiccionales en materia laboral a nivel federal y local los cuales pertenecerán al Poder Judicial, con la finalidad de dirimir las controversias que se susciten entre el capital y el trabajo, garantizándose de esta manera la plena imparcialidad y autonomía en las resoluciones que al efecto emitan éstos.**

**Los órganos jurisdiccionales que se establezcan se denominarán tribunal de conciliación y arbitraje, y juntas de conciliación y arbitraje, auxiliándose de las demás autoridades de carácter administrativo con competencia en materia laboral que para tal efecto se instituyan.**

#### **Transitorios**

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

**Artículo Segundo.** Se derogan todas las disposiciones legales y administrativas que se opongan al presente decreto legislativo.

**Artículo Tercero.** Remítase el presente acuerdo, que contiene iniciativa de decreto que reforma los artículos 94, 96, 97, 98, 116, y 123, y adiciona los artículos 95 Bis, 95 Ter, 95 Quáter, 96 A, 97 Bis, 97 Ter, 97 Quáter, 97 Quintus, 98 Bis, 98 Ter, 98 Quáter y 98 Quintus de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al Congreso de la Unión, para los efectos legales a que haya lugar.

Palacio del Poder Legislativo, Morelia, Michoacán de Ocampo, a 14 de septiembre de 2010.

Sufragio Efectivo. No Reelección.

**Diputados:** Carlos Humberto Quintana Martínez (rúbrica), Presidente de la Mesa Directiva; Heriberto Lugo Contreras (rúbrica), primer secretario; José Trinidad Martínez Pasalagua (rúbrica), segundo secretario; Luis Manuel Antúnez Oviedo (rúbrica), tercer secretario.

**QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, DE LA LEY FEDERAL DE PRESUPUESTO Y RESPONSABILIDAD HACENDARIA Y DE LA LEY DE COORDINACIÓN FISCAL, A CARGO DEL DIPUTADO VIDAL LLERENAS MORALES, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD**

El suscrito, Vidal Llerenas Morales , diputado integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática de la LXI Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a la consideración del pleno de la Cámara de Diputados la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y de la Ley de Coordinación Fiscal, al tenor de la siguiente:

**Exposición de Motivos**

El Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática en la Cámara de Diputados, en la búsqueda de las mejores prácticas en el ejercicio del gasto público, por las repercusiones en el bienestar de la sociedad, así como para fomentar de manera directa el crecimiento y el desarrollo, busca que el seguimiento y vigilancia del gasto público se estructure en un sistema de rendición de cuentas armonizado a nivel nacional; se publique de manera obligatoria el padrón nacional de maestros; se use obligatoriamente los resultados del Sistema de Evaluación del Desempeño durante la Dictaminación del Presupuesto de Egresos de la Federación; se elabore obligatoriamente la publicación anual de un diagnóstico integral de la situación de las haciendas públicas estatales y municipales. Y se publique en el Diario Oficial de la Federación del porcentaje, fórmulas y variables utilizadas, así como el monto que recibirá cada entidad federativa por los fondos de aportaciones federales.

Las medidas anteriores permitirán un proceso público que mejorará la relación Estado y sociedad y consentirán que los asuntos públicos den cuenta del impacto que el ejercicio presupuestal y la acción gubernamental tuvieron sobre el público ciudadano a fin de permitir la legitimidad y gobernabilidad de la política pública.

**A) Constitución Política de Los Estados Unidos Mexicanos**

**Facultar al Congreso Federal para que legisle en materia de fiscalización y evaluación del gasto público a fin de garantizar su armonización a nivel nacional.**

A partir del año 2000, con el inicio de la alternancia en la Presidencia de la República, se comenzó un proceso de democratización en todos los órdenes de la vida nacional. Sin embargo, éste proceso no ha sido rápido, ni fácil. Todo lo contrario. Cualquier cambio de fondo ha sido obstaculizado por diferentes posiciones e intereses, los cuales, al mismo tiempo han sido reflejo de la diversidad que siempre ha existido en nuestra sociedad, pero que se encontraba oscurecida por el autoritarismo.

Uno de los rasgos que ha caracterizado a éste largo proceso de democratización ha sido la debilitación de las facultades extralegales del Poder Ejecutivo Federal. Pero, al mismo tiempo, de manera paradójica, se han visto fortalecidas las facultades similares de los gobernadores de los

estados. Con ello, en lugar de apreciarse un firme avance hacia la sociedad democrática que los tiempos reclaman, se ha observado una suerte de “feudalización” política, con retrocesos muy preocupantes.

Así, los avances que se han registrado en materia de rendición de cuentas, transparencia, fiscalización y evaluación del gasto público, en el ámbito federal, no se ha correspondido con un cambio similar en las reglas aplicables a los otros dos órdenes de gobierno, el estatal y el municipal. Debido a un mal ejercicio de su “soberanía”, en muchas entidades federativas no sólo se han estancado los cambios democráticos, sino que se han registrado preocupantes retrocesos.

Durante los últimos años, el Congreso federal ha ido dando pasos firmes para ir corrigiendo ésta situación, atacando el problema en su raíz, es decir, yendo al fondo del asunto, la base constitucional que permita hacer los cambios pertinentes.

Durante 2007 y 2008, se discutió una reforma constitucional que permitiera iniciar ese proceso de corrección, la cual terminó publicada en el Diario Oficial el 7 de mayo de 2008. Con dicha reforma, se agregó una fracción XXVIII al artículo 73 constitucional, añadiendo una facultad al Congreso federal, la de “expedir leyes en materia de contabilidad gubernamental que regirán la contabilidad pública y la presentación homogénea de información financiera, de ingresos y egresos, así como patrimonial”, para los tres órdenes de gobierno.

Ese mismo año se discutió una iniciativa para crear una Ley General de Contabilidad Gubernamental, reglamentaria de la reforma constitucional aprobada. La nueva ley se aprobó a fines de ese año y fue publicada en el Diario Oficial el 31 de diciembre de 2008.

Entre los mandatos de esa nueva ley se encuentra la obligación, para los distintos gobiernos estatales y municipales, de modificar sus reglas de contabilidad, con el fin de armonizarlas y hacerlas homogéneas y comparables. Estos cambios se encuentran en proceso, y constituyen un primer paso para conseguir no sólo una completa comparabilidad, sino para ser la base de una auténtica rendición de cuentas.

La presente iniciativa de reforma constitucional se inscribe dentro del proceso descrito, representando un paso adelante en el mismo. Conseguida una contabilidad homogénea y transparente para los tres órdenes de gobierno, lo que sigue es una armonización en los mecanismos de fiscalización y de evaluación del gasto público.

Para ello, se propone agregar una fracción XXVIII-B al artículo 73 constitucional, para que se agregue a las facultades del Congreso Federal la de **expedir leyes en materia de fiscalización y evaluación del gasto público para la federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, a fin de garantizar la aplicación de prácticas y mecanismos armónicos y homogéneos.**

Con esta reforma se podrá continuar el proceso de fortalecimiento de la rendición de cuentas en los tres órdenes de gobierno, acabando con las preocupantes disparidades en esta materia, que permitirá fortalecer el sistema nacional de evaluación y fiscalización de las entidades federativas. Para ello, se agrega un artículo transitorio donde se da un plazo de un año para que el Congreso federal legisle en esta materia.

## **B) Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria**

### **Hacer obligatoria la Publicación del Padrón Nacional de Maestros**

Como es bien sabido, el gasto público en educación es uno de los rubros más importantes dentro del presupuesto de egresos de todo gobierno democrático. La magnitud y eficiencia en el manejo de ese gasto representa también un factor clave para impulsar uno de los factores más importantes en el desarrollo económico de un país.

En nuestro país, desde mediados de los años 90s se inició un proceso de descentralización del gasto en educación básica, a través de la creación del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB), incluido en el Ramo 33 presupuestal, y normado en el artículo 27 de la Ley de Coordinación Fiscal.

Los recursos destinados al citado fondo se han incrementado de manera sistemática durante los últimos años, alcanzando una magnitud muy importante dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Sin embargo, cualquier evaluación de los resultados de ese gasto muestra conclusiones muy preocupantes. Todos los indicadores señalan notables deficiencias en materia de educación básica. Esto sucede a pesar de que la magnitud del gasto, comparado con el existente en otros países, debería reflejar una mejor situación.

Demasiadas versiones acusan desviaciones de todo tipo en el ejercicio del señalado gasto, desde usos no autorizados por parte de la propia Secretaría de Educación Pública, de los gobiernos estatales y del poderoso sindicato de los trabajadores de la educación.

En diciembre de 2007 se modificó el artículo 27 de la Ley de Coordinación Fiscal, cambiando la fórmula de distribución de los recursos del FAEB. También, en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2008, se agregó un párrafo en la fracción I del artículo 9, señalando que “la distribución del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal, derivado de la aplicación de la nueva fórmula establecida en la Ley de Coordinación Fiscal, se sujetará a una auditoría externa relativa a la matrícula escolar de los tipos educativos atendidos por dicho Fondo en las entidades federativas, las nóminas de personal docente y de apoyo, y realizar compulsa de plazas de los distintos tipos de educación básica, así como su lugar de ubicación”, agregando más adelante que “los resultados de las auditorías deberán ser enviados a la Cámara de Diputados durante el primer semestre del ejercicio fiscal”.

Como resultado de ese mandato, las auditorías fueron llevadas a cabo por un despacho privado y entregadas a la Comisión de Educación y Servicios Educativos de la Cámara de Diputados el 21 de julio de 2008, incluyendo un reporte particular para cada entidad federativa. Sin embargo, como no había obligación para ello, esas auditorías no se hicieron públicas, sirviendo sólo para los diputados miembros de la citada comisión y no quedando transparente y público su uso con las autoridades educativas federales y estatales, y con el mismo sindicato.

Esa situación se empezó a corregir al aprobarse el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2009. En la fracción IV del artículo 9 del citado ordenamiento, se incluyeron una serie de obligaciones, tanto para la Secretaría de Educación Pública, como para las entidades federativas, para conciliar la información correspondiente al FAEB, con todos sus detalles. Además, se encargó a la Auditoría Superior de la Federación la realización de las auditorías correspondientes, con la obligación de que fueran públicas. Esas disposiciones fueron mantenidas en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el presente ejercicio de 2010.

En la presente iniciativa sólo se busca elevar a rango de ley las citadas disposiciones, para transparentar y hacer más eficaz y eficiente, de manera permanente, el ejercicio de los recursos presupuestarios incluidos en ese importante fondo. La propuesta es agregar una fracción III al artículo 85 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, para incluir una redacción similar a la ya existente en los decretos de Presupuesto de Egresos de la Federación de los dos últimos años, sólo ajustando la redacción para que las obligaciones señaladas sean de manera permanente.

### **Hacer obligatorio el uso de los resultados del Sistema de Evaluación del Desempeño durante la dictaminación del Presupuesto de Egresos de la Federación**

En el artículo 134 constitucional se señala que los recursos públicos de que dispongan los tres órdenes de gobierno “se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados”. A esos principios básicos se agrega el mandato señalando que “los resultados del ejercicio de dichos recursos serán evaluados por las instancias técnicas que establezcan” los distintos órdenes de gobierno.

En la Ley General de Desarrollo Social se creó un Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, normando los mecanismos y procedimientos para conseguir una efectiva evaluación en base a indicadores de resultados, de los diferentes programas sociales a cargo del gobierno federal.

Esta experiencia se hizo extensiva a todos los programas incluidos en el Presupuesto de Egresos de la Federación, quedando establecida en un capítulo especial de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. En los artículos 110 y 111 de la citada ley se detallan las características y procedimientos para llevar a cabo las tareas de evaluación del ejercicio del gasto público, hasta constituir un sistema de evaluación del desempeño.

Al final del artículo 111 citado, se dice que “los resultados a los que se refiere éste artículo deberán ser considerados para efectos de la programación, presupuestación y ejercicio de los recursos”.

Aunque de este mandato final se desprende la obligación de tomar en cuenta los resultados de la evaluación durante el proceso de aprobación del Presupuesto de Egresos, esto normalmente no se hace o, al menos no se hace con la seriedad que requiere el citado mandato.

Por ello, la presente iniciativa busca corregir ese problema, agregando un inciso g) al artículo 42 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, con el fin de hacer obligatorio el uso de los resultados del sistema de evaluación del desempeño por parte de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, durante el proceso de dictaminación del proyecto de Presupuesto de Egresos enviado por el Ejecutivo.

Con esta obligación, los diputados dictaminadores podrán disminuir o cancelar los recursos destinados a los programas de gasto claramente ineficientes; aumentando de manera paralela los fondos orientados a los programas con impactos efectivos, demostrados mediante la evaluación de sus indicadores de desempeño.

### **Hacer obligatoria la elaboración y publicación anual de un diagnóstico integral de la Situación de las Haciendas Públicas Estatales y Municipales**

Entre sus muchas funciones, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público lleva a cabo una relación y coordinación cotidiana con las áreas de administración de los gobiernos estatales y municipales.

La ejecución de muchos de los mandatos incluidos en ordenamientos como la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, la Ley de Coordinación Fiscal, la Ley de Ingresos de la Federación y el Presupuesto de Egresos de la Federación, obligan a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a requerir todo tipo de información de parte de los citados gobiernos.

Esa información adquiere un valor inapreciable ya que permite identificar todo tipo de problemas y deficiencias en las señaladas haciendas públicas. El conocimiento de esos problemas es muy importante, no sólo para la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, sino también para los propios gobiernos estatales y municipales, con el fin de que puedan comparar su situación con la de sus pares. Además, el conocimiento de esa información resulta crucial para los legisladores, quienes son los encargados de modificar la legislación correspondiente.

Por ello, en la Ley de Ingresos de la Federación correspondiente al ejercicio fiscal de 2003 se incluyó por primera vez un artículo, el 33, instruyendo al Ejecutivo para que realizara un Diagnóstico Integral de la Situación Actual de las Hacienda Públicas Estatales y Municipales. Dicho estudio fue realizado y publicado en la página electrónica de la propia Secretaría.

Durante los siguientes cuatro años, se siguió incluyendo esa obligación en las Leyes de Ingresos de la Federación para los ejercicios de 2004 (artículo 36), 2005 (artículo 36), 2006 (artículo 35) y 2007 (artículo 30). En la página electrónica de la Secretaría de Hacienda se encuentran disponibles los citados estudios, para los cinco años.

Sin embargo, a partir de 2008 desapareció la obligación de llevar a cabo ese estudio. Lo preocupante es que la Secretaría de Hacienda continúa recopilando toda la información pertinente, teniendo una gran ventaja de conocimiento, no sólo sobre los gobiernos estatales y municipales en lo individual, sino sobre los mismos legisladores, quienes requieren esos elementos para corregir situaciones perniciosas.

Por ello, la presente iniciativa busca corregir esa anomalía, pero, en lugar de tratar de regresar esa obligación a la Ley de Ingresos de la Federación, con vigencia de sólo un año, se propone adicionar dos párrafos al artículo 107 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, con el fin de hacer obligatoria la elaboración y publicación del citado estudio, para cada año.

### **C) Ley de Coordinación Fiscal**

#### **Publicación en el Diario Oficial de la Federación del porcentaje, fórmulas y variables utilizadas, así como el monto que recibirá cada entidad federativa por los Fondos de Aportaciones Federales**

La Ley de Coordinación Fiscal tiene por objeto coordinar el sistema fiscal de la Federación con los de los estados, municipios y Distrito Federal, establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales; distribuir entre ellos dichas participaciones; fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales; constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento.

De esta forma, la ley en comento establece los elementos necesarios para la distribución que por concepto de Participaciones Federales reciben las entidades federativas. No así, para el caso de los Fondos de Aportaciones Federales.

Con la finalidad de que las entidades federativas conozcan todas las reglas de distribución de los recursos que reciben a través de las Aportaciones Federales, se propone adicionar al artículo 48 de la Ley de Coordinación Fiscal, la obligación de las dependencias y entidades de la administración pública federal de publicar en el Diario Oficial de la Federación las fórmulas, variables, porcentajes, así como montos estimados de los recursos correspondientes.

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

**Iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y de la Ley de Coordinación Fiscal.**

**Artículo Primero.** Se **adiciona** una fracción XXVIII-B al artículo 73 de la **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, para quedar como sigue:

**Artículo 73. ...**

I. a XXVIII. ...

**XXVIII-B. Para expedir leyes en materia de fiscalización y evaluación del gasto público para la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, a fin de garantizar la aplicación de prácticas y mecanismos armónicos y homogéneos.**

XXIX. a XXX. ...

**Artículo Segundo.** Se **adicionan** un inciso g) a la fracción VIII del artículo 42; una fracción III al artículo 85; y dos párrafos al artículo 107, todos de la **Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria**, para quedar como sigue:

**Artículo 42. ...**

I. a VII. ...

VIII. ...

a) a f) ...

**g) Durante el proceso de dictaminación del proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación enviado por el Ejecutivo, la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados deberá tomar en cuenta los resultados del Sistema de Evaluación del Desempeño señalados en los artículos 110 y 111 de la presente ley.**

IX. ...



...

**Artículo 85. ...**

I. a II. ...

**III. El Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal, se sujetará a lo siguiente:**

**a) La Secretaría de Educación Pública deberá:**

**i. Conciliar las cifras de matrícula escolar con las entidades federativas y enviar un reporte definitivo a la Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos de la Cámara de Diputados durante el primer semestre de cada año;**

**ii . Conciliar el número, tipo de plazas docentes, administrativas y directivas, y número de horas, de nivel básico y normal, por escuela, con las entidades federativas, determinando aquellas que cuentan con registro de dicha Secretaría y las que sólo lo tienen en las entidades federativas;**

**iii . Incluir en su página de Internet la información que sea remitida a la Cámara de Diputados, particularmente respecto a:**

**1. Número y tipo de las plazas docentes, administrativas y directivas existentes, el nombre y la Clave Única de Registro de Población de quienes las ocupan, así como número de horas de nivel básico y normal, por centros de trabajo;**

**2. Movimientos que se realicen a dichas plazas, tales como altas, bajas y cambios en su situación;**

**3. Erogaciones realizadas por concepto de servicios personales vinculados a las plazas por centro de trabajo;**

**4. Relación de trabajadores comisionados por centro de trabajo, identificando el objeto y duración de la comisión;**

**5. El número y tipo de plaza que ocupan, así como el pago que reciben por concepto de servicios personales, en su caso, y analítico de plazas, tabuladores y catálogos de conceptos de percepciones y deducciones por cada entidad federativa;**

**iv . Coordinarse con las entidades federativas para que los pagos de nómina se realicen solamente a personal que cuente con Registro Federal de Contribuyentes completo, de acuerdo a las disposiciones aplicables. A solicitud del interesado, siempre que entregue copia del alta en el Registro Federal de Contribuyentes, los pagos no realizados por causa no imputable al personal, deberán serle reintegrados en un plazo no mayor a treinta días;**

**v. Enviar a la Cámara de Diputados durante el primer semestre de cada año el listado de nombres, plazas y de entidades federativas en las que identifique doble asignación salarial que**

no sea compatible geográficamente y reportar sobre la corrección de las irregularidades detectadas durante el tercer trimestre de cada año, y

vi. Vigilar el monto de las remuneraciones con cargo al fondo, informando a la Cámara de Diputados los casos en que superen los ingresos promedio de un docente en la categoría más alta del tabulador salarial correspondiente a cada entidad;

b) Las entidades federativas deberán:

i. Entregar a la Secretaría de Educación Pública toda la información prevista en el inciso a) de la presente fracción;

ii . Informar trimestralmente a la Secretaría de Educación Pública sobre el número total, nombres y funciones específicas del personal comisionado, así como el período de duración de la comisión, y publicar las listas correspondientes en su página de Internet;

iii . Informar trimestralmente a la Secretaría de Educación Pública los pagos realizados durante el período correspondiente por concepto de pagos retroactivos;

c) La Auditoría Superior de la Federación, dentro del marco de sus atribuciones, realizará una auditoría, luego de que haya concluido el ejercicio fiscal, sobre el cumplimiento de las obligaciones establecidas en los incisos a), b) y d) de la presente fracción. La Secretaría de la Función Pública brindará el apoyo que requiera la Auditoría Superior de la Federación. Asimismo, la Secretaría de Educación Pública y las entidades federativas proporcionarán la información y documentación necesarias para la realización de la auditoría, de acuerdo con su ámbito de competencia. Los resultados de la auditoría se enviarán a la Cámara de Diputados a más tardar en el mes de agosto de cada año, y se harán públicos en la página de Internet de la Auditoría Superior de la Federación;

d) Para evitar el mal uso, el desvío o la incorrecta aplicación de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal, la Secretaría de Educación Pública y las entidades federativas se sujetarán al Acuerdo por el que se establecen las disposiciones de la materia, publicado el 26 de febrero de 2009, en el Diario Oficial de la Federación.

...

...

...

**Artículo 107. ...**

I. a II. ...

...

...

...

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público mediante convenio con cada una de las entidades federativas, deberá realizar anualmente un estudio en el que se muestre un diagnóstico integral de la situación de las haciendas públicas estatales y municipales, así como diversas propuestas para el fortalecimiento de las haciendas públicas de los tres órdenes de gobierno, que tengan como objetivos fundamentales dar mayor eficiencia al uso de los recursos públicos y hacer más eficaz el impacto de dichos recursos en la población. Para la realización de dicho estudio, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público deberá

**seguir los lineamientos técnicos que establezca la Comisión de Hacienda y Crédito Público de la Cámara de Diputados antes del 15 de febrero de cada año.**

**La realización del estudio a que se refiere el párrafo anterior será responsabilidad de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y deberá publicarse en la página de Internet de dicha Secretaría, así como entregarse a la Cámara de Diputados a más tardar el último día del mes de mayo de cada año.**

...

**Artículo Tercero.** Se **adiciona** un último párrafo al artículo 48 de la **Ley de Coordinación Fiscal**, para quedar como sigue:

**Artículo 48. ...**

...

...

...

...

**Las dependencias y entidades de la administración pública federal responsables de distribuir entre las entidades federativas los recursos correspondientes a las Aportaciones Federales a que se refiere el Capítulo V de esta ley, tiene la obligación de publicar, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el Diario Oficial de la Federación el porcentaje, fórmulas y variables utilizadas, así como el monto y el estimado, de ser el caso, que recibirá cada entidad federativa por dichos fondos, para cada ejercicio fiscal a más tardar el 31 de enero del ejercicio de que se trate.**

#### **Artículos Transitorios**

**Artículo Primero.** El presente decreto entrará en vigor el 1 de enero de 2011.

**Artículo Segundo.** El Congreso de la Unión deberá aprobar las leyes y, en su caso, las reformas legales que sean necesarias para dar cumplimiento a lo dispuesto en la fracción XXVIII-B del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del presente decreto, a más tardar en un plazo de un año, contado a partir de la fecha de entrada en vigor del mismo.

**Artículo Tercero.** Las disposiciones jurídicas que contravengan o se opongan a la presente reforma quedan derogadas.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a los 19 días del mes de octubre de 2010.

Diputado Vidal Llerenas Morales (rúbrica)

DEL CONGRESO DE CAMPECHE, CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 41 Y 116 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Y 78 DEL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES

Salón de sesiones del Palacio Legislativo, San Francisco de Campeche, Campeche, 12 de octubre de 2010.

**Secretarios de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión**

**Presentes**

La LX Legislatura del honorable Congreso del estado de Campeche, en sesión efectuada el día de hoy, expidió un acuerdo que a la letra dice

“**Único** . Remitir a la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, una promoción del diputado Martín Osvaldo Tzel Cámara, mediante la cual plantea reformar diversos numerales de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Mediante oficio remítase a la Cámara de Diputados el memorial origen de este resolutivo.

Transitorio. Publíquese en el Periódico Oficial del Estado”

Asimismo, se remite copia de la propuesta origen de este acuerdo, para los efectos legales conducentes.

Atentamente

Diputada Gloria del C. Gutiérrez Ocampo (rúbrica)

Secretaria

**Honorable Congreso del Estado de Campeche**

**Presente**

Vista; la documentación que integra el expediente número 135/LX/04/10, formado con motivo de una iniciativa presentada por el diputado Martín Osvaldo Tzel Cámara del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional. Promoción que se resuelve de conformidad con los siguientes

**Antecedentes**

**Primero.** Que el diputado Martín Osvaldo Tzel Cámara presentó un memorial mediante el cual solicita al Congreso del estado de Campeche acordar el envío al Congreso de la Unión, de su propuesta para reformar diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

**Segundo.** Que a esa promoción se le dio lectura en sesión del día 21 de septiembre de 2010, acordando agendarla para su estudio y dictamen.

**Tercero.** Que esta diputación permanente tomó conocimiento de los argumentos expuestos por el legislador promovente, en sesión de dictamen celebrada al efecto, acordando suscribir el presente resolutivo.

**Cuarto.** Que en ese estado, este órgano colegiado dictamina al tenor de los siguientes

**Considerandos**

**I.** Que esta promoción no contraviene disposición alguna de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ni de la particular del estado.

**II.** Que la autoría de la solicitud recae en un diputado local, quien tiene atribuciones para hacerla, como así se reconoce, en términos de lo dispuesto por el artículo 46 fracción II de la Constitución Política del Estado.

**III.** Que con fundamento en lo previsto en el artículo 41 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del estado, esta diputación permanente es competente para dictaminar lo conducente.

**IV.** Que la solicitud que nos ocupa tiene como objetivo inmediato instar al Congreso del estado para que a su vez remita al Congreso de la Unión, una propuesta para reformar diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

**V.** Consecuente con lo anterior, este órgano resolutor estima procedente pronunciarse a favor del envío al Poder Legislativo Federal de la propuesta de que se trata, para que en ejercicio de sus facultades constitucionales la sujete a trámite y resuelva lo que corresponda, si a bien lo tiene.

Por las consideraciones expuestas, los integrantes de la diputación permanente nos permitimos someter al pleno legislativo, el siguiente resolutivo.

**Único.** La LX Legislatura del estado de Campeche acuerda remitir a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, una promoción del diputado Martín Osvaldo Tzel Cámara, mediante la cual plantea reformar diversos numerales de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, de conformidad con el proyecto que como anexo único forma parte de este dictamen. Mediante oficio remítase a la Cámara de Diputados el memorial origen de este resolutivo.

Así lo dictaminan los diputados miembros de la diputación permanente, a los veintidós días del mes de septiembre del año dos mil diez.

Diputado Víctor Manuel Méndez Lanz (rúbrica).

Presidente

Diputada María Asunción Caballero May.

Vicepresidenta

Diputada Ana Martha Escalante Castillo (rúbrica).

Primer Secretario

Diputado Enrique Ku Herrera (rúbrica).

Segundo Secretario

Diputado Carlos Alberto Arjona Gutiérrez (rúbrica)

Tercer Secretario

## **Secretarios del Honorable Congreso del Estado**

### **Presentes**

El suscrito diputado integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en ejercicio de la facultad que me confiere el artículo 46 fracción II de la Constitución Política del estado de Campeche y con fundamento en los artículos 68 y 69 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del estado, someto a su consideración la expedición de un punto de acuerdo, de conformidad con los siguientes

### **Considerandos**

El artículo 71 fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos faculta a las legislaturas de los estados que integran el pacto federal, a iniciar leyes o decretos ante el Congreso de la Unión, al establecer

**Artículo 71.** El derecho de iniciar leyes o decretos compete

**I.** Al presidente de la República;

**II.** A los diputados y senadores al Congreso de la Unión; y

**III.** A las legislaturas de los estados.

Las iniciativas presentadas por el presidente de la República, por las legislaturas de los estados o por las diputaciones de los mismos, pasarán desde luego a comisión. Las que presentaren los diputados o los senadores, se sujetarán a los trámites que designe el reglamento de debates.

Que basándose en lo anterior, el que suscribe esta propuesta, somete a la consideración de esta soberanía la aprobación de un punto de acuerdo cuyo propósito sería ejercer la facultad antes señalada y presentar ante el Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, una iniciativa de reformas a diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, conforme al siguiente proyecto de iniciativa

## **Secretarios de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos**

### **Presentes**

La LX Legislatura del honorable Congreso del estado de Campeche, mediante acuerdo número \_\_, de fecha \_\_, publicado en el Periódico Oficial del propio estado el día \_\_, en ejercicio de la facultad que le confiere la fracción III del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, somete a la consideración de ese honorable Congreso General, la presente iniciativa de decreto, para reformar diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, al tenor de los siguientes

### **Antecedentes**

La transición mexicana a la democracia fue producto de un proceso de reformas, con la participación de todos los partidos políticos y el gobierno federal. Este proceso significó innumerables modificaciones a nuestra Constitución Política y a las leyes secundarias en materia electoral, así como otras que tienen una vinculación directa con los procesos comiciales.

Antes de la transición el partido hegemónico del gobierno decidía todo, las reglas de competencia que no eran otras más que las dictadas por el Ejecutivo federal, el registro de los partidos, el padrón de electores, la organización de todo el proceso electoral, el financiamiento de los partidos, sin transparencia ni rendición de cuentas. Desde la Secretaría de Gobernación se determinaba quiénes y en qué condiciones participaban en las contiendas electorales.

La participación de la sociedad y la de los partidos de oposición fueron decisivas para que, por la vía pacífica e institucional, las condiciones y reglas electorales se modificaran. En un primer momento con la reforma política de 1977-78, que le permitía a la oposición política el ejercicio de una mayor autonomía y posicionamiento en la sociedad.

Fue una década después, en 1987, cuando la ley estableció por primera vez el financiamiento público de carácter pecuniario para todos los partidos políticos, a partir de una ecuación elemental, según los votos obtenidos en la elección federal anterior y el número de representantes logrados en la Cámara de Diputados.

Posteriormente, con la reforma constitucional y de la ley electoral en 1990, el financiamiento público se determinó a partir de varios conceptos: por actividades generales a los partidos y por ser instituciones de interés público, y por actividades específicas, de acuerdo a la ecuación votos-escaños. En lo ulterior, en 1993, se añadió un nuevo concepto de financiamiento, que otorgaba a partidos con nuevo registro.

Además de ello, se tipificó que los poderes federales, de las entidades federativas y municipales no debían financiar campañas, salvo lo estrictamente establecido en la ley. De igual forma se prohibieron aportaciones de entidades públicas, de extranjeros, de empresas mercantiles y ministros de culto. Asimismo, las aportaciones privadas no serían deducibles de impuestos. Las aportaciones anónimas no debían rebasar el 10 por ciento del financiamiento público; y las aportaciones individuales y de personas morales, únicamente serían del 1 y 5 por ciento, respectivamente.

Finalmente, con la reforma de 1996 se pactaron nuevas condiciones de competencia que significaron, entre otras decisiones, las siguientes: el financiamiento público será predominante al privado, topes de gastos de campaña, mayor fiscalización a los partidos políticos y las sanciones correspondientes; una nueva fórmula para que los partidos puedan acceder a los medios de comunicación; buscando con todo ello una mayor equidad en la contienda electoral. Y con la última reforma constitucional, la del año 2007, se inaugura un sistema de financiamiento para los partidos políticos que significa un sustancial ahorro, garantizando una mayor libertad y equidad en la competencia, buscando una mayor independencia en relación al gran capital, alejando a los partidos de la llamada economía criminal, así como disminuyendo los actos de corrupción.

### **Exposición de Motivos**

Sin embargo, para seguir perfeccionando nuestro actual sistema de partidos es pertinente avanzar en nuevas iniciativas de reformas que recobren, con mayor relevancia, la credibilidad de la política y de los partidos políticos. Nuestro actual sistema de financiamiento a los partidos políticos sigue siendo paternalista, donde las dirigencias partidistas se desentienden de la necesidad de hacer

política con menores recursos, y que los recursos públicos se orienten más al ejercicio de una actividad directamente relacionada con la consolidación de los valores democráticos y una cultura cívica. Tenemos que hacer política con menores recursos del erario público y debemos ser más eficientes en las actividades partidistas.

En la sociedad mexicana existe el reclamo de que los partidos políticos deben estar más al servicio de los ciudadanos y de sus necesidades. En estos tiempos de crisis el reclamo es aún mayor. Las dirigencias partidistas debemos ser sensibles a estas demandas legítimas de la sociedad. Las partidas asignadas para el próximo año, aunque en términos porcentuales son menores en relación al año anterior, siguen siendo muy altas a los ojos de la sociedad.

En comparación con otros países de Latinoamérica, el costo del voto en México sigue siendo muy alto. En Brasil cuesta 4 pesos, en Argentina 5, en Ecuador 14, en Colombia 25, en Panamá 68, en República Dominicana 89, y en México 224 pesos. Los datos son evidentes. Habría que hacer un estudio por entidad federativa para confirmar esa tendencia que, sin duda, reflejaría el obsoleto sistema de financiamiento de los partidos políticos.

A nivel federal el presupuesto destinado a los partidos políticos equivale a que con el total de estos recursos se podría destinar a 500 mil familias más en el Programa Oportunidades, a 600 mil familias en el Seguro Popular de Salud; significa casi todo el presupuesto para todas las actividades culturales; es igual al presupuesto de operación y mantenimiento del Sistema Cutzamala que surte el agua del DF y valle de México (Conagua). También equivale al presupuesto de la Secretaría de Turismo; es casi el doble de los recursos para reconstrucción de carreteras federales, entre otros equivalentes.

En consecuencia y congruencia con este reclamo social y con la necesidad de hacer más austera nuestra actividad política en tiempos de crisis, se presenta el presente proyecto de reformas que va orientado a que el financiamiento público de los partidos políticos disminuya en un 50 por ciento, a partir de las actuales disposiciones establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

El presente proyecto de decreto tiene el objetivo de impulsar, ante el Congreso Federal y de conformidad con la facultad que nos otorga el artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se reforma el artículo 41 Fracción II en su inciso a) y c) párrafo segundo, artículo 116 fracción IV inciso g) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; asimismo el artículo 78 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en su fracción I inciso a) numeral 1, la fracción I inciso C numeral 4.

Por todo lo anterior, y con fundamento en lo establecido en el artículo 71 fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se pone a la consideración de esa honorable Cámara de Diputados del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, el siguiente proyecto de

### **Decreto**

Por el que se reforma la fracción II en su inciso a) y c) del artículo 41 y el inciso g) de la fracción IV del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el artículo 78 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en su fracción I inciso A numeral 1, la fracción I inciso e numeral 4.



**Artículo Primero.** Se reforma la fracción II en su inciso a) y c) del artículo 41 y el inciso g) de la fracción IV del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue

**Artículo 41. ...**

...

**I. ...**

**II. ...**

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

b). ...

c). ...

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

**Artículo 116. ...**

**I. ...**

a). ...

b). ...

**III. ...**

**IV. ...**

a)..., al f)...

g) Los partidos políticos reciban, en forma equitativa, financiamiento público para sus actividades tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales.

Del mismo modo se establezca el procedimiento para la liquidación de los partidos que pierdan su registro y el destino de sus bienes remanentes;

h). ...

**Artículo Segundo.** Se reforma la fracción I del inciso a) numeral 1, la fracción I del inciso c) numeral 4 del artículo 78 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, para quedar como sigue

**Artículo 78. ...**

I. ...

a) Para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes:

I. El Consejo General del Instituto Federal Electoral determinará anualmente el monto total por distribuir entre los partidos políticos conforme a lo siguiente: multiplicará el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral, a la fecha de corte de julio de cada año, por el treinta y cinco por ciento del salario mínimo diario vigente para el Distrito Federal;

II. ...

...

2. ... al 3. ...

4. ...

a). ...

I. ...

II. ...

b). ...

c). ...

I. Cada partido político no podrá recibir anualmente aportaciones, en dinero o en especie, de afiliados y simpatizantes por una cantidad superior al treinta por ciento del monto establecido como tope de gastos para la campaña presidencial inmediata anterior;

II. a la V. ...

**Transitorios**

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

**Segundo.** Las legislaturas de los estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en el ámbito de su competencia, deberán de adecuar su legislación local que proceda.

Señoras y señores diputados, en atención a lo antes expresado y fundado, a continuación se somete a consideración de esa soberanía, para su análisis y en su caso aprobación, el siguiente proyecto de

**Acuerdo**

La LX Legislatura del Congreso del Estado de Campeche acuerda

**Primero.** En ejercicio de la facultad que a esta legislatura del estado confiere la fracción III del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a través de la Cámara de Diputados del honorable Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en los términos que se establecen en el proyecto que se contiene en la propuesta que se resuelve, promuévase una iniciativa de decreto para reformar el artículo 41 fracción II en su inciso a, inciso c párrafo segundo, artículo 116 fracción IV inciso g) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; asimismo el artículo 78 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. En su fracción I inciso a numeral 1, la fracción II inciso c numeral 4.

**Segundo.** Se autoriza a los diputados presidente y secretarios de la Mesa Directiva en turno de este congreso para suscribir y remitir a la Cámara de Diputados del honorable Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos la indicada iniciativa de decreto.

**Transitorio**

**Único.** El presente acuerdo entrará en vigor el día de su publicación en el Periódico Oficial del Estado.

San Francisco de Campeche, Campeche, 8 de abril de 2010.

Diputado Martín Osvaldo Tzel Cámara (rúbrica)

**QUE REFORMA EL ARTÍCULO 74 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO ARTURO ZAMORA JIMÉNEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI**

Arturo Zamora Jiménez, diputado a la LXI Legislatura del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, e integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, en ejercicio de la facultad conferida en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y de conformidad con lo dispuesto en los artículos 55, fracción II, y 62 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General, someto a consideración del pleno de la Cámara de Diputados iniciativa con proyecto de decreto por virtud del cual se reforma el 74, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**Exposición de Motivos**

Las migraciones son un hecho natural que ocurren con base en las necesidades de las poblaciones humanas, las que se encuentran en constante movimiento en aras de satisfacer sus requerimientos de subsistencia.

El Banco Mundial reconoce que la migración internacional se debe a la necesidad que tienen las personas de mejores condiciones de vida, aunque ello implique el abandono geográfico del país de origen. Los inmigrantes logran con ello incrementos salariales, los países de destino se beneficiaron de aumento en la oferta de mano de obra, y los países de origen vieron disminuir las presiones en el sector laboral. <sup>1</sup>

Nuestro país ha presentado desde sus orígenes un fenómeno migratorio complejo. Somos una nación expulsora de migrantes, principalmente hacia los Estados Unidos de América, a la vez que somos receptores de migrantes centro y sudamericanos, algunos de manera permanente y otros en tránsito hacia nuestro vecino del norte. Finalmente, contamos también con una compleja migración interna, del sur hacia el norte y del campo hacia las ciudades.

En el caso de la migración de México a Estados Unidos, estamos ante un fenómeno económico y humano, con todo lo que tiene de tragedia y complementariedad de beneficios y perjuicios para ambas sociedades, de mitos y prejuicios culturales. Las de estos dos países son economías que de facto funcionan de manera compenetrada y cuya oferta o demanda de empleo conoce sinergias inocultables, históricas y estructurales. <sup>2</sup>

De conformidad con estimaciones de Conapo, cerca de 12 millones de mexicanos residen actualmente en los Estados Unidos, de los cuáles cerca del 53 por ciento, es decir, alrededor de 7 millones, cruzan la frontera de manera irregular, lo que los pone en una posición de vulnerabilidad frente a las detenciones arbitrarias, vejaciones y maltratos. <sup>3</sup>

Asimismo, quedan fuera de esta cifra los migrantes centro y sudamericanos en tránsito hacia el norte, y cuya cantidad es difícilmente cuantificable, pero muy voluminosa como lo puede advertir cualquier persona que visite la frontera sur.

El fenómeno migratorio ha ido evolucionado con el paso de los años, y recientemente se ha vuelto mucho más complejo debido a la influencia que el cáncer de la delincuencia organizada ha dejado sentir en todos los sectores de la sociedad.

Ya no solamente se debe lidiar con traficantes inescrupulosos que ponen en peligro la vida de los migrantes al exponerlos a condiciones inhumanas de viaje, sino que se debe temer la intervención de grupos de delincuentes que roban, secuestran, extorsionan, asesinan y trafican con migrantes inocentes cuyo único delito es buscar mejores condiciones de vida para sí y sus familias.

Sin embargo, las autoridades del Instituto Nacional de Migración en los años recientes han cometido una sucesión de omisiones y errores que hacen urgente la intervención del Poder Legislativo como un auténtico contrapeso respecto del Ejecutivo federal.

En su 4º informe de labores, el secretario de Gobernación manifiesta haber apoyado a 1.8 millones de mexicanos que retornaron al país durante el periodo mediante el programa Paisano. Asimismo, manifiesta que por conducto de los Grupos de Protección a Migrantes (Grupos Beta) se brindó orientación a 216,705 migrantes, localizó a 170, brindó asistencia social a 201,424 y asistencia jurídica a 287 personas, independientemente de su nacionalidad.<sup>4</sup>

Finalmente, se manifiesta haber asistido a 469,369 mexicanos que fueron repatriados por los Estados Unidos, mediante la ampliación de la cobertura del Programa de Repatriación Humana. Sin embargo, no obstante estas cifras, en realidad no se han definido políticas públicas que se traduzcan en una protección efectiva a los migrantes.

Cabe recordar que la Secretaría de Gobernación es, de conformidad con el artículo 4º de la Ley General de Población, la encargada de definir las normas y políticas públicas en la materia, así como de coordinar los esfuerzos de todas las dependencias federales que intervengan de acuerdo a su competencia.

Sin embargo, es evidente la franca descoordinación que existe no sólo entre las distintas dependencias, sino incluso al interior de ellas mismas.

El Instituto Nacional de Migración, como órgano técnico desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, tiene a su cargo la planeación, ejecución, control, supervisión y evaluación de los servicios migratorios, así como el ejercicio de la coordinación con las diversas dependencias y entidades de la administración pública federal, que concurren en la atención y solución de los asuntos relacionados con la materia.<sup>5</sup>

Sin embargo, los funcionarios que encabezan ese instituto se han mostrado débiles y carentes de argumentos para negociar con los Estados Unidos de América una reforma migratoria que satisfaga las necesidades de ambos países en la materia: la protección de los derechos de los mexicanos por nuestra parte, y las garantías de seguridad que resultan primordiales para ellos.

Las autoridades fueron incapaces de responder de manera firme y enérgica ante la aprobación de medidas antiinmigrantes francamente violatorias de los derechos humanos en el estado de Arizona, que ha llevado a la criminalización de los migrantes.

Finalmente, los hechos recientemente acontecidos en Tamaulipas en que 72 migrantes centro y sudamericanos perdieron la vida, tras haber sido interceptados por un grupo de la delincuencia organizada, ha llamado poderosamente nuestra atención para exigirnos redoblar los esfuerzos

tendientes a proteger la integridad física de estos migrantes, a la vez que nos ha mostrado la ineficacia de las autoridades federales para atender esta problemática.

Esta soberanía debe actuar de manera responsable frente a la ciudadanía, y vigilar de manera cercana la actuación del Ejecutivo, en ejercicio de la función de control en la que reside la esencia de los parlamentos.

Los desaciertos, la falta de conocimiento de la problemática que aqueja al fenómeno migratorio, la descoordinación y la ineficacia de las políticas diseñadas en la materia, nos obligan a intervenir de manera urgente en favor de los migrantes, adecuando las normas, instituciones, programas y apoyos destinados para su atención.

Durante la presente administración, el titular del Ejecutivo federal de manera reiterada ha hecho mal uso de la facultad potestativa que tiene para nombrar a sus colaboradores en las distintas dependencias de la administración pública federal, atendiendo a compromisos y compadrazgos en vez de elegir los perfiles adecuados para cada responsabilidad.

Sin embargo, aquella dependencia que se encarga de diseñar y aplicar las políticas públicas en materia de migración, debido al enorme peso social que sobre ella recae, no puede estar sujeta a consideraciones de índole político.

Por tal motivo es que consideramos que el nombramiento de su titular debe recaer en la Cámara de Diputados por el voto de dos terceras partes de sus miembros, de entre la terna que proponga el Ejecutivo federal.

De esta manera esta soberanía se encargará de realizar un análisis detallado y transparente de las cualidades de cada uno de los aspirantes, al tiempo que el Ejecutivo federal conserva la posibilidad de designar a los integrantes de dicha terna, en un claro ejercicio republicano de balance de poderes.

Para ello, se propone modificar el artículo 74, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para otorgar a la Cámara de Diputados la facultad para designar al titular del Instituto Nacional de Migración de entre la terna que le proponga el Ejecutivo federal, con una votación calificada de dos terceras partes de los miembros presentes, lo que implica la construcción de un gran consenso al interior de la Cámara de Diputados entre las diferentes fuerzas políticas aquí representadas.

Asimismo, a efecto de no retrasar la atención de los asuntos en materia migratoria, en caso de que la Cámara de Diputados se encuentre en receso, se propone que el ejercicio de esta facultad recaiga en la Comisión Permanente, con los mismos requisitos.

En virtud de lo anterior se presenta la siguiente iniciativa con proyecto de

**Decreto por virtud del cual se reforma el artículo 74, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

**Único.** Se reforma del artículo 74, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

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

I. y II. ...

III. Designar al titular del Instituto Nacional de Migración de entre la terna que someta a su consideración el Presidente de la República, con la aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes, y en los recesos, por la Comisión Permanente conforme a las mismas reglas;

### **Transitorios**

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

#### **Notas:**

1 “Políticas de Desarrollo Regional”, compilador José Luis Calva. Título del artículo “Migración Internacional y Desarrollo”. Autores Rodolfo García Zamora y otros. Editorial Miguel Ángel Porrúa, México 2007. Pág. 80

2 “Políticas de Desarrollo Regional”, compilador José Luis Calva. Título del artículo “Migración, desarrollo y regiones”. Autor Gustavo López Castro. Editorial Miguel Ángel Porrúa, México 2007. Pág. 102

3 [www.conapo.gob.mx](http://www.conapo.gob.mx)

4 Secretaría de Gobernación, 4º Informe de Labores. Pág.98.

5 Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, Art. 55

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a los 21 días del mes de octubre de 2010.

Diputado Arturo Zamora Jiménez (rúbrica)

**QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 170 DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO Y 123 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA GUADALUPE PÉREZ DOMÍNGUEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI**

Guadalupe Pérez Domínguez, diputada federal a la Sexagésima Primera Legislatura del Congreso de la Unión e integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, acudo a esta honorable representación popular en uso de las atribuciones que me confiere la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como la fracción II del artículo 55 del Reglamento Para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, para someter a consideración de esta honorable soberanía iniciativa de decreto para reformar la fracción II del artículo 170 de la Ley Federal del Trabajo, y la fracción V del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sustentado al tenor de la siguiente

**Exposición de Motivos**

El Convenio 156 de la Organización Internacional del Trabajo sobre los Trabajadores con Responsabilidades Familiares aplica a los trabajadores con responsabilidades hacia hijas e hijos, así como respecto a otros miembros de su familia **que necesiten de cuidados**, de manera que puedan conciliar su vida familiar y laboral sin ser discriminadas.

México aún no suscribe este instrumento internacional, por lo que sería muy plausible exhortar al gobierno de nuestro país a ratificar este convenio que, sin duda, traería beneficios para los trabajadores y sus familias.

Lo anterior es una necesidad urgente cuando, por ejemplo, la familia trabajadora es sorprendida por el nacimiento de un bebé que presenta algunas discapacidades físicas, mentales o ambas.

Se afirma con frecuencia que las principales consecuencias de la discapacidad no son las limitaciones físicas o psíquicas de la persona afectada sino las barreras medioambientales y sociales a las que debe enfrentarse. Hay actitudes de las personas que están en su entorno que pueden tener un efecto limitador sobre su desarrollo psicológico, social y ocupacional. Sabemos, de antemano, que las personas que más influyen en su desarrollo son los miembros de su familia; por ello la presente iniciativa se orienta al conocimiento de la relación que existe entre un niño o niña con discapacidad y su familia, desde su nacimiento, donde se forja este vínculo.

La existencia y el funcionamiento de la familia sigue siendo la base de la organización social, es el escenario de nuestras primeras experiencias, de los protoaprendizajes fundamentales de nuestros modelos de aprender; la familia es el escenario e instrumento de nuestra Constitución como sujetos sociales, en un tránsito que va de la independencia absoluta a la autonomía (Ana Quiroga).

Dentro del grupo familiar el niño o la niña comienza a desarrollarse con base en las relaciones interpersonales que vivencia con los miembros de su familia, va adquiriendo el sentido de la identidad, de la libertad y de la autoridad. Además aprende a compartir, competir y distinguir sentimientos, es decir, inicia el proceso de socialización. Lo anterior se logra gracias al apego o a una vinculación afectiva que se da con el bebé desde su nacimiento, y si ésta se desarrolla saludablemente va a satisfacer las necesidades físicas y psíquicas que le generarán un sentimiento de seguridad. Pero cuando el recién nacido tiene alguna discapacidad este proceso se ve afectado y



todo el peso recae en los familiares, ya que son los que tienen conciencia del padecimiento y de sus consecuencias. Este vínculo podrá ser el sustento sobre el que se desplegarían todos los recursos dirigidos a disminuir en lo posible el impacto de la discapacidad sobre la vida de la persona, además, el temprano inicio del contacto de los padres y familiares con su hijo en situación de discapacidad podría atenuar cualquier estereotipo o idea preconcebida que tuvieran sobre la discapacidad.

Cuando un niño o una niña con discapacidad llega a formar parte de una familia viene a modificar toda su estructura y su dinámica, ya que los roles que se tenían se adecuan a la nueva situación lo cual puede generar diferentes tipos de sentimientos, emociones y actitudes, así como conflictos en la pareja y en sus respectivas familias debido al cambio de responsabilidades en la búsqueda de una adaptación y a la crisis que se enfrenta al no estar preparados. Por lo anterior, es importante analizar las etapas emocionales por las cuales atraviesan los padres y toda la familia luego del nacimiento del bebé con discapacidad.

En una situación en la cual el bebé no se ve afectado por ninguna discapacidad, se suele pasar por tres etapas, iniciando por el periodo de embarazo. En ella se idealiza al bebé, se piensa y se sueña en diversos aspectos del futuro con él. Se pueden presentar sentimientos de ansiedad y de expectativas positivas. Después se inicia la segunda etapa en los momentos inmediatos al parto. Se tiene el contacto con el hijo o la hija por vez primera, y se forma un sentimiento de propiedad y de pertenencia. Por último, en la tercera etapa se refuerzan los lazos afectivos, lo que provoca en los padres y en sus familias respuestas positivas de elogio y de satisfacción que refuerzan el amor hacia el bebé.

En cambio, cuando el recién nacido presenta alguna discapacidad se puede dar una desvinculación afectiva por parte de la familia y, como consecuencia, un proceso de fracaso inminente en la manera en la cual enfrentar una situación biológica y social como esa.

Las etapas que se enfrentan son más prolongadas y más difíciles. Se inicia con la del impacto. No se logra comprender lo que está sucediendo y se tienen serios conflictos para acoger a su bebé. La segunda etapa es la negación. Se resiste a aceptar la idea y se establece un mecanismo de defensa que imposibilita la vinculación. Posteriormente se presenta la tristeza y el dolor. Se toma conciencia de la realidad, se intenta comprender lo que ocurre, aunque no se entienden las emociones, y sufren al percibir su dificultad de vinculación. Buscan en sus hijos alguna muestra de interacción, al no ocurrir esto, se sienten frustrados y se desalientan. Se pueden perder todas las esperanzas de vinculación.

La cuarta etapa es la de la adaptación. Se han logrado aceptar sus propios sentimientos y la condición del niño o de la niña. Los padres se muestran más interesados en aprender y conocer a detalle la discapacidad. En estos momentos es de suma importancia la aceptación que el medio familiar ha expresado al nuevo integrante.

Por último está la reorganización. El bebé ha sido integrado a la familia la cual ha aprendido a tolerar sus discapacidades y se ha comprometido a ayudar en su rehabilitación. La vinculación afectiva se construye y se fortalece día a día a través de los avances emocionales y neurológicos del bebé.

La temporalidad con la que acontecen las etapas anteriores no está bien definida, depende de los rasgos emocionales de los padres, de la familia y de la influencia que el medio ambiente ejerza

sobre ellos. Es frecuente que algunos se queden atrapados en una de ellas, para lo cual es conveniente que se les dé asistencia profesional.

Si por distintas razones el bebé debe ser apartado de sus padres se necesita dar el mayor tiempo posible de contacto entre ellos antes de separarlos, ya que necesitan tiempo y oportunidad para superar el duro momento que están viviendo. Lo anterior, sumado a considerar el involucramiento de las familias de la mamá y del papá, son factores importantes para la construcción del vínculo afectivo que no deben pasarse por alto pues será lo que forje su vida y puede representar una diferencia en su desarrollo y en su calidad de vida.

Por todo lo mencionado, se considera necesario proveer de los medios necesarios para garantizar el derecho de los padres a la detección y al tratamiento precoz de enfermedades congénitas en sus hijos, así como de las deficiencias psíquicas y físicas; el derecho a recibir las informaciones y la capacitación relativas a la discapacidad detectada; el derecho al tratamiento al que se le someterá a su hijo y a conocer las perspectivas positivas de ese tratamiento.

Esto puede ayudar a crear una empatía y compromiso hacia la discapacidad y a fortalecer los sentimientos de amor, de tolerancia y de protección que redundarán en respuestas positivas y mejor desarrollo del niño o de la niña, además de prevenir un posible abandono del infante.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, someto a consideración de esta alta representación social el presente proyecto con carácter de

## **Decreto**

### **Ley Federal del Trabajo**

Artículo 170. Las madres trabajadoras tendrán los siguientes derechos:

I. ...

II. Disfrutarán de un descanso de seis semanas anteriores y seis posteriores al parto; **en el caso de que el hijo o la hija recién nacido presente alguna discapacidad, este último será de nueve semanas.**

## **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

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

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

I. a IV. ...

V. Las mujeres durante el embarazo no realizarán trabajos que exijan un esfuerzo considerable y signifiquen un peligro para su salud en relación con la gestación; gozarán forzosamente de un descanso de seis semanas anteriores a la fecha fijada aproximadamente para el parto y seis semanas posteriores a éste, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los

derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo. En el periodo de lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para alimentar a sus hijos. **En el caso de que el hijo o la hija recién nacido presente alguna discapacidad se prolongará el tiempo de descanso posterior al parto, siendo en este caso de nueve semanas.**

**Transitorios**

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

**Segundo.** Aprobado que sea, tórnese a la Secretaría para que elabore la minuta de decreto en los términos en que deba publicarse.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 7 de octubre de 2010.

Diputada Guadalupe Pérez Domínguez (rúbrica)

DEL CONGRESO DEL ESTADO DE MICHOACÁN, QUE REFORMA EL ARTÍCULO 69 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, REMITIDA POR EL CONGRESO DE MICHOACÁN

Morelia, Michoacán de Ocampo, a 14 de octubre de 2010.

**Presidente de la Mesa Directiva**  
**De la Honorable Cámara de Senadores del Congreso de la Unión**

**Presente**

En cumplimiento a lo instruido en sesión celebrada en esta fecha, por este conducto nos permitimos remitir a usted, acuerdo número 331, que contiene iniciativa de decreto que reforma el artículo 69 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos relativo al cambio de formato de Informe de Gobierno federal, lo anterior para su conocimiento y trámite legislativo correspondiente. Se anexa dictamen.

Reiteramos la seguridad de nuestro respeto.

Atentamente  
Sufragio Efectivo. No Reelección.

La Mesa Directiva del Congreso del estado de Michoacán de Ocampo

Diputados. Iván Madero Naranjo (rúbrica), presidente, Eligio Cuitláhuac González Farías (rúbrica), primer secretario; Epigmenio Jiménez Rojas (rúbrica), segundo secretario; Arturo Guzmán Ábrego (rúbrica), tercer secretario.

El honorable Congreso del estado, en sesión celebrada el día de hoy, tuvo a bien aprobar el siguiente

**Acuerdo 331**

**Primero.** Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71 fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 44 fracción II de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, y 62 fracción I de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, esta Septuagésima Primera Legislatura se permite someter a la consideración del honorable Congreso de la Unión la siguiente iniciativa de decreto, que reforma el artículo 69 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los términos siguientes

**Artículo Único.** Se reforma el artículo 69 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar con el texto normativo que en seguida se inserta

**Artículo 69.** A la apertura de sesiones ordinarias del primer periodo de cada año de ejercicio del Congreso asistirá el presidente de la República acompañado de su gabinete ampliado, y ahí presentará, en una ceremonia de simpleza republicana y de trabajos de colaboración entre poderes, un informe por escrito a la representación popular y a la representación de entidades federativas, en

el que manifieste el estado general que guarda la administración pública del país, como aporte a los trabajos legislativos, pronunciando un mensaje para presentar su informe de no más de quince minutos.

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

En la apertura de las sesiones extraordinarias del Congreso de la Unión, o de una sola de sus Cámaras, el presidente de la Comisión Permanente informará acerca de los motivos o razones que originaron la convocatoria.

### **Transitorios**

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

**Artículo Segundo.** Se derogan todas aquellas disposiciones legales y administrativas que se opongan al presente decreto legislativo.

**Artículo Tercero.** Remítase el presente acuerdo, que contiene iniciativa de decreto que reforma el artículo 69 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al honorable Congreso de la Unión para los efectos legales a que haya lugar.

Palacio del Poder Legislativo, Morelia, Michoacán de Ocampo, a los 14 catorce días del mes de octubre de 2010.

Sufragio Efectivo. No Reección.

Diputados. Iván Madero Naranjo (rúbrica), presidente, Eligio Cuitláhuac González Farías (rúbrica), primer secretario; Epigmenio Jiménez Rojas (rúbrica), segundo secretario; Arturo Guzmán Ábrego (rúbrica), tercer secretario.

### **Honorable Asamblea:**

Samuel Arturo Navarro Sánchez, José Antonio Salas Valencia, Gabriela Desireé Molina Aguilar, Jaime Rodríguez López y Luis Manuel Antúnez Oviedo, diputados integrantes de la Comisión de Puntos Constitucionales, de la Septuagésima Primera Legislatura del Congreso del Estado, en ejercicio del derecho establecido en el artículo 71 fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; sometemos a la consideración del pleno, propuesta de acuerdo que contiene iniciativa de decreto que reforma el artículo 69 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor del siguiente

### **Antecedente**

**Único.** Que en sesión de pleno de la Septuagésima Primera Legislatura de fecha 13 de noviembre de 2009, se turnó iniciativa de decreto por la que se reforma el artículo 69 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por el diputado Wilfrido Lázaro Medina a

nombre del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, para estudio y análisis correspondiente.

Del estudio y análisis realizado, se arribó a las siguientes

### **Consideraciones**

Que el Congreso del Estado es competente para iniciar leyes o decretos, ante el Congreso de la Unión, de conformidad con lo establecido por el artículo 44 fracción II, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo.

Que la Comisión de Puntos Constitucionales, es competente para conocer y dictaminar sobre los reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conforme a lo establecido por el artículo 62 fracción I de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del estado de Michoacán de Ocampo.

Que la iniciativa de decreto de mérito sustentó su exposición de motivos, sustancialmente en lo siguiente

“Que el texto vigente del artículo 69 de Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es el siguiente, cito:

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

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

Que con ese texto del artículo constitucional transcrito anteriormente, el Congreso Constituyente Permanente consideró en el año 2008 que debería suprimirse la expresión conceptual (cito): «... asistirá el presidente de la República y presentará un informe por escrito...» (cierro la cita), para el efecto de que el titular del Poder Ejecutivo federal no tuviera la obligación expresa de acudir de manera personal, concurrir irremisiblemente en persona a tal apertura a presentar ese informe; que por sexenios, históricamente, tuvo razón de ser esa obligada presencia del presidente de México, puesto que, entre otros motivos, ante los embates de fuerzas del exterior, que llegaron a invadir territorio nacional para imponer un emperador, o cercenar más de la mitad de nuestro territorio patrio, se requería un Ejecutivo fortalecido internamente y respetado en el campo de la diplomacia;

que la asistencia del Ejecutivo a rendir personalmente un informe del estado que guarda la administración pública del país ante el honorable Congreso de la Unión, llegó a distorsionarse, es verdad, con el tiempo, convirtiendo a la simple apertura de sesiones ordinarias de ese cuerpo colegiado y a la rendición del informe administrativo, en el día del presidente, en donde, con el acarreo de gente que iba con la consigna de aplaudir, de portar mantas de agradecimiento, de arroja

aplausos, serpentinas y confeti por toneladas, para después concentrarse a lanzar vivas al presidente, es verdad, agradecimientos porriles y a formar en filas interminables para saludarlo de mano, se afectó incluso la estructura republicana de la nación.

Que ante esa deformación oficial nació una deformación opositora, contraria a la anterior, pero igual de bárbara y primitiva, en donde desde la llegada del presidente al recinto legislativo se le organizaba, con acarreados abucheos y silbidos, también; y una vez, dentro del recinto se le interrumpía en su discurso; los parlamentarios rompían las reglas de sus reglamentos para sesiones, tomaban la tribuna, coreaban consignas en contra del presidente, llegando a portar máscaras de cerdos, enfrentándose con el mismo personal de seguridad;

que entre todas esas circunstancias, y otras más, innecesarias para ser señaladas aquí, se orilló al Congreso Constituyente Permanente a aprobar el actual texto del artículo 69 de la Constitución Federal, en donde se da margen legal para que el presidente de la República en turno se presente o no; de manera personal, a entregar dicho informe, o pueda enviarlo con alguien y así cumplir con la norma constitucional;

Que aplicado, ahora, dicho artículo 69 de nuestra Carta Magna, el presidente Felipe Calderón Hinojosa dio un giro de interpretación -desde nuestra óptica- inexacto a ese precepto, que afecta a la vida del país y a la relación entre los Poderes de la Unión, al hacer el Ejecutivo federal su propia ceremonia de informe, y ya no ante el honorable Congreso de la Unión, sino ante sí mismo, ante su espejo, ante sus colaboradores, partidarios, familiares, amigos y/o compañeros de partido político, gastando el dinero de los mexicanos en pagos millonarios a medios masivos de comunicación para que transmitan a todo lujo, color y horarios triple AAA, su informe al pueblo, cuando somos, por disposición constitucional, una república representativa, faltándole al respeto así al Poder Legislativo federal, en vía de regreso, como una venganza absurda.

Que los tres Poderes de la Unión se merecen, y se deben, respeto entre sí, y tienen, la obligación jurídica de ejercer sus atribuciones con la atención considerada a sus encargos Y personas, por lo que el presidente de los Estados Unidos Mexicanos debe personalmente presentarse a la apertura de sesiones ordinarias del primer periodo del Congreso de la Unión, y presentar ahí un informe por escrito en el que se manifieste el estado general que guarda la administración pública del país, dando un mensaje que no rebase treinta minutos; asistiendo con los miembros del gabinete ampliado, con más de dos centenares de invitados, incluyendo a su familia; siendo una auténtica reunión republicana, eminentemente de trabajo eficaz para que el Poder Ejecutivo traslade información de la administración pública que se sirva y oriente a los legisladores para la discusión y aprobación de normas jurídicas que auxilien al desarrollo de México, siendo esta ceremonia el inicio eficaz y práctico de tales labores, un día de trabajo más; sin que haya convocatorias ni organización de vallas o concentraciones populares por fuera del recinto parlamentario; ni banquetes ni ceremonias posteriores de saludos; que las transmisiones de esta ceremonia se realicen como las informaciones normales de trabajo, sin que ocasionen gastos al erario, ocupando los tiempos oficiales correspondientes; que se apliquen sanciones severas a quienes siendo parte de los Poderes de la Unión falten al respeto entre poderes y/o incumplan con las reglas de orden que encausan las conductas parlamentarias.

Que la iniciativa de mérito, en esencia, pretende que el Ejecutivo federal vuelva a presentarse personalmente al Congreso de la Unión, a rendir el informe del estado que guarda la administración pública federal.

Que esta Comisión de Puntos Constitucionales coincide con el iniciador y hace suyos los planteamientos hechos en la exposición de motivos, en virtud de que en un acto republicano de rendición de cuentas y transparencia en el manejo de los recursos federales, el presidente de la República debe rendir el informe del estado que guarda la administración pública en el recinto legislativo y ante el poder al que por mandato constitucional le corresponde aprobar el Presupuesto de Egresos y dictaminar la Cuenta Pública Federal.

Que en este sentido, el nuevo orden político constitucional nos demanda potenciar el desarrollo jurídico de la Constitución, no sólo en su concepción propia de “norma jurídica”, sino sobre todo en su armonización con los diversos mecanismos de control constitucional. Una Constitución auténticamente normativa es aquella que genera un sistema que delimita y equilibra efectivamente la acción del poder.

Que en el devenir histórico de la rendición de cuentas del Ejecutivo federal, no debe perderse la seriedad y solemnidad que el acto requiere, toda vez que, es el más alto cargo de elección popular y representa al Poder Ejecutivo federal, por tanto en la respetuosa relación de Poderes del Estado Mexicano; el equilibrio: contrapeso y toma de decisiones conjuntas debe prevalecer, por tanto y en esa lógica el presidente de la República debe rendir personalmente ante el Congreso de la Unión el informe de que guarda la administración pública federal.

Que los diputados integrantes de la Comisión de Puntos Constitucionales de esta Septuagésima Primera Legislatura del Estado de Michoacán de Ocampo, consideramos que debe ser interés de los Poderes del Estado, informar de cara a la nación el estado que guarda la administración pública federal, dando certeza legal y transparencia al manejo del erario público, lo que permita un diálogo franco y respetuoso entre poderes, para el debido y cabal cumplimiento de lo que mandata la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Que con la presente iniciativa de reforma constitucional pretendemos adecuar el marco jurídico constitucional en materia de la presentación del informe del estado que guarda la administración pública federal, considerando que el titular del Ejecutivo federal debe rendir dicho informe en la máxima tribuna de la nación que es el Congreso de la Unión.

Por las consideraciones expuestas y con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71 fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el artículo 44 fracción II, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo y el artículo 62 fracción 1, 122, 123, 124, de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo; los diputados integrantes de la Comisión de Puntos Constitucionales de la Septuagésima Primera Legislatura, nos permitimos someter a la consideración de esta soberanía, la siguiente propuesta de

### **Acuerdo**

**Primero.** Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71 fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 44 fracción II de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, y 62 fracción I de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, esta Septuagésima Primera Legislatura se permite someter a la consideración del honorable Congreso de la Unión la siguiente iniciativa de decreto, que reforma el artículo 69 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los términos siguientes



**Artículo Único.** Se reforma el artículo 69 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar con el texto normativo que en seguida se inserta

**Artículo 69.** A la apertura de sesiones ordinarias del primer periodo de cada año de ejercicio del Congreso asistirá el presidente de la República acompañado de su gabinete ampliado, y ahí presentará, en una ceremonia de simpleza republicana y de trabajos de colaboración entre poderes, un informe por escrito a la representación popular y a la representación de entidades federativas en el que manifieste el estado general que guarda la administración pública del país, como, aporte a los trabajos legislativos, pronunciando un mensaje para presentar su informe de no más de quince minutos.

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

En la apertura de las sesiones extraordinarias del Congreso de la Unión, o de una sola de sus Cámaras, el presidente de la Comisión Permanente informará acerca de los motivos o razones que originaron la convocatoria.

#### **Transitorios**

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

**Artículo Segundo.** Se derogan todas aquellas disposiciones legales y administrativas que se opongan al presente decreto legislativo.

**Artículo Tercero.** Remítase el presente acuerdo, que contiene iniciativa de decreto que reforma el artículo 69 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al honorable Congreso de la Unión para los efectos legales a que haya lugar.

Palacio del Poder Legislativo, Morelia, Michoacán de Ocampo a 5 de octubre de 2010.

Comisión de Puntos Constitucionales

Diputados. Samuel Arturo Navarro Sánchez (rúbrica), presidente; José Antonio Salas Valencia (rúbrica), Jaime Rodríguez López (rúbrica), Gabriela Desirée Molinar Aguilar (rúbrica), Luis Manuel Antúnez Oviedo.

**QUE REFORMA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO FELIPE DE JESÚS RANGEL VARGAS, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN**

El suscrito, Felipe de Jesús Rangel Vargas, diputado del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política; y 55 y 62, fracción II, 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 por el que se reforman diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para un nuevo federalismo fiscal, al tenor de los siguientes

**Considerandos**

Cuando estudiamos la historia, ya sea de nuestro país, o bien del mundo en general, nos damos cuenta que desde un principio, a partir de que los pueblos se organizan y hasta nuestros días, se han visto en la necesidad de colaborar como colectividad para enfrentar ya sea problemas comunes o bien, para emprender acciones que beneficien a todos.

En este sentido, el aspecto común estriba en la cooperación del grupo, para que otros en su representación implementen tareas de todo tipo que son necesarias para la supervivencia y la superación de la colectividad.

Lo que en un principio fue resultado de la cooperación voluntaria y general del grupo, poco a poco y con el paso de los años fue adquiriendo un carácter de obligatorio, en tanto las comunidades crecían y se hacían complejas.

De esta manera, la sociedad ha evolucionando hacia una estructura compleja, por lo que se ha visto en la necesidad de normar todo el complejo sistema de relaciones. Lo cual como es obvio se ha perfeccionado y adaptado a las circunstancias.

Cada país ha recorrido su propio camino, por lo que puede haber aspectos comunes, pero también existen aspectos especiales y particulares. Cada país ha evolucionado hasta nuestros días por senderos particulares y en consecuencia, cuenta con un modelo jurídico particular, aun cuando los pilares pudiesen derivar de ciertos principios comunes.

El país tuvo que realizar dicho recorrido y conforme a las circunstancias ha construido un sistema jurídico, que como todo, debe seguir construyéndose, de conformidad con las necesidades y realidades.

En este complejo sistema jurídico encontramos de manera particular y de gran relevancia el federalismo fiscal. El federalismo fiscal mexicano ha formado parte esencial en el debate y la lucha nacional que distingue a nuestro país.

Cuando debatimos cual debería ser el modelo fiscal mejor para los mexicanos. Cuando vemos hacia el futuro, no podemos acertar con las ideas y las propuestas más adecuadas, si no analizamos su historia.

Conocer las ideas que han sustentado el debate para la formación de nuestro sistema jurídico fiscal actual es fundamental para proponer su reforma.

De manera particular, el lugar que se ha dado al estado y al municipio, ya que en mi opinión, aquí se ubica el problema central de los problemas de nuestro país y en consecuencia, la propuestas de un nuevo sistema fiscal, establece como piedra angular del debate, el reconocimiento de que el fortalecimiento de los estados y municipios es esencial para mejorar la calidad de vida de las personas.

### **Antecedentes del federalismo en el país**

La Constitución de Cádiz de 1812, en la que se reconocieron las diputaciones provinciales, representó la descentralización del poder del monarca al otorgarle a las colonias la autonomía provincial. Por ello, se considera que dicha determinación entraña la génesis del federalismo en nuestro país.

A partir de 1810, la trayectoria política y jurídica de nuestro país se diversifica. En consecuencia, desde 1810 y hasta 1821, la vida pública del país se debatió en dos corrientes que serían irreconciliables. Por un lado, la derivada de la propuesta insurgente y la proveniente de las innovaciones políticas de España y adoptadas en la Constitución de Cádiz.

Para muchos historiadores, la idea federalista nace en la breve etapa histórica de nuestro país, comprendida entre 1812 y la constitución de 1824, en que se expresa y claramente se proclama.

Si algo caracteriza a este periodo es la gran cantidad de propuestas que surgieron para la implementación del nuevo estado mexicano. Pero como hemos dicho, sobresalieron dos corrientes, la federalista y la centralista. Hay que recordar, incluso las maniobras de Iturbide para establecer un estado monárquico, a lo que respondió Santa Anna, con el Plan de Casa Mata. Esto dio la oportunidad para que se desarrollara el germen federalista. A raíz de estos acontecimientos varias provincias se adhirieron a dicho plan.

Con la adopción del Plan de Casa Mata, se desata una gran efervescencia, por lo que por todo el territorio, pronto México quedó dividido en provincias o Estados independientes. Con la adhesión al plan, asumía el control sobre sus asuntos y se declaraba asimismo independiente del gobierno de Iturbide.

Señala el doctor Ignacio Burgoa: “Mientras en el Congreso se discutía si debería convocarse a elecciones para diputados, varias provincias, entre ellas la de Guadalajara, se pronunciaba por el sistema federal, proclamando su plena autonomía en los que se refiere a su régimen interior. Desde entonces, la provincia de Guadalajara adoptó el nombre de Estado Libre de Jalisco, en el plan gubernativo provisional del 16 de junio de 1823”.

De esta manera, la decisión de la provincia de Guadalajara, contagió a otras provincias que también adoptaron el mismo sistema federal, antes de que se expidiese el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, del día 13 de enero de 1824.

El acta constitutiva erigió a las provincias de que se componía la Nueva España, en Estados independientes, libres y soberanos, al adoptar el régimen republicano, representativo, popular y federal. Los atributos de independencia, libertad y soberanía se adscribieron a favor de los estados.

A las entidades federativas se vinculaban con el gobierno nacional mediante el nombramiento de dos senadores.

Sin embargo algunos años más adelante, se inicia un periodo que va de 1835 a 1846, considerado el peor para el federalismo, ya que después de que se habían plasmado las bases para el inicio de su desarrollo, el país vive tiempos de violencia, anarquía, confusión, guerras políticas y civiles. En este espacio histórico se da la constitución de las siete leyes de 1836. Se implementa un sistema centralista, los Estados pasan a ser departamentos y sus gobernadores estaban sujetos al ejecutivo supremo de la nación.

En 1847, el Congreso Constituyente se inclinó por retomar la constitución de 1824, con algunas adiciones propuestas por Mariano Otero. Destacan, la supresión de la vicepresidencia de la república, se reconoció el control constitucional por la vía de la figura del amparo y la conservación del sistema federal. Dicha acta fue sancionada el 18 de mayo de 1847.

Sin embargo y una vez más, el régimen federal restaurado, fue quebrantado por el gobierno de Santa Anna, después de que sucesivamente asumieron la presidencia de la República, Manuel de la Peña y Peña, José Joaquín de Herrera y Mariano Arista.

El régimen federal, se implementó definitivamente en México por la voluntad del congreso constituyente en el año de 1857. Se establece que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República, Representativa, Democrática, Federativa, compuesta de Estados Libres y Soberanos, en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación.

El régimen federal constituido en la constitución de 1857 se fue consolidando. Se crearon los Estados de Campeche, Coahuila, Hidalgo y Morelos en 1863, 1868, y 1869. Un aspecto de mucha importancia fue el restablecimiento del Senado en noviembre de 1874.

Conforme se consolida la evolución económica y social del país fue necesario hacer algunos ajustes para uniformar y tornar eficiente la actividad económica. La unidad del Estado mexicano cada día se iba consolidando, sin perder su forma federal.

Sin embargo y una vez más, bajo la prolongada etapa gubernamental de Porfirio Díaz, la autonomía de los Estados, de manera especial, la democrática y la fiscal, fue afectada por el gobierno central, ya que le presidente influía en la designación de los gobernadores y de otros funcionarios, que conforme a la constitución eran de elección popular. En el porfiriato, en los hechos, México fue un país central.

### **Antecedentes del municipio en México**

Varios historiadores y estudiosos del derecho, reconocen que en la época prehispánica, había grupos organizados de parientes entre los aztecas, mayas y otras culturas que habitan lo que hoy es el territorio nacional. Dicha institución recibía de los nahuas la denominación de *calpulli*. Esta alianza de familias determinó una forma de consejo.

Los calpullis eran entidades socioeconómicas fundadas en la explotación común de la tierra que les pertenecía y tenían como origen un antepasado común, del que derivan los nexos familiares sobre los que se asentó la unidad de dichos grupos.

Los calpullis formaban parte de la tribu, que a su vez estaba organizada políticamente por el derecho consuetudinario, lo cual los organizó sobre la base del respeto a su autonomía interior y a su actividad económica autotárquica.

Los consejos designaban a los funcionarios ejecutivos, a los cuales les conferían atribuciones públicas, de manera especial las administrativas y judiciales.

Dice el doctor Ignacio Burgoa: “En la época colonial, el régimen municipal indígena, en todo aquello que no fuese contrario a los fundamentos ideológicos del derecho español, fue en términos generales respetado. Carlos V, mediante cédula del 6 de agosto de 1555, dispuso que las costumbres, instituciones y el territorio de los pueblos nativos fueran respetados por el sistema jurídico”.

De esta manera, pudieron coexistir por varios siglos, el municipio indígena y el español. No fue sino hasta el siglo XVIII, según algunos historiadores, que surge el municipio castizo, que funciona con una mezcla de prácticas y costumbres de los pueblos nativos y de los criollos.

El primer municipio de carácter español que se formó en nuestro territorio, fue el que instaló Hernán Cortés en el poblado que fundó y que dominó la Villa Rica de la Veracruz.

El segundo municipio fundado por Hernán Cortés fue el de la Ciudad de México, después de la conquista de Tenochtitlán.

Durante la dominación de España, los ayuntamientos representaron la única muestra de gobierno de los pueblos, aún cuando no hubo participación de los gobernados.

La importancia del municipio en esta época es evidente, ya que además de ser la primera forma de gobierno del país, sus ordenanzas fueron las primeras leyes que rigieron la convivencia y el funcionamiento de las ciudades.

La organización del municipio en esa época fue determinada por las necesidades políticas, administrativas y económicas de la época. En términos generales, el principal órgano de esta época era el Ayuntamiento o Cabildo, un cuerpo colegiado, también conocido como consejo municipal. Estaba integrado por diversos funcionarios que tenían atribuciones diversas, que eran asignadas por el monarca.

Los principales funcionarios designados eran el corregidor o alcalde mayor, los alcaldes ordinarios, los regidores, el procurador general, el alguacil mayor y el síndico. El ayuntamiento nombraba funcionarios menores.

La mayoría de los autores coinciden, en que una de las funciones más importantes del Ayuntamiento era la legislativa. El ayuntamiento expedía disposiciones y acuerdos para su observancia general.

Sostiene el Dr. Ignacio Burgoa, “Que tomando en cuenta el conjunto de facultades con que el ayuntamiento estaba investido y cuyo marco competencial se integraba con las atribuciones específicas que sus diferentes miembros tenían señaladas, se concluye indudablemente que este asumía a través de ellas, las funciones legislativa, ejecutiva y judicial”.

Como se aprecia, el municipio tiene sus raíces en cuanto su establecimiento, su desarrollo y su regulación al sistema español.

En este sentido y dada la influencia que tuvo la conquista Española en México, podemos con toda claridad, identificar los orígenes del modelo de organización socio-política, aunque con ciertas salvedades, como lo son, la omisión de la autonomía política y del poder de juzgar, ya que las condiciones del pueblo en esa época, eran de opresión.

Dice el doctor Ignacio Burgoa: “No obstante su decadencia política, el municipio neoespañol tuvo un gesto decoroso para reivindicar su prestigio y dignidad, al plantear el ayuntamiento de la ciudad de México en julio de 1818 la radicación popular de la soberanía a consecuencia de la invasión de Napoleón a España. El regidor y síndico del cabildo de la capital de la Nueva España, Juan Francisco de Azcárate y Francisco Primo de Verdad, respectivamente, postularon en un histórico documento ante el virrey Iturrigaray, la tesis de que, por haber abdicado el monarca español a favor de José Bonaparte, en el pueblo de la Nueva España había recaído la soberanía como capacidad de autogobierno.

La constitución gaditana de marzo de 1812 tendió a reestructurar el régimen municipal dentro del sistema. Pretendió reimplantar la autonomía de los municipios, estableciendo que en cada pueblo debía haber un ayuntamiento compuesto de alcaldes, regidores y síndico procurador, presididos por el jefe político. Los miembros del ayuntamiento deberían elegirse indirectamente por los pueblos, sin que los cargos respectivos fuesen ni vitalicios ni vendibles y sin que los electos pudiesen ser nuevamente nombrados, a no ser que transcurrieran, por lo menos dos años, donde el vecindario lo permitiera.

Las facultades de los ayuntamientos, eran bastante restringidas ya que sólo consistían en la administración interior de los pueblos respectivos, debiendo sujetar su actuación a la vigilancia y supervisión de las diputaciones provinciales y del jefe político.

En 1810, don Miguel Hidalgo y Costilla y un grupo de mujeres y hombres, inician el movimiento de independencia, el cual tenía por objeto, entre otro derribar el mal gobierno, quitar el poder a los Españoles que trataban de entregar el reino a los franceses, solicitar la ayuda de todos los mexicanos, ya que la opresión vendría y no volver a pagar ningún tributo.

Durante la etapa de independencia, el municipio fue el factor más importante para que hubiera libertad política. Se escucharon voces en el sentido de dotar de mayor libertad las decisiones del municipio, desafortunadamente, la constitución política de esa época no lo tenía contemplando de esta manera.

Se logró la independencia y pese que el municipio pudo haber sido el primer elemento y el principio básico de la democracia mexicana, este no se tomó en cuenta y no se le consideró la debida importancia en la vida política del país.

Refiere el doctor Ignacio Burgoa: “Durante el siglo XIX a partir de la Constitución Federal del 1824, en la que se creó el Estado Mexicano, el municipio no sólo decayó políticamente hasta casi desaparecer, sino que en el ámbito de la normatividad constitucional apenas se le mencionó por las leyes fundamentales y documentos jurídicos emanados de las corrientes federativas y liberales”.

La única Constitución que lo reconoció fue la Centralista de 1836, ya que instituyó una especie de municipalidad traducida en distritos y partidos, en que dividió el territorio de los departamentos.

Asimismo, esta Constitución previó los ayuntamientos en las capitales de los departamentos, en los lugares que los había en el año de 1808 y en los puertos cuya población llegue a cuatro mil almas y en los pueblos que tengan ocho mil. La función de estos ayuntamientos era mínima y se refería de manera particular a la recaudación e inversión de los propios, es decir, a actividades meramente hacendarias.

En el estatuto orgánico provisional de la República Mexicana del 15 de mayo de 1856, se vuelve a hacer mención del municipio, pero dejó a voluntad de los gobernadores de los estados su implementación, integración y organización.

La Constitución de 1857 no atendió al régimen municipal, sólo algunos constituyentes, como el Diputado Castillo Velasco, intentaron que se incluyera el municipio en la Constitución. El constituyente de 1857 ignoró al auténtico régimen municipal. En consecuencia, los pueblos en los estados de la República eran gobernados por jefes políticos, prefectos y subprefectos que eran designados por los gobernadores, sin ninguna intervención de los ciudadanos.

Entre muchas de las inconformidades en contra de Porfirio Díaz era la relativa a la existencia de las jefaturas y en virtud de que la constitución de 1857, prácticamente desapareció al municipio, en consecuencia la abolición de las jefaturas y la restauración del régimen municipal, eran unos de los principales objetivos políticos de los movimientos de la Revolución de 1910.

De esta manera, el Partido Liberal Mexicano, que encabezaban los hermanos Flores Magón, en su programa de 1906, proponía la supresión de los jefes políticos, así como la multiplicación y el fortalecimiento de los municipios.

El partido democrático, fundó en 1909, consideraba al municipio libre como la parte fundamental de la organización política, social y económica del país. En consecuencia, había que quitar a los ayuntamientos la tutela de los jefes políticos.

La institución del régimen municipal fue una de las propuestas que más promovió Don Venustiano Carranza. En el año de 1914, el diario de los debates del Congreso de la Unión, menciona que Venustiano Carranza, en el Plan de Veracruz, que adiciono al de Guadalupe del 12 de diciembre de 1914, ofreció en su lucha, expedir y poner en vigor todas las leyes, disposiciones y medidas encaminadas al establecimiento de la libertad municipal. De esta manera, promulgo la Ley del Municipio libre el 25 de diciembre de 1914, precedente inmediato del artículo 115 de la Constitución en vigor. A partir de 1917, hay un reconocimiento del municipio.

### **El sistema fiscal y el federalismo en México**

En el inicio del siglo pasado, debido a la existencia de multiplicidad de sistemas hacendarios, había una gran complejidad en el ramo hacendario, tanto para el contribuyente como para las autoridades. De tal manera que en un ciudadano difícilmente podía saber sus obligaciones fiscales y para la autoridad hacendaria resultaba muy complicado aplicar las leyes correspondientes.

Existía el impuesto a la propiedad rústica y urbana. Es en esta época cuando se levanta por primera vez el castro de la República Mexicana. Además existían los impuestos de patente y de ventas al menudeo, que recaían en el comercio; en los Estados donde había minas se gravaba la extracción de oro y plata, y muchas Entidades tenían el impuesto personal o de capacitación.

También se cobraban otros impuestos Municipales que en su gran mayoría recaían en los consumos de artículos necesarios, como Por ejemplo, los rastros, las panaderías y otras actividades. Este hecho aunado a la ausencia de un impuesto sobre la propiedad individual determinó que el peso de la carga tributaria recayera sobre las clases más pobres, acentuándose la desigual distribución del ingreso.

Por otra parte, el proceso de centralización fiscal continuó avanzando a principios del siglo XX, ya que el gobierno federal con el pretexto de distribuir equitativamente los impuestos entre los contribuyentes, continuó ampliando sus atribuciones fiscales al prohibir a los Estados el otorgamiento de exenciones de impuestos.

En cuanto a la Hacienda Municipal, es importante destacar que en 1903 se incorporaron los impuestos y las rentas Municipales a la Hacienda Federal y seis años después se permitió que, como máximo, la mitad de los ingresos municipales se dedicaran a cubrir las necesidades de los ayuntamientos.

Al triunfo de la Revolución de 1910 la hacienda pública mexicana contaba con una gran diversidad de impuestos, de los cuales muchos estaban orientados fundamentalmente al consumo.

El gobierno federal creó una gran cantidad de impuestos, sin tomar en cuenta la capacidad de pago de los contribuyentes ni los recursos que se obtendrían. Era el caso del impuesto federal del timbre que gravaba más de 100 materias diferentes.

Los gobiernos estatales también tenían muchos impuestos y al igual que en el federal no se tomaba en cuenta la capacidad de pago de los causantes; ni la relación de estos impuestos con los establecidos por la federación y los municipios.

Aparte de las restricciones constitucionales, en ninguna otra ley se establecían las fuentes de ingresos Federales o Estatales lo que propició que el gobierno federal retuviera casi privativamente una proporción mayor de las fuentes generales productoras de ingresos que las que retienen los gobiernos centrales de la mayor parte de los países. Este hecho es sin duda alguna la causa de los increíblemente bajos ingresos de los Estados y de la multiplicidad de pequeños impuestos.

El gobierno federal otorgaba exenciones de impuestos a algunas de las ramas más importantes de la industria nacional, por lo que los estados perdían la posibilidad de obtener recursos importantes de estas fuentes.

Otra característica es la tasa adicional, que debía cobrarse para la Federación, sobre todos los gravámenes Estatales y Municipales, a la cual se le denominó contingente en el siglo XIX y posteriormente contribución Federal. Con el tiempo esta tasa se hizo fluctuante, y además dejó de causarse en algunos impuestos, como en el de hilados y tejidos. De esta manera, la Federación obtenía cuantiosos ingresos, con el inconveniente de que acentuaba las desigualdades entre los Estados. Lo anterior explica los frecuentes apoyos financieros que otorgaba la federación a los gobiernos estatales.

En otros casos, algunos Estados que adeudaban al gobierno federal lo obtenido de la tasa adicional cobrada en todos sus impuestos, fueron intervenidos por éste.

En la Constitución de 1917, igual que en la de 1857, se mantiene la concurrencia de facultades impositivas entre la federación y los estados. Situación que se basa en el principio de que los



Estados tienen poderes reservados en todas aquellas facultades que no están expresamente concedidas por la Constitución a los funcionarios federales.

Este esquema de distribución dio lugar a lo que algunos autores han denominado, anarquía fiscal, porque las fuentes de ingresos son objeto de dos o más gravámenes simultáneos, controlados por autoridades diferentes, como son la Federación, los Estados y los Municipios y con reglas y objetivos diversos.

Cuando no hay una delimitación constitucional de facultades impositivas, la Federación, los Estados y los Municipios podrán decretar todos los impuestos que consideren necesarios. El problema es que quien deberá pagarlos es el mismo ciudadano, por lo tanto se requiere coordinar las relaciones fiscales de los tres ámbitos gubernamentales.

La concurrencia impositiva provoca una gran anarquía, por lo que era necesario establecer un esquema de acuerdo y coordinación, entre la Federación, los Estados y los Municipios. Para ello existen diversas alternativas; una de ellas es el sistema de participaciones que puede afectar a todos los impuestos del sistema o solamente a uno o varios. Por ejemplo. Si el impuesto al valor agregado está bajo este sistema, el gobierno central determina cómo calcular el pago y lo recauda, posteriormente reparte el rendimiento a las entidades federativas con base en una fórmula de participación previamente definida.

Las ventajas de este sistema se dan especialmente en el campo administrativo ya que al ser un solo ámbito gubernamental el que exija el impuesto, se evita por un lado que el contribuyente tenga que hacer dos o tres veces el trámite para el pago de un impuesto ante la Federación, Estado y Municipio, con el consiguiente ahorro de tiempo para el ciudadano y para las dos o tres diferentes oficinas tributarias. Por otro lado, se evita que el monto a pagar por el impuesto sea tan alto que el contribuyente tenga un incentivo para evadirlo o bien para que no realice la actividad productiva objeto del impuesto.

Este sistema de participaciones también tiene la ventaja de que facilita el manejo de los impuestos, ya que será una sola instancia la que lo decida. Además, por este medio los Estados y Municipios podrán ampliar el número de gravámenes que utilicen porque podrán obtener ingresos vía participaciones en impuestos que sería muy oneroso recaudar o que para estos niveles de gobierno fuera muy difícil administrar.

Sin embargo, este sistema tiene serias desventajas. La primera es que los Estados pierden autonomía fiscal, ya que el gobierno federal centraliza la administración y la recaudación de los gravámenes. Con esto los estados dependerán económicamente y por lo tanto políticamente del gobierno federal, situación que tiene consecuencias muy negativas para un Estado Federal. Por otro lado, esta centralización obstaculiza que las haciendas estatales adapten su nivel de recaudación a sus necesidades de gasto.

Otra desventaja, es que los gobiernos locales no tienen incentivos para incrementar su recaudación, ya que el monto de participaciones a recibir dependerá de la fórmula de distribución que se utilice; perdiéndose la relación entre ingresos y gastos de una entidad. Para el contribuyente es imposible saber en qué se gastan sus impuestos.

A todas estas dificultades habría que agregar las relacionadas con los criterios a utilizar para distribuir las participaciones entre los diferentes ámbitos gubernamentales.

En 1922 se estableció el principio de conceder participaciones a los Estados en algunos Impuestos Federales, siempre que los Gobiernos Estatales no gravaran la misma fuente. Este mecanismo se utilizó a lo largo de todo el siglo XX y sigue hasta la actualidad. Así, el primer impuesto que se aplicó bajo este esquema fue el de extracción de petróleo que era un inciso del impuesto del timbre. Se estableció cuando se tratara de petróleo crudo y de las refinerías si se trataba de derivados, obtuvieran una participación del 5 por ciento del producto de dicho impuesto.

En el año de 1926, de acuerdo con la Ley de Impuestos a la Minería, también los estados obtenían una participación en forma de cuota adicional de un 2 por ciento sobre el valor del oro y la plata, la cual cobraban directamente de los productores, quedándoles prohibido establecer impuestos locales que gravaran estos metales preciosos.

Dado que en México no había una delimitación constitucional de competencias impositivas entre la Federación, Estados y Municipios, cada uno de ellos implementó su sistema con lo cual se obstaculizó al crecimiento económico del país.

Hacia 1925, se está al final de un periodo de graves perturbaciones sociales y desorganización económica, en el que no existían cuentas públicas de la hacienda local. Desde ese entonces los impuestos habían perdido relativa importancia para las haciendas locales, lo cual se explicaba, por un lado, por la poca actividad económica, y por el otro, porque eran muy frecuentes durante el periodo de lucha armada las fugas de los recaudadores de renta junto con los fondos; de esta manera, los ingresos públicos locales provenían en buena medida de la emisión de papel moneda y de los préstamos tanto del gobierno federal como de los particulares.

La mayor parte de los ingresos de la Federación provenía de los impuestos sobre importación y exportación que, junto con los que gravaban el comercio y la industria en el interior del país, representaban el 60 por ciento del total recaudado. Los impuestos a la industria se dividían en industrias extractivas, de transformación, transporte, alcoholes y bebidas alcohólicas. Además la Federación tenía el impuesto sobre la renta, sobre capitales, general de timbre sobre actos, documentos y contratos y la contribución federal.

La mayoría de los Estados obtenía sus ingresos principalmente de los impuestos que gravitaban sobre la propiedad territorial. Cabe destacar que cada Estado contaba con su propio sistema de tributación, lo que propiciaba la rivalidad entre éstos y daba lugar a verdaderas guerras económicas. En general los Estados tenían además de los impuestos sobre la propiedad, impuestos sobre la agricultura, sobre el comercio y la industria, capitales, especial de patente, compraventa, sueldos, emolumentos, honorarios, actos, documentos y contratos, entre otros.

Los municipios fundamentalmente tenían impuestos a la industria y al comercio.

Como se observa, las materias gravables de los tres niveles de gobierno coincidían, por lo cual el sistema era muy complejo, a causa de una multiplicidad de cuotas, multas y recargos y Como no hay acuerdo entre los Estados y la Federación, a menudo acontece que las leyes de impuestos son contradictorias, concurren sobre una misma fuente, recargándola extraordinariamente y dejan libre de gravamen otras fuentes.

Desde hace casi un siglo, la solución a esta problemática ha llevado a plantear la necesidad de coordinar los diversos sistemas impositivos Federales, Estatales y Municipales, para que la estructura fiscal dejara de representar un problema al desarrollo del comercio y la industria. La cuestión es que durante todo este tiempo se ha considerado que los sistemas impositivos de la

federación, estados y municipios, únicamente se pueden coordinar mediante el sistema de participaciones, y nunca se utilizó como un complemento de otras maneras de distribuir los ingresos que permitieran mayor soberanía de los estados. Así, las participaciones usadas de manera exclusiva han dado lugar a la pérdida de la autonomía local.

Se ha dado un proceso de centralización de las facultades impositivas a favor del gobierno federal que continúa hasta la fecha, al establecer éste el sistema de participaciones con los Estados, sobre la base de que éstos deroguen los impuestos que en una u otra forma incidan sobre la misma materia gravable.

Los mecanismos utilizados para implantar este sistema de coordinación han sido de diversa índole: pueden dividirse en las reuniones nacionales de funcionarios o causantes y los ordenamientos legales.

En las primeras han participado funcionarios responsables de cuestiones fiscales en los diversos ámbitos de gobierno, o representantes de los contribuyentes de ciertas organizaciones nacionales.

Se han efectuado tres convenciones nacionales fiscales, realizadas en 1925, 1933 y 1947; y en el año 2004 se celebró lo que se denominó la primera Convención Nacional Hacendaria; las Convenciones Nacionales de Causantes de 1947, 1948 y 1950 y las Reuniones Anuales de Tesoreros efectuadas desde 1973 y que a partir de 1979 se denominan Reuniones Nacionales de Funcionarios Fiscales.

De los ordenamientos legales destacan la Ley que Regula el Pago de Participaciones en ingresos Federales a las Entidades Federativas de 1948; la Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados de 1953 y la Ley de Coordinación Fiscal de 1980.

Ante este panorama, las autoridades fiscales consideraron que el medio más eficaz para establecer una coordinación impositiva sería la Organización de Convenciones con representantes de los Estados y la Federación. Se proyectaba que éstas funcionaran, en el sistema fiscal, como organismo permanente coordinador.

La Primera Reunión de este tipo fue la Convención Nacional Fiscal de 1925. En esta ocasión, las actividades se orientaron a formular una propuesta de distribución de impuestos que evitará el problema de la concurrencia y de la falta de uniformidad impositiva. Se propuso también que las soluciones planteadas se elevaran a nivel Constitucional para hacerlas obligatorias. Además se consideró conveniente iniciar Reformas Constitucionales para hacer obligatorias las conclusiones sobre uniformidad impositiva y distribución de fuentes de ingresos entre los diversos ámbitos gubernamentales.

A raíz de la primera convención se expidió la Ley Federal del Impuesto sobre Herencias y Legados del 25 de agosto de 1926 y además se establecieron participaciones en los impuestos al consumo de gasolina, producción de petróleo, producción y consumo de energía eléctrica, cerveza, metales y compuestos metálicos y fondos mineros. De esta manera, la coordinación de los sistemas impositivos de la Federación, Estados y Municipios se hace por medio del mecanismo de participaciones, que consistía en otorgar a los Estados, parte del rendimiento de ciertos impuestos a condición de que suprimieran o no decretan gravámenes locales similares. Así, el gobierno federal mediante este mecanismo de apropiación de fuentes tributarias, centralizaría la recaudación y administración de impuestos, mientras que los gobiernos estatales únicamente obtendrían una participación.

El problema que se presentó al poner en práctica algunas de las propuestas de esta convención es que los Ingresos Federales en lugar de incrementarse disminuyeron. Por otra parte, las mejoras técnicas en los impuestos a la propiedad raíz, que eran la modificación de avalúos y registros catastrales y a la industria y al comercio, mediante el cobro de una cuota anual sobre el monto de las ventas, no derivaron en un incremento de los ingresos tributarios Estatales con lo que se anuló uno de los propósitos de la Primera Convención Nacional Fiscal, que era la de dar elasticidad y suficiencia a los sistemas fiscales en el país.

De esta manera, al principio de la década de los años treinta la crisis financiera de los Estados empeoró. A esto contribuyeron, aparte de los elementos señalados, la depresión mundial de 1929 que tuvo serias consecuencias en México, y en particular la política agraria que disminuyó los ingresos locales por concepto de impuestos predial y la desorganización prevaleciente que facilitaba la evasión impositiva.

Para corregir esta situación, se recortaron los gastos estatales. Para ello, se redujo tanto al personal como a los sueldos de la burocracia y se suspendió el pago de los adeudos contraídos por administraciones anteriores, de las pensiones civiles y de algunas obras materiales ejecutadas por los gobiernos locales.

En 1933, siendo Presidente de la República Pascual Ortiz Rubio, se celebró la Segunda Convención Nacional Fiscal. El tema central de esta Convención al igual que en la anterior, fue la distribución de los impuestos entre la Federación, Estados y Municipios. Para entonces las entidades federativas habían creado nuevos impuestos entre la federación, estados y municipios.

Se buscaba que la convención se ocupara, preferentemente de estudiar los impuestos directos e indirectos generales y especiales que gravan el comercio y la industria, por ser éste el campo en que la concurrencia de jurisdicciones de la Federación y de los Estados era más frecuente.

Después de esta convención se efectuaron las reformas constitucionales de 1934 y 1942. En 1934 se reformó el artículo 73 constitucional, fracción X, estableciéndose la facultad del Congreso de la Unión para legislar sobre energía eléctrica. Para justificar esta reforma, el Ejecutivo señaló en la iniciativa correspondiente que las condiciones sociales y económicas del país exigían imperiosamente la existencia de una legislación uniforme en lo que respecta a generación, transformación, circulación y consumo de energía eléctrica. En este artículo se estableció que los Estados y Municipios deberán recibir una participación de los montos recaudados, la cual deberá fijarse de común acuerdo con las autoridades federales.

En 1942 se reformó la fracción XXIX del artículo 73 constitucional. En este artículo se enumeran como fuentes exclusivas de la Federación, los recursos naturales comprendidos en los párrafos cuarto y quinto del artículo 27 constitucional porque se dijo si la nación es la propietaria originaria de estos bienes, entonces sólo ésta puede gravarlos.

Otros impuestos especiales a cargo de la Federación y en cuyo rendimiento debían participar los Estados, según una Ley Secundaria Federal, eran sobre producción y consumo de tabacos labrados, gasolina y otros productos derivados del petróleo; cerillos y fósforos; aguamiel y productos de su fermentación, y explotación forestal.

De esta manera, el sistema de participaciones se hizo cada vez más complejo ya que en algunos impuestos eran tasas diferentes según los Estados y Municipios. En otros se manejaban cuotas dependiendo de la materia gravable. Por otro lado, los Estados fueron perdiendo facultades

impositivas por lo que decayó la importancia de los impuestos locales en el total de los ingresos públicos en el periodo.

La tercera Convención Nacional Fiscal fue convocada en noviembre de 1947 por el entonces presidente de la República, Miguel Alemán.

En la exposición de motivos de la respectiva convocatoria suscrita por el entonces Secretario de Hacienda Ramón Beteta, mencionaba que, colocando nuevamente el país frente a la necesidad de contar con más y mejores servicios públicos que demanda una economía pública fuerte y bien organizada, se ve ahora, el Gobierno Nacional, frente al antiguo problema fiscal, el mismo que se presentaba en 1925 en sus antecedentes, en sus manifestaciones generales y en sus inconvenientes prácticos, pero agravado enormemente, como consecuencia de 22 años más de vida de un régimen que ya en 1925 se calificó de complicado, antieconómico e injusto; que por no haberse corregido sino por el contrario, empeorado, como resultado de la creación de nuevos impuestos tanto por la Federación como por los Estados y Municipios, es ya insostenible. Hay más impuestos, éstos son más complicados en sí mismos y más faltos de armonía en el conjunto; han aumentado los requisitos y trámites exigidos por las leyes fiscales que se traducen en cargas económicas y molestias para el causante pero no aumentan los ingresos del erario ni facilitan su control; se ha generalizado más el fraude y la ocultación que desprestigian al fisco y corrompen a los contribuyentes; y a pesar de tanta carga y tanta molestia para el causante, la federación, los estados, y los municipios no cuentan con recursos para prestar adecuadamente los servicios públicos que el país reclama.

Dado que en la práctica poco se había logrado después de las dos convenciones anteriores, en la tercera convención, se continuaron planteando objetivos muy similares en el ordenamiento de los sistemas impositivos de la Federación, Estados y Municipios. Así, en primer lugar, se planteó que el criterio para delimitar los campos impositivos de los tres ámbitos de gobierno debería ser tanto el costo de los servicios públicos encomendados a cada uno como su capacidad de control de los causantes.

Se contemplaba la posibilidad de que el monto recaudado de los impuestos asignados a cada ámbito gubernamental se compartiera con los otros niveles de gobierno. Además se propuso utilizar impuestos que tuvieran suficiente capacidad recaudatoria para no tener que recurrir a una enorme cantidad de gravámenes con rendimientos mínimos y por lo tanto no aportaran recursos importantes al erario. También se planteó la necesidad de que entre los tres niveles gubernamentales, establecieran ciertas bases de colaboración, para que su rendimiento se aproveche hasta el máximo posible en la satisfacción de las necesidades de la sociedad.

Al igual que en las convenciones anteriores muy pocas propuestas de la tercera convención se llevaron a la práctica. Podemos destacar el establecimiento en diciembre de 1947, del impuesto sobre ingresos mercantiles que el antecedente del actual impuesto al valor agregado; la eliminación en 1949 de la obligación de los Estados de entregar a la Federación una parte de sus ingresos recaudados; en el mismo año se amplió la participación para los estados y municipios en el rendimiento del impuesto sobre expendios de bebidas alcohólicas, elevándose del 20 al 50 por ciento y en 1949 se agrega a la lista de los impuestos federales, el de producción y consumo de cerveza.

Como puede observarse esta convención no significó una variación en las tendencias de reparto de ingresos, observadas desde principios de siglo, ya que apuntaron a la ampliación de las facultades impositivas de la Federación, lo cual derivó en la dependencia económica de los estados.

Es conveniente subrayar que resultado de esta tendencia es la supresión de la contribución federal que los estados entregaban a la federación, ya que si cada vez eran menos los impuestos que podían cobrar los estados, resulta lógico que éstos ya no podrían contribuir a los gastos de la federación, sino más bien tendrá que ser esta la que aporte fondos para el mantenimiento de los gobiernos locales.

El uso de las participaciones para distribuir los ingresos se fortaleció con el paso del tiempo, institucionalizándose por medio de leyes especiales para regular el pago de participaciones, las cuales normaron jurídicamente el uso de este sistema durante la segunda mitad del siglo XX y hasta la actualidad.

Cabe aclarar que durante estos años no ha habido reformas constitucionales relativas a la distribución de impuestos; sin embargo, el gobierno Federal terminó de apropiarse de las fuentes impositivas de mayor importancia.

La Ley de Coordinación Fiscal de 1948. El objetivo de esta ley era únicamente regular el pago de las participaciones, pues su monto, condiciones y otras características se establecían en la legislación correspondiente a cada uno de los impuestos participables. Esta Ley surge como respuesta a lo que se considera uno de los obstáculos más serios al sistema de participaciones que era el continuo retraso del gobierno federal para pagarlas. En el proyecto de esta Ley se señala que su objetivo era exclusivamente uniformar los distintos procedimientos de pago de las participaciones.

La Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados de 1953. Esta ley abarca un campo mayor que la anterior, sin embargo, no toca el problema que para entonces era muy grave, la falta de uniformidad de los criterios de distribución de las participaciones y mucho menos contempla la posibilidad de que la coordinación de los sistemas Fiscales Federa, Estatal y Municipal se efectúe bajo esquemas diferentes al de las participaciones. De ahí que el proceso descrito anteriormente continuara durante todo el tiempo que estuvo vigente esta ley. Durante 26 años esta ley rigió al sistema de distribución de los ingresos entre la Federación, Estados y Municipios y estuvo vigente hasta el 31 de diciembre de 1979.

En 1979 si bien predominaba el sistema de participaciones como mecanismo de distribución de los impuestos entre Federación, Estados y Municipios, había ciertos gravámenes cuya participación a estados y municipios estaba condicionada a que los estados se comprometieran a no establecer o suspender impuestos en ciertas materias. Este sistema se caracterizaba porque no había uniformidad en el método de distribución; así, en algunos impuestos se otorgaba participación sólo a ciertos estados. Las tasas de participación y los procedimientos de contribución variaban según el impuesto.

La Ley de Coordinación Fiscal de 1980, se refiere a la manera como se integrarán y repartirán las participaciones, ya que considera a este sistema como la única forma de distribuir los ingresos entre la Federación, Estados y Municipios. Representa prácticamente la culminación de la tendencia a centralizar los impuestos de mayor importancia recaudatoria en la federación.

Para que los estados la aceptaran, el gobierno federal garantizó que de 1980 a 1982 los Estados recibirán más recursos que con el sistema anterior. Se establece en esta Ley que el objetivo es coordinar el sistema fiscal de la Federación con los de los Estados, Municipios y Distrito Federal; establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales; distribuir entre ellos dichas participaciones, fijar reglas de colaboración administrativa entre las

diversas autoridades fiscales; construir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento.

A partir de 1980 se toman como participables todos los impuestos federales y se uniforma este mecanismo, creándose el sistema Nacional de Coordinación. Al principio esta Ley establecía dos fondos, el General de Participaciones que estaba integrado con el 13 por ciento del total de los ingresos impositivos anuales de la Federación más el porcentaje que representaba en dichos ingresos, la recaudación en 1978 de los impuestos locales o municipales que las entidades derogaron o dejaron en suspenso al adherirse a este sistema. El otro fondo, era el Financiero Complemento que estaba integrado con el 0.37 por ciento del total de impuestos recaudados por la Federación en el año.

La distribución del primer fondo mencionado se hacía en función del monto de impuestos obtenidos en cada estado. El Fondo Financiero Complementario se asignaba a los estados en proporción inversa a lo obtenido del Fondo General y en su fórmula de distribución se tomaba en cuenta al gasto corriente en educación primaria y secundaria y la cantidad de población de cada entidad, el objetivo de este fondo era otorgar mayores recursos a los Estados más pobres.

De estos dos fondos que existieron en la ley inicial y de los que se crearon posteriormente, el de mayor importancia durante el periodo de 1980-1999 por su monto ha sido el Fondo General. Hasta 1990 presentó, en términos reales, una tendencia a mantenerse más o menos constante, lo cual explica que la proporción de las participaciones en el PIB se incrementara de 2.6 por ciento en 1980 a 3.0 por ciento en 1990, pero disminuyera a 2.8 por ciento en 1999.

De las participaciones percibidas por los estados, los municipios debían recibir por lo menos el 20 por ciento. De acuerdo con esta ley las participaciones son inembargables y no están sujetas a retención. El mecanismo para que los Estados se adhirieran al Sistema Nacional de Coordinación fue mediante convenios con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en caso de no hacerlo seguirían percibiendo las participaciones en los impuestos especiales consignados en el inciso 5 de la fracción XXIX del artículo 73 constitucional.

En esta ley también se consigna que la colaboración administrativa de los estados con la federación deben hacerse mediante convenios. Además, por medio de este ordenamiento se establecen como organismo encargados de la coordinación fiscal en México a la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales, la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales y el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas, mejor conocido como Indetec.

Durante los años que ha estado en vigor esta Ley se han modificado los impuestos y derechos que se consideran como participables, así como la conformación de los fondos y reservas y las reglas de su distribución; además se incluyó un nuevo capítulo que corresponde a los recursos que la Federación ha entregado a los estados para fines específicos como educación, salud, fondos para infraestructura y la seguridad pública. Han sufrido pocas modificaciones los esquemas de coordinación, colaboración, normatividad, regulación, sanción y competencia.

En cuanto al Fondo General de Participaciones, en 1980 se constituyó como ya se dijo con el 13 por ciento de la recaudación federal participable y en el año 2000 con el 20 por ciento. Durante unos años se consideró al impuesto al valor agregado como un elemento directo de constitución de este fondo.



En 1982 se incluyeron los derechos en la coordinación. Esta es opcional: es decir, la entidad que no desee coordinarse puede hacerlo sin perjuicio de su adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Al igual que en el caso de los impuestos, los estados al aceptar coordinarse deberán suspender o derogar ciertos derechos como es el de algunas licencias, registros y otros. En ese año los estados coordinados en derechos participaron del 17.44 por ciento de los ingresos totales anuales de la Federación y los no coordinados del 16.94 por ciento.

A partir de 1994 los estados coordinarse en derechos recibieron el 1 por ciento en lugar del 0.5 por ciento de la recaudación federal participable.

El Fondo Financiero Complementario desaparece en 1990 al integrarse al Fondo General de Participaciones.

A pesar de todas estas modificaciones en la forma de integrar las participaciones, en la práctica no ha habido un cambio muy significativo.

Como se observa, una de las ventajas de esta ley cuando se puso en vigor, que era determinar el monto de las participaciones con base en el total de los ingresos tributarios de la Federación, con el tiempo se ha perdido, pues nuevamente se presenta la tendencia a manejar las participaciones de manera diferente, según el impuesto de que se trate. En la ley inicial se tomaban como participables todos los impuestos federales y los procedimientos de participación se uniformaban, con lo cual era más fácil la determinación del monto y la entrega de las participaciones; el concepto de recaudación federal participable ha variado con los años que ha estado en vigor esta ley, con lo que se complica la determinación de su monto.

Las reuniones anuales de tesoreros y funcionarios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sustituyeron a las convenciones nacionales fiscales. La primera de ellas se realizó en 1972, de esta fecha a la actualidad se les conoce como reuniones nacionales de funcionarios fiscales.

Uno de los objetivos de estas reuniones era fortalecer a las haciendas Estatales y Municipales; también se buscaba armonizar los sistemas fiscales, tanto Federal y Estatales y se pretendía conseguir la cooperación de todos los ámbitos gubernamentales para la administración fiscal. A partir de 1980 con la entrada en vigor de la Ley de Coordinación Fiscal en estas reuniones se han estudiado los ajustes a la fórmula de distribución de las participaciones.

La orientación que se ha dado a la distribución de los ingresos públicos entre la Federación, Estados y Municipios, se debe a que, en esas asambleas ha privado la idea de que la única manera de fortalecer a las haciendas locales es incrementar los porcentajes a distribuir; para armonizar los sistemas fiscales Federal y Estatales se ha considerado que la Federación debe centralizar el manejo de la mayoría de los impuestos creándose una gran dependencia de los estados.

También como resultado de estas reuniones, se creó en 1973 para cubrir algunas de las funciones asignadas a las comisiones permanentes de la primera y segunda convenciones nacionales fiscales, el Indetec como asociación civil, misma que se incluye en la Ley de Coordinación Fiscal de 1980.

La manera como se han distribuido los ingresos entre la Federación, Estados y Municipios ha permitido que se incrementen las participaciones desde 1980, año en que entró en vigor la actual Ley de Coordinación pues ésta les garantiza a los Estados que las participaciones crecerán por lo menos igual que la Recaudación Federal Participable. A precios de 1980, durante el periodo que va desde este año hasta 1999, las participaciones tuvieron un incremento promedio anual del 4.6 por



ciento y los impuestos federales de 2.93 por ciento; sin embargo, los gastos de los Estados han aumentado en mayor proporción, originando un enorme déficit.

Otra situación relevante es que desde la entrada en vigor de esta ley han perdido importancia los impuestos Estatales, que desde ese entonces era menor de lo deseable, convirtiéndose en la principal fuente de recursos de los Estados las participaciones. En 1980 los impuestos Estatales representaron el 13.40 por ciento y las participaciones el 64.09 por ciento; para 1998 estos porcentajes fueron 3.04 y 59.91 respectivamente. Esta situación ha traído consigo una gran dependencia económica de los estados respecto a la federación.

Reconociendo que el sistema fiscal en México no garantizaba los recursos suficientes para el desarrollo del país, el Gobierno del Presidente Vicente Fox, lanzó la convocatoria para una Nueva Convención Nacional Hacendaria en el año 2004, Con la finalidad de construir un nuevo y renovado sistema fiscal acorde con los nuevos tiempos democráticos y de modernización que requería México.

El documento final de las conclusiones de la Primera Convención Nacional Hacendaria, se pueden resaltar las siguientes acciones:

Los actores políticos firmantes de esta declaratoria, convocantes de la Convención Nacional Hacendaria, conscientes de la responsabilidad que asumimos frente a la Nación al iniciar este proceso de reflexión sobre las bases de una reforma sustantiva del federalismo fiscal en México, ofrecemos el día de hoy la conclusión de sus trabajos.

Dice que la sociedad demanda hoy las condiciones necesarias para acceder a la prosperidad, con oportunidades equitativas, justas e incluyentes para todos los mexicanos, para hacer de nuestra democracia una realidad plena. En este contexto, el sistema federal mexicano debe emprender una renovación inscrita en los principios constitucionales de equilibrio entre poderes, de cooperación y respeto a las competencias y atribuciones de cada ámbito de gobierno. México así lo requiere, la ciudadanía así lo exige.

Construir una economía dinámica y competitiva, una red social capaz de ofrecer oportunidades reales a todos los mexicanos, y un estado de derecho efectivo y funcional requiere de ajustes profundos e innovadores que respondan a las demandas de bienestar de la población, así como del compromiso, de los tres órdenes de gobierno, de impulsar, en el ámbito de su competencia, cambios dirigidos a modernizar y fortalecer integralmente el funcionamiento de sus administraciones públicas.

Operar estos cambios requiere de una reforma del Estado, lo que conlleva a la transformación de nuestro sistema federal para avanzar en la adecuación del conjunto de instituciones políticas que permitan consolidarlo como un instrumento efectivo de organización gubernamental; de fortalecimiento de nuestra democracia; de equilibrio de poderes; de representación siempre sujeta a rendición de cuentas; de una distribución de facultades y recursos a los órdenes de gobierno acorde a la vocación y potencial de cada uno de ellos; de aseguramiento de la unidad nacional; de promoción de la equidad y el desarrollo local y regional; de eficacia de la gestión pública y como un instrumento para alcanzar una plena justicia social.

En la construcción de este federalismo renovado, se impone la necesidad de llevar a cabo una reforma hacendaria, que genere una nueva corresponsabilidad política, económica y administrativa entre los gobiernos federal, de las entidades federativas y municipales; que se traduzca en más y

mejores servicios para los ciudadanos; una reforma hacendaria que conlleve al fortalecimiento de sus haciendas públicas y a la solidez financiera del país, condición necesaria para impulsar en forma sostenida el crecimiento económico, la inversión y el empleo, así como el desarrollo equilibrado de la nación; una reforma hacendaria que garantice la total transparencia en la ejecución de los recursos aportados por los contribuyentes.

En la búsqueda de estos objetivos, los gobernadores, en la Declaración de Mazatlán, plantearon impulsar la modernización de las haciendas públicas de los tres órdenes de gobierno con un sentido federalista y orientado a proteger y elevar el nivel de vida de las familias más necesitadas.

Posteriormente, en una muestra incuestionable de coincidencias, el Presidente de la República y los titulares de los ejecutivos de las entidades federativas suscribieron la “Declaración de Cuatro Ciénegas”, en la que manifestaron su voluntad para construir juntos, mediante amplios consensos y con pleno respeto a las atribuciones del Poder Legislativo Federal y del Constituyente Permanente, una renovación del sistema federal mexicano, para hacerlo cooperativo, diferencial, gradual, participativo y sustentado en los principios de equidad, corresponsabilidad, solidaridad, subsidiariedad, resarcitoriedad, participación ciudadana y claridad en la rendición de cuentas.

En este sentido, el gobierno federal, las entidades federativas y los municipios, acordaron convocar conjuntamente la celebración de la Primera Convención Nacional Hacendaria, que condujera a una reforma hacendaria fundamentada en una nueva corresponsabilidad política, económica y administrativa entre los órdenes de gobierno, orientada a incrementar la recaudación y la autonomía en esta materia; mejorar la distribución de los recursos y de la inversión pública; privilegiar la interlocución de las entidades federativas y los municipios con los órganos encargados de distribuir el gasto e impulsar la cooperación, la coordinación y la solidaridad para abatir y evitar que se profundicen las diferencias entre las regiones con mayor o menor grado de desarrollo, todo ello sin trastocar la estabilidad de las finanzas públicas de los tres órdenes de gobierno.

En razón de ello, el 5 de febrero de 2004 en Juriquilla, Querétaro, se materializó el gran acuerdo nacional para llevar a cabo la Primera Convención Nacional Hacendaria, concebida como una reunión republicana, democrática y participativa, cuya convocatoria fue suscrita por el Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos; los Gobernadores Constitucionales de los Estados de la República y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal; los Presidentes de las Organizaciones que conforman la Conferencia Nacional de Municipios de México; por el H. Congreso de la Unión, los Presidentes de cada una de sus Cámaras, así como los Integrantes de las Juntas de Coordinación Política de ambas; y el Presidente del Consejo Directivo de la Conferencia Mexicana de Congresos y Legisladores Estatales. Previamente, se habían desarrollado una serie de trabajos preparatorios, entre los que destaca el diagnóstico general y por temas pertinentes del sistema hacendario nacional. Ese mismo día se instalaron formalmente las mesas de análisis y propuestas, relativas a los siete temas de la Convención: gasto público; ingresos; deuda pública; patrimonio público; modernización y simplificación de la administración hacendaria; colaboración y coordinación intergubernamentales; y transparencia, fiscalización y rendición de cuentas.

Posteriormente se formularon los programas generales de trabajo de las mesas y se instalaron las 26 comisiones técnicas, que se encargaron de analizar y dictaminar las propuestas presentadas por los coadyuvantes para convertirlas en preliminares, las cuales fueron sometidas a la aprobación de las mesas de análisis y propuestas a fin de elevarlas a la categoría de propuestas ejecutivas, mismas que fueron presentadas al Consejo Directivo de la Primera Convención Nacional Hacendaria para traducirse en propuestas definitivas, una vez analizadas y aprobadas por este Consejo.

De igual manera se advierte que el tamaño de la carga fiscal del país, en relación con el tamaño de su economía, es de las más bajas entre los países de desarrollo similar al nuestro, lo cual limita la atención de las grandes necesidades de la población. Por otra parte, el esquema actual de federalismo fiscal genera que la mayoría de las entidades federativas dependan, para su gasto anual, en más del 90 por ciento de los recursos federales, con un comportamiento semejante en el caso de los municipios.

Otras repercusiones de la estructura tributaria actual han llevado a una dependencia extrema de las finanzas públicas nacionales sobre los recursos petroleros del país, generando que la carga tributaria cobrada a Pemex sea de tal magnitud que impacta en la disponibilidad de recursos para su reinversión, el crecimiento propio y el mejor aprovechamiento del recurso natural. La excesiva dependencia genera un ingrediente de inestabilidad e incertidumbre a las finanzas nacionales derivado de dos elementos: uno, lo poco estable de los mercados de hidrocarburos; y otro, que se trata de recursos no renovables.

A la estructura tributaria nacional le caracterizan también altos niveles de evasión y elusión fiscal, así como algunos elementos que hacen compleja la administración y el cumplimiento de las obligaciones fiscales.

No obstante que los recursos transferidos a las entidades federativas y municipios han crecido de manera importante en los últimos cinco años, el diagnóstico arroja que dichos recursos son insuficientes para cumplir sus mandatos constitucionales de gasto. Esta situación se agravará al no tener contribuciones propias de peso recaudatorio relevante, lo que también hace mínima su corresponsabilidad fiscal.

La conformación del actual esquema ha propiciado que en gran parte sea la legislatura federal y no las legislaturas locales, la que decide en qué deben gastarse la mayor parte de los recursos que se ejercen, e incluso si es que las entidades deben tener o no un impuesto local de peso recaudatorio relevante, lo cual, además de ser contrario a los principios del federalismo, mantiene subutilizada la capacidad generadora de recursos fiscales de las entidades y municipios.

Asimismo, el actual esquema de colaboración y coordinación hacendaria intergubernamental entre la federación, las entidades federativas y los municipios, muestra deficiencias tanto en el rubro del gasto público como del ingreso. En el primer caso, debido a que la descentralización no está concluida, ni tampoco están atendidos algunos de los problemas generados en su instrumentación; mientras que en el ingreso, falta impulsar programas de mayor combate a la evasión y elusión fiscales. En este sentido, es imperativo evolucionar hacia un nuevo modelo de colaboración y coordinación intergubernamentales, para hacer más ágil, eficiente, eficaz y transparente el proceso hacendario.

Finalmente, se reconoce que en materia de transparencia, fiscalización y rendición de cuentas, los mecanismos utilizados e implantados a la fecha son insuficientes y requieren mayor fortalecimiento en sus procesos, estructuras y financiamiento para garantizar su desempeño y el cumplimiento de sus objetivos.

Para resolver la problemática identificada en los diagnósticos, se presentaron por parte de los coadyuvantes y participantes de la Convención, diversas alternativas que en conjunto significaron más de 3 mil ideas de cambio. Esto conllevó a un intenso trabajo que multiplicó las actividades de las mesas de análisis y propuestas; comisiones técnicas; coordinación técnica; y del consejo

directivo de la primera Convención Nacional Hacendaria; así como la realización de foros regionales y locales, generando más de 500 reuniones de trabajo.

El cúmulo de propuestas presentadas y la calidad de los trabajos en que éstas estuvieron apoyadas, hizo patente que en los distintos sectores de la sociedad mexicana existe preocupación por la problemática de las finanzas públicas del país, pero sobre todo, por su repercusión manifiesta en la disminuida capacidad de respuesta de la autoridad frente a las crecientes demandas básicas de la población.

El desarrollo de la Primera Convención Nacional Hacendaria, ha representado un espacio fundamental para el fortalecimiento de nuestra vida democrática que permitió, sustentado en un diálogo responsable, maduro y propositivo, lograr consensos y acuerdos para plantear el programa de mediano y largo plazos de reformas en materia hacendaria, que contribuyan a asegurar la edificación de un México de mayor porvenir y prosperidad para nuestras familias, para nuestros hijos y para las futuras generaciones.

Del contenido de los diagnósticos, de las propuestas presentadas y, en general, de los resultados de todo el proceso que comprendió las cuatro fases de la Primera Convención Nacional Hacendaria, destacan por su relevancia las siguientes declaraciones:

**Primera.** La hacienda pública constituye uno de los principales instrumentos con que cuentan los gobiernos para resolver los problemas y requerimientos de sus sociedades. En México, a pesar de los avances en la coordinación hacendaria y la estabilidad financiera de los tres órdenes de gobierno, sus haciendas públicas aun presentan algunas deficiencias, limitaciones, rezagos, e inconsistencias, lo que ha limitado la capacidad de los gobiernos para responder con la debida prontitud y efectividad a las aspiración y demandas de su población.

**Segunda.** Se requiere una reforma hacendaria construida de manera responsable y ordenada, que con apego al espíritu de los principios constitucionales, fortalezca nuestro federalismo, las haciendas públicas y la solidez financiera del país para impulsar en forma sostenida el crecimiento económico, el empleo y el desarrollo nacional, así como un progreso justo, incluyente y equitativo para todos los mexicanos. Dicha reforma deberá estar fundamentada en criterios claros y precisos que genere una nueva corresponsabilidad política, económica y administrativa entre los gobiernos federal, estatales y municipales.

**Tercera.** Es necesario impulsar el papel estratégico de las entidades federativas y municipios para aprovechar las oportunidades y afrontar positivamente los desafíos que nos impone las nuevas condiciones de competitividad internacional, promoviendo el desarrollo económico y el desarrollo social de las regiones, con un enfoque desde lo local.

**Cuarta.** Es indispensable fortalecer a los municipios reconociendo su heterogeneidad, ampliando sus potestades y fortaleciendo sus haciendas, garantizando nuevos canales de comunicación y coordinación con los gobiernos de las entidades federativas y fomentando su mayor participación en la instrumentación, aplicación y evaluación de políticas, programas y acciones públicas.

**Quinta.** Resulta impostergable la construcción de un sistema nacional de las haciendas públicas, elemento central del federalismo que hoy se impulsa, que sea cooperativo, diferencial, gradual y participativo; sustentado en los principios de equidad, corresponsabilidad, solidaridad, subsidiariedad y participación ciudadana, que se oriente a mejorar la gestión pública, a incrementar la recaudación, al perfeccionamiento de los mecanismos de deuda y control del patrimonio público,

al desarrollo de un nuevo modelo de colaboración y coordinación intergubernamentales, a la modernización y simplificación administrativa y a la claridad en la rendición de cuentas, como pilares de acciones de autoridad y de la definición de políticas de gobierno, públicas y de estado, que permitan una mayor fortaleza a la vinculación de la política económica y la política social, que den contenido sustantivo pleno al compromiso democrático de tener mejores gobiernos.

**Sexta.** La insuficiencia de recursos financieros de la federación, las entidades federativas y los municipios requiere de atención inmediata, pues de ella depende que mejore su capacidad de respuesta frente a los problemas y demandas crecientes y urgentes de la población. Sin embargo, la obtención de los nuevos recursos fiscales para atender dicha necesidad financiera, debe ocurrir gradualmente con visión de mediano y largo plazos, hasta lograr una mayor correspondencia entre la carga tributaria nacional, la satisfacción de las demandas de la población, la capacidad contributiva de la economía.

**Séptima.** La disposición de los nuevos recursos que resulten de las reformas hacendarias que se aprueben, debe tener entre sus prioridades destinarlos a los rubros de educación, salud, seguridad pública e inversión en infraestructura productiva, particularmente para beneficio de los más pobres.

**Octava.** Para el fortalecimiento del federalismo hacendario, se debe iniciar la descentralización responsable de la política fiscal y aprovechar la capacidad generadora de recursos fiscales de las entidades federativas y los municipios, a fin de que mediante impuestos propios, aprobados en sus legislaturas, se contrarreste la excesiva dependencia que tienen del ámbito federal y puedan recuperar mayor autonomía financiera.

**Novena.** Se debe avanzar hacia la eliminación de la incertidumbre e inestabilidad de las finanzas nacionales, provocada por la fuerte dependencia de los recursos derivados del petróleo.

**Décima.** El gasto público de los tres órdenes de gobierno se ha visto presionado para crecer a un ritmo mayor al de los ingresos, debido al incremento de las necesidades de la población. Resulta conveniente diseñar las estrategias pertinentes para evaluar los mecanismos de distribución de recursos transferidos en razón de que un gran porcentaje del gasto se encuentra comprometido y los recursos descentralizados a entidades federativas y municipios son insuficientes, particularmente en los rubros de educación y salud, lo cual reitera la necesidad del crecimiento de los ingresos públicos, así como mejorar los procesos de asignación de los recursos y la calidad y eficiencia de los procesos de su ejecución.

**Undécima.** Es urgente prevenir una crisis financiera en los sistemas de pensiones del país, bajo la adopción oportuna de medidas que eliminen su alto déficit actuarial y la creación, en forma gradual, de un sistema nacional de pensiones.

**Duodécima.** Es indispensable revalorar el patrimonio público como herramienta de la hacienda de los tres ámbitos de gobierno, de manera que se potencie su identificación, control, preservación, uso, aprovechamiento y disposición en beneficio de la sociedad mexicana en general.

**Decimotercera.** Es necesario impulsar una cultura de responsabilidad del contribuyente, así como mejorar y simplificar los procesos de administración tributaria, entre otras medidas para disminuir gradualmente la elusión y evasión fiscales.

**Decimocuarta.** La colaboración y coordinación intergubernamentales, requieren de un cuidadoso y delicado diseño jurídico, en el cual se formule la distribución competencial de las principales funciones hacendarias y, que en su caso, sus bases se fundamenten en la norma constitucional.

**Decimoquinta.** Es indispensable fortalecer los mecanismos de transparencia, fiscalización y rendición de cuentas, relacionados con la hacienda pública de los tres órdenes de gobierno, para generar, incrementar y consolidar la confianza de los ciudadanos sobre el manejo de sus recursos públicos.

**Decimosexta.** La importancia y trascendencia de las medidas que deben adoptarse desde ahora y en el mediano plazo, para resolver la problemática que enfrenta la hacienda pública en los tres ámbitos de gobierno, hacen indispensable la acción conjunta y la voluntad de todos los actores, públicos y privados; lo anterior, para impulsar el crecimiento económico, el desarrollo nacional, el empleo y la generación de mejores oportunidades para todos los mexicanos.

**Decimoséptima.** La dimensión histórica del reto que representa dar solución a los requerimientos de la población para resolver sus problemas y necesidades, obliga al esfuerzo conjunto en un proceso de inicio inmediato y decidido.

**Decimoctava.** Se concibe a la Convención Nacional Hacendaria, como la primera etapa de un proceso que habrá de continuar hasta concluir los compromisos y proyectos de cambio emanados de ella, por lo que resulta indispensable instrumentar los mecanismos de seguimiento necesarios para llevar hasta sus últimas consecuencias las propuestas planteadas.

La Primera Convención Nacional Hacendaria es un acontecimiento histórico resultado de un amplio proceso de maduración y negociación entre los principales actores políticos y gubernamentales de los tres órdenes de gobierno del país, convocada para ser el escenario de discusión y análisis de ideas, planteamientos y propuestas para diseñar un mejor federalismo hacendario para México.

En efecto, ante un escenario nacional caracterizado por una concentración en las decisiones de política hacendaria, un modelo tributario con limitaciones para generar los recursos fiscales que requiere el desarrollo nacional, desequilibrios en el desarrollo armónico de las regiones del país, dependencia de los gobiernos locales de los recursos fiscales del gobierno federal, y otros problemas hacendarios no menos importantes, los actores políticos coincidieron en señalar la necesidad de impulsar las reformas necesarias para vigorizar el sistema hacendario nacional en el marco de un renovado federalismo.

Se agrega a lo anterior el creciente reclamo, cada vez más sentido, de los municipios por ocupar espacios relevantes en la actividad hacendaria nacional que permitan su fortalecimiento financiero y mayor ingerencia en la toma de decisiones que afectan su participación en la vida pública y su fortalecimiento en la obtención de recursos para dar respuestas de mayor calidad a las demandas sociales.

La CNH surge como un mecanismo privilegiado de diálogo y acuerdo no sólo entre los poderes ejecutivos federal, estatales y municipales, sino también entre éstos, el Congreso de la Unión, los poderes legislativos de los estados y la sociedad civil. La CNH tiene como antecedente tres Convenciones Fiscales realizadas durante el siglo XX (1925, 1943, 1947). Sin embargo, a diferencia de sus predecesoras, la CNH tiene un objetivo más amplio en tanto que plantea que los tres órdenes de gobierno analicen el ingreso público (tema nodal en las tres Convenciones fiscales previas), pero también aspectos vinculados con el gasto, el manejo de la deuda y el patrimonio

públicos, los mecanismos tendientes a la modernización y simplificación administrativa de sus haciendas y procedimientos, la coordinación y la colaboración intergubernamentales, así como los mecanismos que refuerzan la fiscalización, la transparencia y la rendición de cuentas de las acciones de gobierno.

### **Propósitos y alcances**

- La primera CNH entraña una reunión republicana, democrática y participativa para que representantes de los gobiernos federal, estatales y municipales, escuchando a la sociedad civil, definan, en función de los requerimientos del desarrollo nacional y una nueva visión de federalismo mexicano, cuáles deben ser el ámbito competencial político-administrativo, las responsabilidades de gasto y las atribuciones y facultades impositivas que correspondan a cada uno de ellos.
- El propósito general de la convención es coadyuvar a impulsar un desarrollo económico más dinámico y justo, definir las responsabilidades de gasto a partir de las necesidades básicas en materia social y de infraestructura de cada uno de los tres órdenes de gobierno, así como generar los recursos necesarios y suficientes dentro de un nuevo federalismo.
- Para ello, se determinarán cuáles son las potestades impositivas respecto a quién corresponde legislar, recaudar, administrar o recibir recursos de cada impuesto, estableciendo cuáles son las facultades concurrentes y las exclusivas. De igual manera, se revisarán el marco institucional, las normas jurídicas y las políticas vigentes para operar el nuevo sistema.
- El conjunto de los cambios citados, la Reforma Hacendaria, se realizará con el fin de promover el crecimiento económico, la justicia social, el equilibrio en el desarrollo regional, la estabilidad macroeconómica y la solidez de las finanzas públicas de los tres órdenes de gobierno.
- Los resultados de la Convención se traducirán en diferentes tipos de propuestas: a) aquellas que vía un proceso administrativo o de coordinación entre los órdenes de gobierno apoyen el mejor desempeño de las haciendas públicas federal, estatal y municipal; y b), aquellas que requerirán ser encauzadas como iniciativas legislativas ante el H. Congreso de la Unión y las Legislaturas Locales, según corresponda.

### **Objetivos.**

- Producir y difundir un diagnóstico de la situación actual de las haciendas públicas federal, estatales y municipales.
- Generar, con base en dicho diagnóstico, un proceso y un programa de reformas con visión de mediano y largo plazos.
- Lograr un nuevo federalismo hacendario integral, el cual deberá incluir el ingreso, el gasto, la deuda y el patrimonio públicos.
- Definir las responsabilidades de gasto que cada orden de gobierno debe asumir, a partir de su cercanía con las necesidades de los ciudadanos y su aptitud para resolverlas.



- Revisar las facultades tributarias y proponer quién legisla, quién administra y recauda, y quién recibe los frutos de las contribuciones.
- Lograr una mayor simplificación de la legislación y efectividad de la administración, modernizando los sistemas de ingresos y gastos en los tres órdenes de gobierno.
- Programar las reformas necesarias en las instituciones que operarán el nuevo sistema hacendario federal.
- Lograr mayor transparencia y armonización de la información hacendaria.
- Fortalecer los sistemas de rendición de cuentas, de supervisión y de control social ciudadano.
- Revisar el marco jurídico para generar un capítulo hacendario en la Constitución y una nueva Ley de Federalismo Hacendario, que den certidumbre a las relaciones entre los tres órdenes de gobierno.
- Proponer cambios en la legislación secundaria.
- Acordar un programa entre los órdenes de gobierno para simplificar administrativamente los procesos programáticos, presupuestales y fiscales, así como para promover el desarrollo y la modernización institucionales.

### **Objetivos y trabajos realizados por las mesas de análisis y propuestas**

Los trabajos de la convención tuvieron como marco de referencia los propósitos, alcances y objetivos señalados en la convocatoria. Reconociendo su importancia como elementos rectores de los trabajos de la convención, las mesas y sus comisiones técnicas los observaron en el desempeño de sus tareas.

#### **Mesa de análisis y propuesta de gasto público**

**Objetivo general:** Reformular la distribución competencial de las principales funciones del gasto público entre ámbitos de gobierno, con el propósito de fortalecer el federalismo hacendario integral e identificar los mecanismos para su financiamiento, mejorando los procesos de asignación de recursos, así como la calidad y eficiencia de los procesos de su realización, fortaleciendo la equidad, la transparencia y una mejor rendición de cuentas.

#### **Mesa de ingresos**

**Objetivo general:** Dar solución a los siguientes resultados obtenidos del diagnóstico elaborado: insuficiencia de los ingresos fiscales del país; dependencia excesiva de los derechos de hidrocarburos y sobrecarga fiscal a Pemex; centralización de la política fiscal; limitación extraconstitucional de las facultades de las Entidades federativas; evasión y elusión importantes; y sistema fiscal con elementos innecesariamente complejos y costosos.

#### **Mesa de deuda pública**



**Objetivo general:** Mejorar el marco legal de la deuda pública, ampliar las fuentes de financiamiento disponibles a estados y municipios y plantear soluciones definitivas a la problemática de los sistemas de pensiones de los servidores públicos.

#### **Mesa de patrimonio público**

**Objetivo general:** Optimizar el aprovechamiento del Patrimonio Público en beneficio de la sociedad mexicana en general; identificar y establecer criterios para el aprovechamiento, uso y disposición del patrimonio público, así como generar criterios técnico-jurídicos que posibiliten la uniformidad en el control patrimonial y el mejoramiento del régimen jurídico del patrimonio público, tanto federal, como estatal y municipal.

#### **Mesa de simplificación y modernización de la administración hacendaria**

**Objetivo general:** Modernizar y simplificar los sistemas y procesos para administrar los ingresos, el gasto, la deuda y el patrimonio públicos, bajo condiciones de eficiencia, eficacia, calidad y transparencia.

#### **Mesa de colaboración y coordinación intergubernamentales**

**Objetivo general:** Construir nuevos esquemas de colaboración y coordinación intergubernamentales en el marco del renovado federalismo, donde se incluyan los campos de la hacienda pública, para que coadyuven a las generación de sinergias positivas en los procesos hacendarios coordinados y a la reducción de costos de transacción para todo el sistema, además de elevar la calidad del ejercicio del gasto público que permita maximizar su impacto en la economía y la sociedad.

#### **Mesa de transparencia, fiscalización y rendición de cuentas**

**Objetivo general:** Configurar un sistema nacional de transparencia, fiscalización y rendición de cuentas.

#### **Gasto público**

En materia de gasto público las atribuciones en la materia forman parte esencial del esquema competencial general, donde el principio de distribución para los tres ámbitos de gobierno se define a partir del contenido de diversos artículos de la Constitución General, entre los que destacan los artículos 124, (para los Estados) 115 (para los municipios), 49, 73, 74, 80, 89, 90, 94, 115 y 116 (para la federación). Adicionalmente un importante número de atribuciones son asignadas en las leyes expedidas por los congresos locales, las que contemplan funciones y servicios que forman parte del marco competencial del sistema federal mexicano.

Esta distribución de atribuciones, contempla funciones que son compartidas entre ámbitos de gobierno, tales como la seguridad pública, la salud y la educación, situación que propicia indefinición en la distribución formal de responsabilidades dentro de una misma atribución entre diferentes ámbitos de gobierno. Esta indefinición hace necesaria la coordinación intergubernamental, misma que se traduce en la existencia de un amplio número de instancias nacionales en donde se coordina la ejecución de las políticas públicas a nivel nacional, distribuyéndose responsabilidades por ámbito de gobierno, dentro de un esquema de descentralización y donde se establecen criterios generales para el ejercicio del gasto público. Otro

mecanismo de coordinación entre los ámbitos de gobierno se da con la colaboración administrativa, la cual se formaliza a través de la firma de convenios en diferentes materias, con la diferencia de que en estos esquemas la transferencia de recursos es sólo para su ejecución.

En lo que respecta al nivel de autonomía se observa un alto nivel de condicionamiento del gasto para las Entidades federativas. En contra parte, al interior del gasto público del gobierno federal, el 94 por ciento se encuentra sujeto a diversas disposiciones jurídico normativas bajo el carácter de irreductible, lo que implica que del gasto neto total sólo el 6 por ciento sea susceptible de reasignación hacia otros programas. Por otra parte, el gasto de los ámbitos locales se encuentra en gran medida supeditado a las transferencias federales (90 por ciento en promedio de los recursos presupuestarios de las entidades federativas y 80 por ciento de los recursos presupuestarios de los municipios), situación que presiona sus finanzas, ya que al interior de sus compromisos de gasto se encuentran funciones transferidas, las cuales han tenido un comportamiento creciente más que proporcional en la demanda de los servicios respecto a los crecimientos de las transferencias correspondientes.

### **Ingresos públicos**

Los aspectos que se identifican en diagnóstico sobre los ingresos públicos del país, son los siguientes:

La comparación de México con otros países arroja que nuestros ingresos fiscales son muy reducidos, ya que obtiene el 17.5 por ciento del PIB por la totalidad de sus ingresos nacionales, en tanto que otros países como Brasil obtienen el 21.37 por ciento; Alemania el 26.96 por ciento; Estados Unidos el 28.96 por ciento; Suiza el 32.08 por ciento; Bélgica el 33.42 por ciento; Austria el 33.47 por ciento; Australia el 37.30 por ciento; y Canadá el 39.07 por ciento; y tal situación se acentúa si se consideran las contribuciones de seguridad social.

Las causas que explican la insuficiencia de los ingresos fiscales, tienen que ver con un deficiente diseño legislativo de impuestos; elevado nivel de evasión y elusión fiscal; excesivo formalismo jurídico; falta de transparencia; correspondencia poco clara entre el pago de contribuciones y la provisión de servicios por parte del Estado; tolerancia excesiva a la economía informal; e insuficiencias en las administraciones tributarias.

### **Escasos ingresos propios de estados y municipios, y deficiente autonomía para permitir diversos niveles de ingreso según las preferencias de cada entidad**

Considerando las restricciones que para establecer contribuciones enfrentan las Entidades federativas y Municipios, tanto por mandato Constitucional, como por la suspensión de impuestos al adherirse al SNCF, éstas cuentan con algunas potestades tributarias, aunque no en todos los casos son aprovechadas en su totalidad. Los impuestos más importantes por su potencial recaudatorio son: Nóminas, Hospedaje, Enajenación de Bienes Muebles y Tenencia Local. En contraposición, el impuesto menos utilizado es el Impuesto Sobre Tenencia o Uso de Vehículos de más de 10 años. Sin embargo los ingresos generados por las haciendas locales tan solo representaron el 11.3 por ciento de sus ingresos totales en 2001.

### **Centralización de la política fiscal**

Antes de la coordinación fiscal de 1980, del total de los ingresos nacionales, la Federación tenía el 78 por ciento, y los Estados el 22 por ciento restante; en el 2003 la Federación obtuvo el 48 por

ciento y los Estados el 52 por ciento. Por otra parte, antes de la coordinación fiscal, los ingresos propios de los Estados y de los municipios representaron el 15 por ciento de los ingresos nacionales, en tanto que en el año 2003 la participación de dichos ingresos fue de 7.7 por ciento. Por ende, la conclusión fue que no se tiene un problema de concentración de recursos fiscales, sino una centralización de facultades de política fiscal, por lo que es necesario impulsar una mayor autonomía estatal que permita incrementar sus niveles de ingreso.

### **Limitación extraconstitucional de las facultades de las entidades federativas**

Un problema de nuestro federalismo es que el origen del financiamiento es sumamente centralista. Esto impone restricciones al ejercicio del gasto público de cada entidad, ya que el mismo se determina de manera federal en el 42 por ciento de su ingreso. No obstante, la coordinación fiscal también ha traído beneficios a los contribuyentes en términos de simplificación, y de igual manera al sistema económico, mediante la eliminación de obstáculos tributarios a la circulación de mercancías y capitales.

### **Dependencia excesiva de los derechos de hidrocarburos y sobrecarga fiscal a Pemex**

Los derechos y aprovechamientos sobre hidrocarburos en los últimos veinticuatro años han fluctuado entre el 14 por ciento y el 37 por ciento del total de los ingresos federales. El promedio en el mismo período fue 24 por ciento, y como porcentaje del PIB han fluctuado del 2.12 por ciento al 6.18 por ciento. Pero, la ventaja de tener hidrocarburos ha permitido tener una carga fiscal baja y administraciones tributarias con muchas insuficiencias; y por otra parte, la baja carga fiscal ha obligado a recurrir en exceso a esta fuente de ingresos, lo que explica la actual dependencia de los derechos sobre hidrocarburos y la sobrecarga fiscal a Pemex.

### **Evasión y elusión importantes**

La evasión y la elusión se presentan en todos los niveles de los contribuyentes, por lo que el problema administrativo no se limita a que paguen los contribuyentes no registrados. La parte de la base de contribuyentes que no se encuentra registrada es cercana al 13 por ciento, por lo que las tareas administrativas no pueden limitarse sólo a cobrarles a los que no están registrados. En este sentido se concluyó que este fenómeno es provocado por tres causas: una cultura cívica de no pago de impuestos; insuficiencias en las administraciones tributarias; y el deficiente diseño legislativo de algunos impuestos, tales como el IVA e ISR de personas físicas.

### **Sistema fiscal con elementos innecesariamente complejos y costosos**

La parte más compleja e importante por corregir es la relativa al impuesto sobre la renta de las personas físicas, tanto para los patrones retenedores como para las personas físicas que tienen que presentar su declaración. En el caso de la pequeña y mediana empresa esta situación es grave, ya que dichas empresas para efectuar las retenciones del impuesto, requieren tomar en consideración muchas tarifas y elementos variables para su cálculo. Adicionalmente, se presenta una falta de equidad en el tratamiento de ingresos iguales, si se consideran las exenciones que representan los ingresos recurrentes o monetizables, así como la existencia de tratamientos dispares que actualmente se establecen en el sistema fiscal entre el impuesto sobre la renta y las contribuciones de seguridad social.

### **Tema: gasto público**

**Objetivo general:** Proponer estrategias y acciones con el objetivo de reformular la distribución competencial de las principales funciones del gasto público entre ámbitos de gobierno, con el propósito de fortalecer el federalismo hacendario integral e identificar los mecanismos para su financiamiento, mejorando los procesos de asignación de recursos, así como la calidad y eficiencia de los procesos de su realización, fortaleciendo la equidad, la transparencia y una mejor rendición de cuentas.

**Estrategia uno:** Consolidar los mecanismos de gasto en materia de salud que permitan definir el nivel competencial, efficientar el ejercicio del gasto, desregular la operación y contribuir a la reducción de asimetrías en la provisión del servicio a la población.

**Estrategia dos:** Consolidar los mecanismos de gasto en materia de educación que permitan definir el nivel competencial, efficientar el ejercicio del gasto, desregular la operación y contribuir a la reducción de asimetrías en la provisión del servicio a la población.

**Estrategia tres:** Consolidar los mecanismos de gasto en materia de Desarrollo Social que permitan definir el nivel competencial, efficientar el ejercicio del gasto, desregular la operación y contribuir a la reducción de asimetrías en la provisión del servicio a la población.

**Estrategia cuatro:** Consolidar los mecanismos de gasto en materia de Seguridad Pública y Procuración de Justicia que permitan definir el nivel competencial, efficientar el ejercicio del gasto y desregular la operación.

**Estrategia cinco:** Consolidar los mecanismos de gasto en materia de Ciencia y Tecnología que permitan efficientar el ejercicio del gasto y desregular la operación.

**Estrategia seis:** Consolidar los mecanismos de gasto en materia de Infraestructura Portuaria que permitan definir el nivel competencial, efficientar el ejercicio del gasto y desregular la operación.

**Estrategia siete:** Consolidar los mecanismos de gasto en materia de Infraestructura Carretera que permitan definir el nivel competencial, efficientar la ejecución del gasto y desregular la operación.

**Estrategia ocho:** Consolidar los mecanismos de gasto en materia de Desarrollo Económico que permitan definir el nivel competencial, efficientar el ejercicio del gasto, desregular la operación y contribuir a la reducción de asimetrías en el desarrollo económico regional.

**Estrategia nueve:** Reordenar toda la actividad y esfuerzos de los sectores agropecuario y pesquero, para lograr una mejor coordinación entre ámbitos de gobierno.

**Estrategia diez:** Consolidar los mecanismos de gasto en materia de agua que permitan definir el nivel competencial, efficientar el ejercicio del gasto y desregular la operación.

**Estrategia once:** Orientar la gestión del gasto público de los tres ámbitos de gobierno hacia esquemas de calidad, eficiencia, eficacia, responsabilidad y transparencia.

#### **Tema: ingresos**

**Objetivo general:** Proponer estrategias y acciones con el objetivo de dar solución a los siguientes resultados obtenidos del diagnóstico elaborado: insuficiencia de los ingresos fiscales del país; dependencia excesiva de los derechos de hidrocarburos y sobrecarga fiscal a Pemex; centralización

de la política fiscal; limitación extraconstitucional de las facultades de las Entidades federativas; evasión y elusión importantes; y sistema fiscal con elementos innecesariamente complejos y costosos.

**Estrategia uno:** Restituir potestades tributarias a los gobiernos locales.

Otorgar a las entidades federativas la potestad de gravar con un impuesto local a las ventas y servicios al consumo final con una tasa mínima del 3 por ciento, de la cual dos puntos se destinarían a la Entidad y un punto a los municipios. Para crear el espacio necesario, se reduciría la tasa general del IVA de 15 a 12 por ciento y la tasa de frontera de 10 a 7 por ciento. De la recaudación bruta que se obtenga por la administración de este impuesto, el 80 por ciento se autoliquidará por cada entidad mientras que el 20 por ciento restante se concentrará a la Federación para su redistribución a las entidades federativas, en función de su coeficiente efectivo del Fondo General de Participaciones. Con los recursos redistribuidos conforme al punto anterior, que reciba cada entidad federativa, se integrarán fondos estatales de desarrollo social (combate a la pobreza), cuyo ejercicio será determinado en base a las prioridades estatales y municipales, bajo criterios y lineamientos establecidos por los Congresos locales, garantizando que el destino de los recursos no sea ejercido en gasto burocrático.

**Estrategia dos:** Eficientar la recaudación nacional, dando incentivos para que las entidades se encarguen fundamentalmente de la administración de las personas físicas.

Invitar a las entidades federativas a participar en un programa para mejorar la recaudación de ISR e IVA de personas físicas. Sus aspectos fundamentales incluyen: es optativo y sujeto a requisitos de esfuerzo y cumplimiento; la recaudación seguiría operada a través del sistema bancario; las devoluciones seguirían operadas por el SAT; el excedente alcanzado sobre las metas predeterminadas se distribuiría entre la entidad y la federación en una proporción de 50-50; el incremento federal formaría parte de la RFP, la entidad enfrentaría costos por una recaudación inferior a la meta. De la recaudación que le correspondería a la Entidad una cantidad se entregaría a un fondo que se constituiría en el Banobras, destinado a cubrir las cantidades que tendría que resarcir la Entidad en aquellos casos en que la recaudación efectuada en su territorio, fuera menor a la meta de recaudación predeterminada.

**Estrategia tres:** Fortalecer las finanzas municipales.

Adoptar medidas para el fortalecimiento de las finanzas de los municipios, aprovechando las fuentes locales, en especial el impuesto predial y los ingresos por prestación de servicios municipales.

a) Modernización del catastro, del registro público, y de los sistemas de recaudación municipal, con apoyo de una instancia federal, fundamentalmente para buscar financiamientos.

b) Opción de depósito directo de las participaciones a los municipios que así lo soliciten y que cumplan con ciertas características de desarrollo.

c) Eliminación de las exenciones de impuestos y derechos municipales que establece la fracción IV del artículo 115 constitucional.

**Estrategia cuatro:** Fomentar la inversión y EL rendimiento de Pemex y resarcir a Campeche por los que las participaciones que se le otorgan por petróleo no corresponden a la producción que se logra en el estado.

Adoptar un nuevo régimen fiscal para Pemex y un nuevo modelo de gestión que le brinde la autonomía y flexibilidad financiera que la coloque en igualdad de circunstancias respecto otros contribuyentes y establezca los incentivos adecuados para la inversión.

**Estrategia Cinco:** Impulsar la simplificación tributaria.

Simplificar el impuesto sobre la renta de personas físicas, reestructurando la tarifa y homologando su base con la de seguridad social. Se recomienda una nueva tarifa aplicable a personas físicas estructurada en dos tramos, manteniendo libre de carga fiscal a los contribuyentes de menor ingreso, de manera que se opere una desgravación general que beneficie hasta el 80 por ciento de los trabajadores afiliados en el IMSS. Una tarifa más sencilla y la exención de un grupo amplio de trabajadores requieren que se amplíe la base gravable. Se propone por ello eliminar exenciones que constituyen ingresos recurrentes o monetizables. A fin de avanzar en la simplificación se homologarían las bases del ISR, del IMSS y del Infonavit, para el cálculo del impuesto y las cuotas, respectivamente. Viable siempre y cuando se recupere la recaudación que se pierda, lo cual al menos parcialmente se pudo obtener por mayor eficiencia del mismo impuesto.

Derivado de los acuerdos de la denominada Primera Convención Nacional Hacendaria, se realizaron algunas reformas constitucionales y la aprobación de algunas leyes, que se le denominó Reforma hacendaria por los que menos tienen.

El 14 de septiembre de 2007 el H. Congreso de la Unión aprobó el conjunto de iniciativas que constituyen la Reforma Hacendaria por los que Menos Tienen, en torno a los siguientes aspectos:

En materia de administración tributaria se aprobó lo siguiente:

- El desarrollo de un portal personalizado para profesionistas y empresarios así como la simplificación del impuesto sobre la renta (ISR) para personas físicas.
- Medidas para un mayor control de las devoluciones de impuestos, así como para la promoción del uso de la firma electrónica avanzada.
- El establecimiento de la responsabilidad solidaria para el caso en que la persona moral desocupe el domicilio fiscal sin presentar el aviso correspondiente.

Por lo que se refiere a los ingresos públicos, sobresale lo siguiente:

- Se introdujo el impuesto empresarial a tasa única (IETU). Esta contribución, que sustituye al impuesto al activo, pagada por las empresas y las personas físicas con actividad empresarial, actúa como un impuesto mínimo para el ISR con una base más amplia que el mismo al eliminar ciertos tratamientos y deducciones especiales que reducen la recaudación sobre la renta, de forma que se grava a los ingresos con una tasa de 16.5 por ciento en 2008, de 17 por ciento en 2009 y de 17.5 por ciento a partir de 2010, después de deducir la inversión y la adquisición o renta de los bienes y servicios independientes utilizados para generar esos ingresos.

- El IETU permite que se deduzca el 100 por ciento de la inversión al momento de realizarla; no grava, en consecuencia, al capital. El Impac penalizaba la inversión, el IETU la alienta.
- La introducción de un impuesto a los depósitos en efectivo (IDE), vigente a partir del 1 de julio de 2008, el cual grava los depósitos que excedan de 25 mil pesos mensuales y es acreditable contra el ISR. Este impuesto grava la informalidad y no afecta a los contribuyentes del sector formal ya que la contribución es acreditable para los pagos de otros impuestos. Tampoco se aplica sobre mecanismos de pago empleados primordialmente por el sector formal y que son fáciles de fiscalizar, como los pagos a través de cheques o transferencias electrónicas.
- Se grava con una tasa de 20 por ciento la contraprestación que se cobre por participar en juegos con apuestas y sorteos.

Régimen fiscal de Pemex. La propuesta fortaleció a la empresa disminuyendo su carga tributaria, al mismo tiempo que se destinarán mayores recursos para actividades de investigación y desarrollo de tecnología en el sector. La disminución que obtuvo Pemex en el pago del derecho ordinario sobre hidrocarburos se destina a gastos de inversión. Se incrementa gradualmente la tasa del derecho para la investigación científica y tecnológica en materia de energía de 0.05 por ciento a 0.65 por ciento a partir de 2012. Se estableció un derecho único sobre hidrocarburos con el fin de promover que se renueve la explotación de pozos abandonados y en proceso de abandono que aún tienen potencial productivo.

El 7 de mayo de 2008 se publicó en el DOF la reforma constitucional en materia de gasto público y fiscalización. Se establecieron

- Mecanismos institucionales para incrementar la calidad del gasto público con un enfoque por resultados, promover la productividad y austeridad en la administración de los recursos, y fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas.
- Un proceso más riguroso de evaluación de todas las políticas públicas con base en el logro de metas y resultados.
- Presupuestos plurianuales de inversión para proyectos de infraestructura así como la obligación de establecer un plan de inversiones que ordene los proyectos en función de su rentabilidad socioeconómica.
- La homologación de la contabilidad gubernamental entre los tres órdenes de gobierno.
- La presentación de la cuenta pública y los resultados de las auditorías de forma más oportuna, y el fortalecimiento de la fiscalización de los recursos públicos.

En lo relativo al federalismo fiscal, se buscó dotar a los estados y municipios de mejores instrumentos e incentivos. De acuerdo con lo que establece en la Ley de Coordinación Fiscal, en 2008 alrededor del 30 por ciento de los recursos de la Reforma Hacendaria por los que Menos Tienen se asignaron a las entidades federativas. Sobresale lo siguiente:

- Con la modificación de los fondos General de Participaciones y de Fomento Municipal se refleja más adecuadamente el mejor desempeño tributario y se premia la actividad económica y los esfuerzos de recaudación. Asimismo, se creó el Fondo de Fiscalización que se integra con



los recursos del Fondo de Coordinación de Derechos y de la Reserva de Contingencia para premiar las labores de fiscalización de las entidades federativas.

- La adecuación de las reglas de distribución del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas fortalece el componente solidario y de redistribución de las aportaciones federales. Asimismo, la modificación de los criterios de distribución de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB) permite a los estados satisfacer la demanda educativa.

- Se creó el Fondo de Extracción de Hidrocarburos (0.46 por ciento del derecho ordinario sobre hidrocarburos pagado por Pemex) que se destinará a las entidades federativas donde se extrae petróleo; para las diez entidades federativas con menor PIB per cápita no minero y no petrolero se creó el Fondo de Compensación que se financiará con cerca del 20 por ciento del nuevo impuesto a las ventas de gasolinas.

Un impuesto federal a la venta final de gasolina y diesel, cuya recaudación se destinó en su totalidad a las entidades federativas.

### **Finanzas públicas 2006-2008**

#### **Resultados de la Reforma Hacendaria por los que Menos Tienen**

En la presente administración las finanzas públicas se han fortalecido con las reformas estructurales logradas. Sobresalen las mejoras derivadas de las reformas a los sistemas de pensiones y los mayores ingresos públicos resultado de la ampliación de la base de contribuyentes y de las medidas impositivas y de administración tributaria aprobadas con la Reforma Hacendaria por los que Menos Tienen, así como de las acciones orientadas a incrementar la eficiencia, oportunidad y transparencia en el ejercicio del gasto, tanto a través de las modificaciones legales planteadas por la Reforma como mediante acciones administrativas que han contribuido a una mayor eficiencia en el ejercicio del gasto.

Las reformas de los sistemas de pensiones realizadas durante la actual administración han contribuido a fortalecer la solvencia del sector público, pues en su conjunto significaron una reducción en los pasivos proyectados del sector público que en valor presente neto es superior a 22 por ciento del PIB.

En materia de gasto público entre 2006 y 2008 los recursos canalizados a las funciones de desarrollo social se incrementaron en 12.9 por ciento real y los dirigidos a desarrollo económico en 27.8 por ciento real. En especial la inversión física presupuestaria entre 2006 y 2008 aumentó en términos reales en 31.8 por ciento y la inversión impulsada, que incluye las erogaciones de los proyectos de inversión financiada (Pidiregas), aumentó en 24.2 por ciento real.

Con la Reforma Hacendaria por los que Menos Tienen se sustituyó el impuesto al activo (Impac) por el impuesto empresarial a tasa única (IETU), lo que representa una importante mejora cualitativa del sistema impositivo, ya que mientras el Impac gravaba el activo bruto y en consecuencia al capital, penalizando la inversión, el IETU la alienta al permitir su deducción total de manera inmediata. Por su parte, el Impuesto a los Depósitos en Efectivo (IDE) permite obtener recursos fiscales de las actividades económicas informales, que tradicionalmente obtenían ganancias sin tener una carga fiscal. De esta forma el IDE grava la informalidad de una forma indirecta nunca antes usada y mejora la equidad del sistema tributario.



Como resultado de la Reforma Hacendaria por los que Menos Tienen durante 2008 los ingresos tributarios no petroleros mostraron una importante dinámica, al alcanzar un crecimiento real de 8.2 por ciento sobre 2007. Esta favorable evolución tuvo como soporte el aumento real de la recaudación conjunta del ISR-IETU-IDE la cual aumentó en 11.4 por ciento, incremento mucho más alto que el registrado por la actividad económica de 1.3 por ciento en 2008.

Lo anterior hizo que la recaudación tributaria no petrolera como proporción del PIB en 2008 se ubicara en 10.0 por ciento, que es el porcentaje más alto logrado al menos desde 1980. Por su parte, la suma del “sistema renta” –IETU-IDE– alcanzó un nivel de 5.2 por ciento del PIB, que también representa el porcentaje más alto logrado al menos en los últimos 30 años.

Se estima que el componente recaudatorio de la Reforma Hacendaria por los que Menos Tienen permitió que los ingresos tributarios no petroleros del sector público se incrementaran en 0.7 por ciento del PIB. Este valor descuenta el efecto de que en 2008 el crecimiento observado fue menor al esperado cuando se aprobó el paquete económico para 2008.

### **México: evolución de las tasas del ISR e IVA**

#### **1980-2014 (porcentajes)**

e/ Estimado.

1\_/ Hasta 1986 en el ISR a las empresas se aplicaba una tarifa.

2\_/ Tasa combinada de aplicar las dos bases existentes en 1987 y 1988.

3\_/ La tasa corresponde al promedio ponderado de hacer retroactiva la reducción de la tasa a 34 por ciento a partir del 1o de octubre de 1993.

4\_/ Adicionalmente se aplicaba un gravamen de 5 por ciento a los dividendos distribuidos, a fin de alcanzar la tasa marginal de 40 por ciento aplicable en la tarifa del ISR de personas.

**Fuente:** SHCP.

Para 2010 se realizaron algunas modificaciones fiscales aprobadas por el Congreso de la Unión:

El incremento de un punto porcentual en la tasa del IVA, al pasar la tasa general de 15 a 16 por ciento y de 10 a 11 por ciento en la zona fronteriza. Cabe notar que las tasas aprobadas son significativamente menores a las observadas en otros países.

### **Comparativo internacional: tasas de impuestos indirectos (IVA, porcentajes)**

#### **País 2010**

Dinamarca 25.0

Hungría 25.0

Noruega 25.0

Suecia 25.0

|                 |      |
|-----------------|------|
| Rumania         | 24.0 |
| Grecia          | 23.0 |
| Polonia         | 22.0 |
| Uruguay         | 22.0 |
| Bélgica         | 21.0 |
| Irlanda         | 21.0 |
| Portugal        | 21.0 |
| Argentina       | 21.0 |
| Austria         | 20.0 |
| Bulgaria        | 20.0 |
| Italia          | 20.0 |
| República Checa | 20.0 |
| Brasil          | 20.0 |
| Francia         | 19.6 |
| Alemania        | 19.0 |
| Países Bajos    | 19.0 |
| Chile           | 19.0 |
| Perú            | 19.0 |
| España          | 18.0 |
| Turquía         | 18.0 |
| Reino Unido     | 17.5 |
| Colombia        | 16.0 |
| México          | 16.0 |
| Venezuela       | 12.0 |

**Fuente:** KPMG, Individual Income Tax and Social Security Rate.

Survey, 2009; Deloitte International Tax Source, página electrónica; Tax rates for 2009-2010, taxrates.cc.

Las tasas máximas del ISR para personas físicas y empresas pasaron de 28 a 30 por ciento, incremento que será revertido gradualmente hasta alcanzar sus niveles previos en 2014, y la del sector primario de 19 a 21 por ciento. Adicionalmente, con el objeto de recuperar el impuesto sobre la renta diferido por parte de los grandes contribuyentes, se precisó el periodo de diferimiento del pago de ISR, acotándolo a 5 años. Las tasas aprobadas son consistentes con lo observado en otros países.

Comparativo internacional: tasa máxima de impuesto sobre la renta 2010 (porcentajes)

**País Personas físicas morales**

Países Bajos 52.0 25.5

Austria 50.0 25.0

Bélgica 50.0 33.0

Italia 43.0 27.5

España 43.0 30.0

Portugal 42.0 25.0

Francia 40.0 33.3

Reino Unido 40.0 28.0

Chile 40.0 17.0

Turquía 35.0 20.0

Estados Unidos 35.0 35.0

Argentina 35.0 35.0

Venezuela 34.0 34.0

Colombia 33.0 33.0

Perú 30.0 30.0

México 30.0 30.0

Brasil 27.5 25.0

Uruguay 25.0 25.0

**Fuente:** KPMG, Individual Income Tax and Social Security Rate Survey, 2009; Deloitte International Tax Source, página electrónica; Tax rates for 2009-2010, [taxrates.cc](http://taxrates.cc)

A fin de incrementar el potencial recaudatorio de los impuestos especiales, se adoptaron diversas medidas encaminadas a fortalecer estos gravámenes, que permiten dotar de progresividad al sistema impositivo y que, por el tipo de bienes y servicios que gravan, frecuentemente persiguen fines extrafiscales, como compensar efectos externos negativos de ciertos productos o actividades sobre el conjunto de la sociedad.

Así, la tasa aplicable a la cerveza se incrementó de 25 a 26.5 por ciento y la de bebidas alcohólicas de más de 20° GL de 50 a 53 por ciento, medidas que serán revertidas totalmente en 2014. Asimismo, la tasa para juegos y sorteos aumentó de 20 a 30 por ciento, se estableció una tasa de 3 por ciento a las telecomunicaciones (se exentaron los servicios de Internet, telefonía pública y rural, así como los de interconexión entre redes públicas de telecomunicaciones) y para los tabacos labrados se aprobó una cuota adicional de 0.04 pesos por cigarro enajenado o importado, la cual se incrementará gradualmente hasta llegar a 0.10 pesos en 2013. Las tasas aprobadas resultan consistentes con lo observado en periodos previos de nuestra historia.

La tasa del IDE, el cual se estableció como una medida contra la informalidad y como un instrumento auxiliar en el control de la evasión fiscal, pasó de 2 a 3 por ciento, a la vez que se redujo el límite exento de 25 mil a 15 mil pesos mensuales. Es pertinente recordar que este impuesto concentra su impacto en los agentes económicos que obtienen ingresos que no son declarados a las autoridades fiscales, dado que los agentes que operan en la formalidad cuentan con la posibilidad de acreditar los pagos que realizan por este impuesto contra los que realizan por concepto de ISR y compensar contra otras contribuciones.

Respecto al régimen fiscal de Pemex, se realizaron modificaciones para actividades en aguas profundas y en el paleocanal de Chicontepec. Los cambios tienen el fin de otorgar a la empresa los recursos e incentivos para desarrollar campos de explotación de hidrocarburos en el Golfo de México, otorgándole mayor flexibilidad para explorar nuevos yacimientos. Simultáneamente, las modificaciones permitirán al gobierno federal obtener, para beneficio de todos los mexicanos, una mayor parte de la renta petrolera en escenarios favorables de precios y costos.

Se estima que en el mediano plazo, la Reforma Hacendaria de 2009, en conjunto con la aprobada en 2007, elevará los ingresos no petroleros del sector público en alrededor de 2.5 puntos porcentuales del PIB, al considerar el efecto del ciclo económico. Con ello, se genera un clima de mayor certidumbre económica, al garantizar la viabilidad y reducir la volatilidad de los ingresos públicos, y se incrementa la certeza sobre la capacidad del Estado de satisfacer las necesidades de la población en materia de servicios públicos prioritarios.

### **Ingresos presupuestarios del sector público de los últimos cinco ejercicios fiscales y proyecciones para los ejercicios fiscales 2012-2016**

En cumplimiento de lo establecido en el artículo 40, fracción I, incisos b) y c), de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, el gobierno federal presenta en los criterios de política económica para 2011, los montos de los ingresos presupuestarios del sector público de los últimos cinco ejercicios fiscales, así como las proyecciones de los ingresos presupuestarios del sector público para los ejercicios fiscales de 2012 a 2016:

Adicionalmente, para el ejercicio fiscal de 2011 se estima obtener un total de 3 378 345.3 millones de pesos (mdp) por concepto de ingresos presupuestarios, de los cuales 2 154 074.4 mdp

corresponden a ingresos del gobierno federal; 868 mil 716.9 mdp a ingresos de organismos y empresas, y 355 mil 554 mdp a ingresos derivados de financiamientos. Asimismo, se estima una recaudación federal participable por 1 billón 849 mil 36.3 mdp.

Los ingresos petroleros han mostrado en los últimos años una importante reducción que se explica principalmente por la disminución de las plataformas de extracción y exportación de petróleo crudo, pasando de 3 mil 256 y mil 793 miles de barriles diarios (mbd) en 2006 a 2 mil 577 y mil 289 mbd en 2010, respectivamente, lo que ha representado una disminución en estos ingresos equivalente a 1.1 por ciento respecto del PIB en este periodo.

Por su parte, los ingresos no petroleros se incrementaron en 0.9 puntos porcentuales con respecto al PIB, debido al comportamiento favorable de los ingresos tributarios, que pasaron de representar el 9.0 por ciento del PIB en 2006 al 10.0 por ciento en 2010.

Para 2011, se estima que los ingresos totales del sector público mostrarán un crecimiento real de 4.3 por ciento respecto del nivel observado en 2006. No obstante que los ingresos derivados de la actividad petrolera serán menores en 9.9 por ciento en términos reales, los ingresos no tributarios disminuirán en 27.4 por ciento real y los ingresos de organismos y empresas se reducirán en 1.2 por ciento real respecto a 2006.

En materia tributaria, y respecto de las fuentes de ingresos en México, las principales bases son tres: impuesto sobre la renta, que en su diseño se identifica como una contribución moderna, con ajuste por inflación, completamente integrado y con una tasa competitiva, en donde se han concentrado los principales esfuerzos de la administración para potenciar la recaudación tributaria; impuesto al valor agregado, que constituye un potencial recaudatorio importante, ya que el porcentaje de los bienes y servicios que se consumen en el país gravados por este impuesto se ubica en 56 por ciento, por lo cual un aumento en la base gravable del mismo generaría ingresos exponenciales que permitirían atender las necesidades sociales que enfrenta el país y impuestos especiales, que si bien consideran un universo de bienes y servicios similar al observado en la mayor parte de los países y preservan fines extrafiscales relevantes para la política tributaria, ninguno ofrece un potencial importante en materia de recaudación.

De acuerdo con las reformas a diversos ordenamientos jurídicos, realizados después de la última Convención Nacional Hacendaria, el ejercicio de los recursos públicos Federales que se entregan a las entidades federativas y municipios, está sujeto a nuevos mecanismo de evaluación, rendición de cuentas y transparencia.

En este contexto, el Poder Legislativo y el resto de la sociedad tienen acceso a una mejor calidad de la información relacionada con el ejercicio, destino y resultado de los recursos públicos que ejercen los gobiernos locales.

La reforma al artículo 134 constitucional estableció que los tres órdenes de gobierno administren los recursos de que disponen con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, para satisfacer los objetivos a los que estén destinados. En este sentido, los gobiernos locales deberán promover la implementación de metodologías que permitan medir los resultados de la aplicación de los recursos de que dispongan, y mejorar la coordinación con el gobierno federal, a efecto de evaluar los recursos que reciban.

En congruencia con lo anterior, el artículo 110 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, define que la evaluación del desempeño de los recursos públicos federales se debe

realizar a través de la verificación del grado de cumplimiento de objetivos y metas, con base en indicadores estratégicos y de gestión, por instancias públicas que cumplan con los requisitos de independencia, imparcialidad y transparencia.

Asimismo, el artículo 85, fracción I de la Ley ya mencionada, dispone que los recursos federales que ejerzan los gobiernos locales, deberán ser evaluados conforme a lo establecido en el artículo 110 del mismo ordenamiento, con base en indicadores estratégicos y de gestión, por instancias técnicas independientes de las instituciones que ejerzan dichos recursos.

En los últimos años, en virtud de la relevancia del desarrollo regional y del debate sobre la equidad en el gasto, desde el punto de vista geográfico, en el Presupuesto de Egresos de la Federación para cada ejercicio fiscal, se ha agregado un apartado específico denominado del Gasto Federalizado. El gasto federalizado comprende, los recursos que se entregan a las entidades federativas y a los municipios, a través de los conceptos como participaciones en ingresos federales; aportaciones federales; recursos derivados de ingresos excedentes que en su caso existan; subsidios orientados al desarrollo regional; recursos para apoyar las tareas de fiscalización que lleven a los a cabo los órganos técnicos de fiscalización de los congresos locales y subsidios para fortalecer las acciones de seguridad pública en los municipios.

De igual manera, los recursos que se entregan a los gobiernos locales en el marco de convenios de coordinación en materia de descentralización y reasignación, se encuentran incluidos en los presupuestos de las dependencias y entidades que los celebran, y su distribución y calendario se realizan conforme a los términos de cada convenio.

De esta forma, entre 2006 y 2010, el gasto federalizado aumentó en 19.2 por ciento en términos reales, en congruencia con la estrategia planteada en el Plan Nacional de Desarrollo de establecer sobre bases más firmes la Coordinación Hacendaria entre el gobierno federal y las Entidades Federativas. Así mismo, como proporción del PIB, el gasto federalizado en 2006 representó el 6.2 por ciento, en tanto que en 2010 significó el 7.2 por ciento.

En este marco, el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2011, se propone canalizar a los gobiernos locales 996 mil 435.9 mdp, por concepto de gasto federalizado, de los cuales 490 mil 383.0 mdp corresponden a participaciones en ingresos federales; 494 mil 469.6 mdp a aportaciones federales y 11 mil 583.3 mdp a recursos para programas orientados a impulsar el desarrollo regional y municipal, así como para fortalecer la seguridad pública.

Aun con todo lo anterior, tanto la federación como las entidades federativas y los municipios señalan reiteradamente que los ingresos que se obtienen son pocos ante las enormes necesidades de gasto que se tienen.

Lo anterior es evidente cada año, cuando se revisa el presupuesto de egresos, podemos observar la presencia de Gobernadores, Presidentes Municipales, Organizaciones de toda índole, solicitando mayores recursos Federales. Lo que por demás provoca un enorme mercadeo y por consiguiente inequidad geográfica, en la distribución del gasto federal, ya que en muchos casos, su asignación no obedece a criterios estratégicos o de equidad, si no a criterios políticos. Este esquema no premia a los Estados que tienen contribuyentes cumplidos o sus gobiernos recaudan y gastan con eficiencia y eficacia, si no que premia a los que menos cumplen y menores esfuerzos realizan. Por consiguiente, se premia a los incumplidos y a los opacos. No hay incentivos para ser honestos, transparentes y cumplidos. En la cámara de diputados por amistad o peso político se pueden conseguir mayores

recursos. En ocasiones se utiliza para pagar favores políticos pasados o bien para hacer amarres políticos hacia el futuro.

Esta situación nulifica el espíritu del actual Federalismo Fiscal vía reglas claras de coordinación y es un ejemplo contundente de su agotamiento y la necesidad de un nuevo Federalismo Fiscal. Donde las autoridades locales tienen que realizar su propio esfuerzo, con total transparencia y de cara a su pueblo, para obtener los ingresos para financiar su gasto, lo que a su vez, los obliga a rendir cuentas oportunas y claras, sobre las prioridades de dicho gasto.

Para que el Nuevo Federalismo avance, es importante tener certidumbre sobre los ingresos estimados en el actualidad del gobierno federal, para vincular los ingresos Federales con el Gasto Federalizado y este a su vez, con las estimaciones de ingresos futuros de Estados y Municipios con el Nuevo Federalismo Fiscal.

Conforme a la evolución de los ingresos y del gasto de los últimos años, podemos afirmar que el Nuevo Federalismo Fiscal que se propone es sólido, estable y con amplias oportunidades de incremento de los ingresos de los tres órdenes de gobierno.

Es importante resaltar, que los tres órdenes de gobierno tendrán que realizar un esfuerzo mucho mayor para mejorar la calidad del gasto público. De manera particular, disminuir su gasto corriente en servicios personales, materiales, servicios generales y subsidios.

El modelo de ingresos y gasto con criterios políticos ya se agotó, por lo que no es posible incorporar más personal en cada inicio de administración como pago por los apoyos electorales. Este círculo vicioso tiene prácticamente sin recursos a las Entidades Federativas y de manera particular a los Municipios.

Este año estamos celebrando 200 años del inicio del Movimiento de Independencia y 100 años del inicio de la Revolución. Durante estos dos siglos hemos luchado para encontrar un modelo que nos de identidad, prosperidad, igualdad de oportunidades, libertad, democracia, unidad.

Hemos superado muchos obstáculos y el país hoy en día, es por mucho, mejor que hace 200 años.

Si bien hay avances en muchos aspectos, todos reconocemos la insuficiencia de los ingresos públicos para atender las necesidades de gasto, tanto de la Federación, como de las Entidades Federativas y Municipios.

Por eso insisto, que desde hace muchos años se buscan alternativas. Hay propuestas de todos los Partidos Políticos, de Los Grupos Parlamentarios de la Cámara de Diputados y la de Senadores, de las Entidades Federativas, de los Municipios, del Sector Empresarial, de las Universidades y diversos centros de estudios y de especialistas.

Hay que recordar lo siguiente:

Desde el punto de vista político, debe mencionarse que debido a las circunstancias del régimen derivado de la revolución mexicana y a la larga hegemonía de un solo partido político, se fortaleció, especialmente, la figura del presidente de la República.

Este fenómeno influyó en todo el modelo federal y, consecuentemente, en el ámbito municipal. Por estos motivos, el municipio en México se ha caracterizado por estar sometido al gobernador del

estado, quien a su vez se superditaba al presidente. Es decir, todo el sistema institucional funcionó bajo el prisma del centralismo (político) fuertemente arraigado.

Posteriormente, los cambios políticos que han venido sucediendo especialmente en los últimos años han influido positivamente tanto en las entidades federativas como en los municipios, ya que actualmente estas entidades territoriales pugnan por una mejor distribución del poder que revierta los desajustes del viejo sistema.

Queda claro que para reafirmarse el modelo del Federalismo Mexicano se requiere fortalecer las finanzas de las Entidades Federativas y de los Municipios, entendiendo a estos últimos que son la autoridad más cercana al lugar donde éstos se generan.

El problema fundamental, radica en la división de fuentes de recursos fiscales entre la Federación y las Entidades Federativas, así como la delimitación de las funciones de gobierno y las responsabilidades entre los órdenes referidos.

Y por otra parte es bien sabido que la asignación de potestades tributarias entre órdenes de gobierno en una federación constituye la base, no tan sólo de un sistema tributario nacional, sino de todo el sistema fiscal por su vinculación con el sistema de gasto nacional. De esta primaria función de política tributaria nacional que supone el acuerdo y cooperación de diversas y diferentes unidades de gobierno con ámbitos jurisdiccionales determinados, que en conjunto conforman una federación, se establece el grado de independencia y autonomía financiera de cada uno de ellos, así como el nivel de centralización o descentralización fiscal gubernamental en la nación.

Esto conlleva que las Haciendas Públicas tanto Estatal como Municipal requieren de autonomía interna; una autonomía interna de las subdivisiones políticas que carecen de fuentes propias de ingresos y tienen que subsistir a base de las participaciones que les otorgue el gobierno federal a su arbitrio, y a veces a su capricho. Por esas participaciones que reciben las Haciendas Públicas Estatal y Municipal son la razón de que el país completo este estancado y no tenga un crecimiento económico, pues al limitar a las Entidades Federativas y a los Municipios que tengan ingresos propios se limita este crecimiento.

En este tenor, el Congreso de la Unión, en ocasiones en su carácter de constituyente permanente y de legislador federal en otras, estableció gradualmente un auténtico sistema de coordinación fiscal, el cual se sustentaba, por una parte, en participaciones de los impuestos federales a favor de las entidades federativas y, por otra parte, en una contribución federal prevista originalmente en la Ley Federal del Timbre, que recaía sobre los ingresos tributarios de carácter local y municipal, y constituía una auténtica participación de los impuestos de esos niveles de gobierno a favor de la Federación.

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) en vigor se estableció con la expedición en 1978 de la Ley de Coordinación Fiscal y de la Ley del Impuesto al Valor Agregado –que abrogó la Ley de Ingresos Mercantiles entre diecinueve impuestos–; y en 1980, con la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, lo cual dio lugar a un sistema de coordinación fiscal uniforme cuyo sustento se encuentra en la celebración de convenios de adhesión al Sistema entre la Federación y las entidades federativas.

El sistema ha recibido diversas críticas, fundamentalmente en el sentido de ser controlado por la federación y en concreto por el Ejecutivo federal, a grado tal que ha hecho dependientes económicos de la federación a las entidades federativas y municipios.



La situación actual del debate puede resumirse en lo siguiente:

- No hay consenso acerca del orden de gobierno que debe generar los recursos y mucho menos respecto del que debe realizar las acciones redistributivas;
- Hay diferencias en torno a la propuesta de aumentar la potestad tributaria de los estados y los municipios, pero no existe consenso respecto de cuáles; y
- Hay coincidencia en que persiste una excesiva discrecionalidad del gobierno federal para configurar su presupuesto y distribuir el gasto que se aplica en los estados y los municipios.

Las fuentes de recaudación son, al menos por ahora, las mismas, son finitas, y lo que dejara de ingresar la Federación pasaría a las entidades, lo que debería implicar también redistribuir las funciones y obligaciones correspondientes a una y a las otras.

La coordinación fiscal se ha circunscrito a un esquema de participaciones que lleva a Estados y Municipios a depender más de los recursos federales que de los propios. Prueba de ello, los presupuestos de los gobiernos estatales se integran, todavía hoy, en más de 90 por ciento, con fondos de la federación.

Queda de manifiesto que la concurrencia fiscal si bien es cierto que resuelve problemas recaudatorios inmediatos, también lo es que inevitablemente provoca la doble tributación, que es terriblemente injusta para el contribuyente ordinario, puesto que lo obliga a pagar dos o más gravámenes sobre el mismo ingreso o fuente de riqueza.

Por tanto, una reforma constitucional en materia de potestades tributarias traería claridad y seguridad en cuanto a la asignación de facultades tributarias entre cada orden de gobierno, así como sentar las bases de los convenios de coordinación fiscal para evitar el centralismo hacendario, ideal a alcanzar para el federalismo fiscal.

Como es sabido la federación es el orden de gobierno que ha sido eje fundamental en el federalismo fiscal mexicano, el papel que juega en dicho federalismo hacendario, es grave, ya es amplísima la competencia federal derivada del Artículo 73 fracción VII, en el que se otorga al congreso de la Unión poder para establecer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto federal, lo que significa que puede imponer cualquier tipo de gravamen, esto indudablemente desborda a todas las demás, al permitirle a la Federación gravar no sólo sus materias, sino toda fuente impositiva, incluyendo la facultad recaudatoria local que, por vía de convenios, igualmente se adhiere.

Desde la Constitución de 1857, se planteó de forma expresa el problema de las facultades concurrentes porque no especificó, de forma limitativa, cuáles serían los impuestos que podría establecer la Federación, sino que sólo reservó a ésta los relativos al comercio exterior y a la emisión de estampillas interpretando a contrario sensu la prohibición para los estados de imponer contribuciones en esta materia. Al no ser esta enunciación limitativa quedaban fuentes de riqueza que tanto la Federación como los estados podían gravar de forma concurrente.

Atendiendo la opinión que la gran mayoría de los tratadistas e incluso la Suprema Corte de Justicia de la Nación han establecido que la potestad tributaria federal, no tiene ninguna limitación constitucional, en cuanto a materias sobre las cuales puede ejercerlas tal y como lo señala la propia Constitución podemos decir que el sistema de distribución de poderes tributarios está regido por los siguientes principios:

- A. Concurrencia contributiva de la federación y los estados;
- B. Limitaciones a la facultad impositiva de los estados, mediante la reserva expresa y concreta de determinadas materias a la federación.
- C. Restricciones expresas a la potestad tributaria de los estados.

De los cuales se desprenden las siguientes reglas, en cuanto a la repartición de facultades:

- Facultades atribuidas a la Federación, señaladas en el artículo 73 y las prohibidas a las entidades federativas previstas en los numerales 117 y 118 de la Constitución federal;
- Facultades atribuidas a las entidades federativas, como las que de acuerdo con el artículo 124 constitucional no estuvieren expresamente reservadas a la federación o no prohibidas a los estados;
- Facultades prohibidas a las entidades federativas; a) de la manera absoluta, las contenidas en el artículo 117, e inciso b) relativas que son las contenidas en el artículo 118, al señalar que se requiere autorización del Congreso de la Unión.
- Facultades coincidentes para los órdenes de gobierno federal y estatal, en algunas materias.
- Facultades coexistentes, en las que una parte de la misma facultad competente a la federación y otra a las entidades federativas.
- Facultades de auxilio, en la que una autoridad auxilia a otra por mando constitucional; y
- Facultades que emanan de la jurisprudencia.

Constitucionalmente la República Mexicana es un Estado federal, en el que, por lo mismo, están divididas las atribuciones del poder soberano entre la federación y los estados.

Ahora bien, respecto a tal división de facultades, la teoría jurídica del Estado federal admite tres métodos para realizarla, los cuales consisten en lo siguiente:

- El primero, en enumerar en forma tan completa como sea posible, las atribuciones del poder central y las de los estados;
- El segundo, en enumerar la atribuciones del poder central, de manera que todas las no especificadas, competen a los estados; y
- El tercero, en enumerar las atribuciones de los estados, haciendo que recaigan en el poder central todas las no comprendidas en esa enumeración.

La Constitución Política de los Estados Unidos mexicanos, adoptó dados los términos de su artículo 124, el segundo de los métodos enunciados, determinando que las facultades que no están expresamente concedidas por la misma Constitución, a los funcionarios federales, se entiendan reservadas a los estados.

Pero es notorio que el principio no aparece admitido por el Constituyente, en toda su pureza, puesto que, en algunos artículos de la Carta Federal, se confieren a los estados algunas atribuciones; en otros, se les prohíbe el ejercicio de otras, que también se especifican; y a veces se concede la misma facultad atributiva a la Federación y a los estados, estableciéndose así una jurisdicción concurrente.

Es lógico concluir que el sistema adoptado por el Constituyente, fue una combinación de los tres métodos, por lo que no es sostenible el argumento, sacado únicamente del artículo 124 de la Constitución, de que la Federación sólo puede ejercer las facultades legislativas que expresamente le confiere el artículo 73 constitucional; pues esas facultades van implícitas también en las demás jurisdicciones y facultades conferidas a la Federación, en otras materias no comprendidas expresamente en el citado artículo 73, o quedaron reservadas a la nación, en diversos artículos de la propia Constitución.

Para ello existe jurisprudencia en el sentido de que hay materias conferidas en forma exclusiva a la federación para imponer sobre ellas cualquier tipo de contribución, según lo dispuesto en el artículo 73, fracción XXIX. Asimismo tiene poder tributario exclusivo en los supuestos a los que se refiere el artículo 117, fracciones II y VII, constitucional por cuanto que los Estados no pueden hacerlo; en otras palabras, los estados están impedidos para gravar esas áreas, pero no la federación: **emitir moneda como recurso financiero, estampillas para pagar tributos y utilizar los procedimientos alcalabatorios .**

Asimismo por otro lado existe una gran controversia sobre el contenido de la fracción X del artículo 73 constitucional en la medida que establece una facultad de la Federación para legislar sobre “hidrocarburos, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, instituciones de créditos, energía eléctrica y leyes del trabajo”. Autores como Flores Zavalza afirman que si la federación tiene facultad exclusiva para legislar sobre tales materias la tendrá para imponer contribuciones, pues estas se establecen solo en leyes.

En virtud de las múltiples reformas constitucionales, incluyendo las que se hicieron con objeto de fortalecer al municipio, el régimen fiscal se puede concretar en los siguientes puntos:

- a) Existen algunos impuestos reservados en forma exclusiva a la federación.
- b) No existen impuestos reservados en forma exclusiva a los estados.
- c) La federación tiene un poder tributario genérico, basado en la fracción VII del artículo 73. Con apoyo en esta norma puede establecer impuestos sobre las materias que le están reservadas y sobre todas las demás.
- d) Los estados tienen un poder tributario genérico para gravar todas las materias con el fin de cubrir el presupuesto de egresos local, tal como resulta de la aplicación del artículo 124 de la Constitución, con la limitación de no poder gravar las materias reservadas a la Federación.
- e) El poder fiscal de los estados, por tanto, es concurrente con el de la Federación. La concurrencia que da lugar a doble o múltiple tributación no es anticonstitucional porque el artículo 31, fracción IV, establece que los mexicanos están obligados a contribuir a los gastos públicos de la federación, de los estados y los municipios.

f) Las contribuciones de los municipios las establecen las legislaturas de los estados. Corresponde a los municipios tanto la administración como el producto de la recaudación de los impuestos a la propiedad inmobiliaria que establezcan los estados.

g) Federación, estados y municipios pueden compartir entre ellos los productos de la recaudación de sus respectivas contribuciones. Actualmente, sólo hay participaciones de federación a estados y municipios, y transferencias de aquéllos a éstos, aunque técnicamente podría haberlas en sentido contrario. En el caso de los impuestos especiales la Federación está obligada a otorgar participaciones a los estados y en el caso de la energía eléctrica al municipio. El monto de la participación lo fija una ley federal.

En razón de la amplia potestad tributaria que tiene la Federación, la potestad tributaria para el estado es incierta, preocupante y discutible desde el punto de vista del derecho constitucional, ante la falta de claridad e imprecisión en nuestra ley suprema; como se ha señalado ya, es un problema añejo que viene desde las Constituciones federales de 1824, 1857 y en la vigente de 1917, ante la falta de reglas claras y específicas que delimitan las esferas de acción tributaria federal, de las entidades federativas y municipios, sobre todo porque no hay un claro señalamiento de las materias sobre las cuales se puede ejecutar la potestad tributaria de los estados de la república.

Así como en la federación el poder tributario Estatal se encuentra consagrado en el artículo 124 constitucional, así como en lo dispuesto en el artículo 40 del mismo ordenamiento, que se refiere a los Estados libres y soberanos.

Podemos afirmar que la Constitución no reserva materias impositivas para los Estados; más bien señala que áreas no puede gravar en los artículos 117, 118 y 121 de la Carta Magna.

El sistema de reparto de competencias entre el orden federal y el correspondiente a los Estados, que nuestra Constitución Federal define en los artículos 124 y 116, entre otros, permite a estos últimos establecer su propio ámbito jurídico interno. De acuerdo con el citado artículo 116, las entidades federativas deben observar en su organización interna, las bases que se establecen en este precepto, que deben ser desarrolladas por las constituciones particulares de los Estados; las que para este caso, adquieren el carácter de reglamentarias de la federal. En todo aquello que no es determinado por la Norma Constitucional Federal, las entidades federativas están facultadas, de conformidad con el antes citado artículo 124, a definir y desarrollar las instituciones, materias y temas que estimen pertinentes.

Y por otra parte, la Constitución Política de cada entidad federativa, establece la facultad de ese orden de gobierno para transferir recursos a los municipios que formarán parte de su hacienda.

Entre otras disposiciones se encuentran la soberanía local tributaria, la determinación de las contribuciones hacia los municipios, los convenios de desarrollo social y las correspondientes, en cada caso, Ley de Coordinación Fiscal, Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos del Ejercicio Fiscal de que se trate, así como los Convenios de Desarrollo Social.

Desde finales del Siglo XIX y a principios del XX, la irritación social, la corrupción, el enorme centralismo y el autoritarismo de Porfirio Díaz y sus incondicionales en todo el País, generaron enormes disparidades en la distribución del ingreso nacional que provocaron millones de mexicanos en pobreza más que extrema, el ambiente crítico en los municipios fortaleció las condiciones para que la Revolución de 1910 también fuera impulsada por el rechazo al centralismo, al poder de un

solo hombre y modo de ganar las elecciones que inevitablemente tenía que aprobarse con el beneplácito del Presidente Díaz o de sus leales servidores en los gobiernos de los estados.

Causa y bandera política de la lucha revolucionaria en 1910, la proclama de “Municipio Libre” triunfó solo en la retórica, porque en la nueva Constitución de 1917, no obstante que la lucha dejó más de un millón de muertos a lo largo del territorio nacional, en el Artículo 115 en su párrafo primero de la Fracción I se precisa:

Por tanto, tomando en consideración al municipio este es jurídicamente una persona de Derecho público constituida por una comunidad humana asentada en un territorio determinado, que administra sus propios y peculiares intereses, y que, depende en mayor o menor grado de una entidad pública superior, el Estado o Federación.

La deficiencia en la Constitución de 1917, que fue donde se estableció el municipio libre, pero sin definir o interpretar dicho concepto, ya que aunque se reconoce que fue un gran avance para la figura municipal, también lo es que la fuerza constitucional y política para este orden de gobierno, amparado bajo el precepto de municipio libre, solo es en apariencia realmente está desprovista de esa fuerza constitucional y política.

La Carta Magna en ninguno de sus artículos otorga ningún reconocimiento a los derechos históricos del municipio, lo que ha propiciado dificultar la tarea para interpretar el concepto de “municipio libre”, esta deficiencia ha sido desastrosa en la historia del municipio desde 1917 a la fecha, pues amparados en una aparente categoría de gran fuerza constitucional, a la idea del municipio libre no se le han dado los elementos para que la dogmática constitucional mexicana haya podido desarrollar una doctrina coherente sobre este concepto.

Y por otra parte también nos encontramos con que la Suprema Corte de Justicia de la Nación tampoco ha emitido criterios sólidos y progresistas que contribuyeran a definir y resolver la controversia del significado de municipio libre.

Al respecto si nos remitimos al sentido que le quiso dar el legislador en el Constituyente de 1917, con respecto al dictamen de los artículos 115 y 112 el cual en un apartado decía:

La diferencia más importante y por tanto la gran novedad respecto de la Constitución de 1857, es la relativa al establecimiento del municipio Libre como la futura base de la administración política y municipal de los Estados y, por ende, del país. Las diversas iniciativas que ha tenido a la vista la comisión y su empeño por dejar sentados, los principios en que debe descansar la organización municipal, ha inclinado a esta a proponer las tres reglas que intercala en el artículo 115 y que se refieren a la independencia de los Ayuntamientos, a la formación de su hacienda, que también debe ser independiente, y al otorgamiento de personalidad jurídica para que puedan contratar, adquirir, defenderse etcétera.

Por otra parte en el mismo documento se hacía referencia que después de un largo periodo de olvido al municipio, estos salen a la vida y que por su debilidad fue blanco de ataques de autoridades más poderosas, por lo que la Comisión estimo que los municipios deben ser protegidos por medio de disposiciones constitucionales y garantizar su hacienda, condición sine qua non de vida y su independencia, condición de su eficacia.

Lo que se puede observar del dictamen de la comisión del Constituyente de 1917, es que no se establece con claridad como el municipio va a alcanzar su independencia y como va a formar su hacienda.

A manera de reforzar la hipótesis antes comentada, en al 59ª sesión ordinaria, celebrada el 24 de enero del año de 1917, el diputado Jara, manifestó: que con la idea expresada que la Comisión tiene para que los municipios tengan libertad, de acuerdo con el programa revolucionario, No se concibe la libertad política cuando la libertad económica no está asegurada, tanto individual como colectivamente, sean personas, pueblos o a entidades en lo general.

Asimismo el mismo diputado Jara señala lo siguiente:

Si damos por un lado la libertad política a los municipios, si alardeamos de que los han amparado una revolución social y que bajo este amparo se ha conseguido una libertad de tanta importancia y se ha devuelto al municipio lo que por años se le había arrebatado, seamos consecuentes con nuestras ideas, no demos libertad por una parte y restrinjamus hasta lo último la libertad económica, porque entonces la primera no podrá ser efectiva, quedando simplemente consignada en nuestra carta magna como un bello capítulo y no se llevará a la práctica, porque los municipios no podrán disponer de un solo centavo para su desarrollo, sin tener antes el pleno consentimiento del gobierno del estado, Así pues, señores diputados, pido respetuosamente a vuestra soberanía dirigir nuestro voto por el artículo en la forma que lo ha expuesto la comisión.

Queda claro que el debate en el Comisión del constituyente de 1917, estaba centrado en que la verdadera y única base de la libertad municipal esta en el manejo libre de los fondos con que debe contar el municipio, no sin antes tomar en cuenta que las consideraciones generales y fundamentales eran con el objetivo de darle vida a la promesa revolucionaria que se hizo a la nación mexicana de establecer el municipio libre debe tener su hacienda propia, porque desde el momento en que el estado o la federación invada esa libertad, el municipio deja de subsistir. El principio adoptado por la comisión y por toda la asamblea, es que es preciso e ineludible que el municipio tenga a su hacienda libre.

Jara Medina y otros constituyentes defendieron la idea del municipio libre, en el sentido de que solamente podría existir el municipio libre siempre y cuando se le garantizara una verdadera libertad hacendaria, pero la Constitución de 1917 no preciso la naturaleza y alcance del municipio libre, ni mucho menos estableció las disposiciones constitucionales necesarias para crear la garantía institucional del municipio libre. Se tuvo la gran idea de institucionalizar constitucionalmente el municipio; se le atribuyo la caída libre, pero no se implantaron las garantías necesarias en la Constitución para dar eficacia a la institución del municipio libre, como tampoco se determinaron los elementos esenciales de esa libertad.

Por su parte la libertad hacendaria municipal no fue garantizada en la Constitución de 1917, pero tampoco fue garantizada en las reformas y adiciones al artículo 115, tanto en 1983 como en 1999.

Pero no solo debemos ajustarnos a la libertad municipal, sino que el municipio debe trascender a una verdadera autonomía, e incorporarlo al artículo 115 de la Constitución Federal, lo cual derivaría al otorgamiento de la potestad tributaria del municipio.

La retórica del Partido Acción Nacional ha estado a favor de la reforma del Estado y la defensa del sistema federal, con tendencia a privilegiar a estados y municipios.

Por tanto el fortalecimiento del sistema federal implica potenciar autonomía económica a los regímenes locales.

Por razones de índole técnica, el estado Federal debe someterse a un principio de organización que tenga como objetivo conceder la máxima autonomía a las entidades que lo integran. El estado debe pugnar por el reconocimiento pleno y el respeto a la formula del federalismo, sin matices ni desviaciones, cuya desviación histórica nos ha afectado sensiblemente en el desarrollo integral del país.

Y por otra parte de conformidad a nuestra Constitución, el municipio es una entidad político jurídica con unidad de gobierno y regida por normas adecuadas a sus fines; para nuestro sistema legal, pues, el municipio, además de ser una entidad político-administrativa, es una entidad satisfactoria de necesidades colectivas de interés general para su población mediante la eficaz prestación de servicios públicos.

Así, el municipio debe contar con una autoridad común a todos sus habitantes, cuyo fin sea la satisfacción de las necesidades de la población que puedan ser satisfechas por sus propios medios, sin necesitar la ayuda de otros organismos estatales, es decir, requiere ser autosuficiente.

Como se ha mencionado anteriormente, el municipio es un observador privilegiado de las preferencias de los habitantes, ya que es la instancia gubernamental más cercana a la gente y tiene, por eso, mayor control de las necesidades imperantes en su comunidad y no de los medios primordiales para la consecución de los fines del municipio en su economía, pero el caudal de los recursos limita a las municipalidades, en su capacidad de respuesta a los reclamos sociales lo que repercute irremediamente en la calidad de vida de la población local.

También resulta cierto que el municipio es un tercer orden de gobierno, partiendo del supuesto de que existe un orden federal, un orden estatal, y por último existe aquel nivel de gobierno que se encuentra dentro del propio estado miembro de la Federación con un ámbito de aplicación mucho más restringido, es decir, el orden municipal.

Por otra parte tomando en consideración que el poder tributario puede ser originario, cuando surge de la constitución y por consiguiente, no recibe de ninguna otra entidad, con la federación y las entidades federativas; o bien, puede ser derivado, cuando una entidad política lo tiene porque le fue transmitido por otra entidad que tiene poder originario, lo cual se da excepcionalmente.

Esto significa entonces, que el municipio no tiene poder tributario originario, porque no cuente con un poder legislativo o en estricto sentido, pues si bien, Ayuntamiento es un órgano materialmente legislador, tiene la limitante de expedir sólo disposiciones reglamentarias, por lo que el congreso estatal respectivo es quien establece las contribuciones que el municipio requiere para cubrir su gasto público, atendiendo a lo dispuesto por el artículo 115 en su fracción IV, de nuestra constitución federal.

Retomando el sentido que los legisladores en ese entonces le dieron en la Constitución de 1917, al artículo 115, los Constituyentes, era un avance cualitativamente trascendente: dándole énfasis al municipio como “Libre” en todos sus efectos jurídicos, administrativos, políticos etc. Prohibiéndose de manera expresa que existiera una autoridad intermedia, libertad o autonomía política entre el Ayuntamiento y las entidades Federativas, implicaba también su hacienda, asegurándole sus ingresos, la libertad o autonomía económica, se le reconocía personalidad jurídica propia y se le reconocía a la Suprema Corte de Justicia como el ente para resolver conflictos con el Estado, más



sin embargo el texto propuesto por la comisión no fue aprobado, quedando los municipios limitados en lo que toca a la formación de su hacienda, ya que se dispuso que ésta se formara de las contribuciones que señalaran las legislaturas de los estados.

Igual como en nuestros antepasados, en la actualidad en México el fortalecimiento del Poder Ejecutivo (más que nada a la centralización del Ejecutivo federal) siempre se ha manifestado, la administración interior es controlada de manera férrea desde el centro; así todo gravita en torno al presidente de la república, quien delega parte del control en intermediarios políticos, instrumentos básicos de tal centralización, es en esta etapa donde los municipios fueron agrupados en demarcaciones administrativas llamadas partidos, distritos, jefaturas o cantones, y los representaban políticos impuestos desde el centro, en ocasiones bajo las ordenes de los gobernadores, y en ocasiones pasando por encima de ellos, lo cual no cumplía con los principios de libertad y autonomía municipal y con ello los Ayuntamientos tenían todavía más restringida su actuación, abriendo un abismo entre autoridades gubernamentales y habitantes, con una nula participación ciudadana.

El sesgo que se le ha dado a la Constitución de 1917, no se estableció un sistema fiscal congruente entre la Federación, las entidades federativas y los municipios, pues mantenía abierta la posibilidad de una concurrencia entre estos, relegando las discusiones parlamentarias para otros temas. La reforma Constitucional, tiene por objeto que las facultades tributarias para la federación y los estados, queden claramente establecidas, y como caso de excepción las potestades concurrentes entre la federación y los estados federados.

El texto en la fracción II de la Constitución quedó como sigue: “Los municipios administraran libremente su hacienda, la cual se formara de las contribuciones que señalen las Legislaturas de los estados y que en todo caso, serán suficientes para atender sus necesidades, texto que formula una dependencia al arbitrio de las legislaturas de los estados.

Los principios asentados en el texto propuesto por la comisión eran notoriamente contradictorios e incongruentes pues dejaba a cada legislatura estatal el señalamiento de los ingresos, con los que naturalmente se privaba al municipio de potestad tributaria y de esta manera la autonomía financiera y con ella la libertad municipal, han quedado a merced de la legislatura y del ejecutivo, que de acuerdo con su conveniencia política puede aumentar o disminuir los recursos municipales.

Desde la promulgación del texto constitucional con respecto al artículo 115 en lo referente a su fracción IV, podemos mencionar que han existido las siguientes reformas:

El 3 de febrero de 1983, se reforma y adiciona con cinco fracciones:

Fracción IV. Los municipios administraran libremente su hacienda y en todo caso percibirán las contribuciones, 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. Podrán celebrar convenios con el estado para que este se haga cargo de funciones relacionadas con la administración de contribuciones, así como las participaciones federales, que serán cubiertas por la federación a los municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los estados; y los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo. Las leyes federales no limitarán las facultades de los estados para establecer las contribuciones anteriores, ni concederán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones. Solo los bienes del dominio público de la federación, de los estados o de los



municipios estarán exentos de dichas contribuciones. Las legislaturas locales aprobarán las leyes de ingresos de los ayuntamientos y revisaran sus cuentas públicas.

23 de diciembre de 1999, se reforman los párrafos cuarto y quinto a la fracción IV: “La exención de bienes de dominio público de la federación, de los Estados o de los municipios, no se dará cuando tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objetivo público. Los Ayuntamientos propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejora y las tablas unitarias de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria. Las legislaturas de los Estados fiscalizaran las cuentas públicas municipales.

Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los Ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley.

Las dos últimas reformas constitucionales que se han hecho al artículo 115 están orientadas al fortalecimiento de los municipios del país, dotándolos de capacidad política, jurídica (expedición de reglamentos) y económica. Pero quizá sea el caso de que hasta la fecha, esto no se han consolidado plenamente; ya que por mas de que se hable del municipio libre, éste, no lo será realmente hasta que no consiga una autonomía financiera respecto a los otros dos niveles de gobierno.

En este sentido, se proponen diversas reformas a la Constitución en la que se establece como fuentes exclusivas de la Federación, los Impuestos sobre la Renta, al Comercio Exterior y de los Recursos Naturales comprendidos en los párrafos cuarto y quinto del artículo 27 constitucional; como fuentes exclusivas de las entidades federativas las correspondientes a las contribuciones al consumo y como fuentes exclusivas de los municipios las contribuciones a la propiedad inmobiliaria.

Otro sustento digno de referenciar es que en los países mas desarrollados como son Alemania, Francia, Italia, Austria y España en sus constituciones han incorporado la categoría de la Autonomía Municipal al Municipio, lo que ha hecho más exitosa gracias a esa protección constitucional.

En este sentido, podemos decir que el concepto de autonomía tiene prestigio a nivel mundial, ya que no solamente es el principio más importante de los países más desarrollados del mundo, sino que además ha ocupado la atención del Consejo de Europa, al haberse creado la carta Europea de la Autonomía Local, en 1985.

Claro entendiéndose el concepto de autonomía como un espacio de libertad al municipio para que se autoorganicen y para que puedan gestionar con entera independencia y fuerza política los intereses de los ciudadanos.

Para los países desarrollados los propósitos de la autonomía municipal radica en lo siguiente:

1. Comprende autonormarse, fijar sus reglas de organización.
2. Exige que los municipios gocen de reales capacidades ejecutivas, a fin de actuar con eficacia; es decir, capacidad de libre gestión administrativa.
3. Capacidad de autogestión, que significa tener una real independencia de otras instancias gubernamentales.

4. Que les sean atribuidas competencias constitucionales y legales suficientes para regular y administrar los asuntos públicos bajo su responsabilidad y en interés de su comunidad.
5. Dar la importancia a la figura del municipio y que se consigne expresamente en la Constitución.
6. La constitución y el estado protejan al municipio a fin de que cuenten con los recursos económicos suficientes para la obtención de sus finalidades.
7. Que la constitución ni el legislador limiten su naturaleza, sino que les garanticen un mínimo muy amplio de actividad para los municipios.

Se debe recuperar al municipio su esencial sitio en la historia de la humanidad, desafortunadamente el centralismo no lo ha dejado desarrollarse, a atentado contra su democracia y contra su libertad, y es el caso de México, por lo que gracias a ello a pesar de que los municipios son la columna vertebral en las democracias más avanzadas, nuestra constitución sigue sin reformas con respecto a la autonomía del municipio.

#### **El federalismo fiscal en México conforme a la Constitución vigente**

El federalismo fiscal en México se expresa en nuestra constitución. Aquí se definen las facultades fiscales de cada orden de gobierno, así como la concurrencia fiscal y la doble tributación.

La Constitución prevé en su artículo 41, primer párrafo, que las contribuciones locales no pueden contravenir las estipulaciones del Pacto Federal. Así mismo, en el artículo 133, se establece la supremacía de la Constitución sobre las Constituciones de los Estados, al señalar que los jueces de cada estado se arreglarán a dicha Constitución, Leyes y Tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o Leyes de los Estados.

En el artículo 31, fracción IV, se establece que son obligaciones de los Mexicanos, el contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

El artículo 73, fracción VII, establece que es facultad del Congreso de la Unión, el imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto.

Este mismo artículo, pero su fracción XXIX-A, establece la Facultad del Congreso de la Unión para establecer contribuciones sobre el comercio exterior., sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4o. y 5o. del artículo 27., sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros., sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación., los especiales sobre energía eléctrica., producción y consumo de tabacos labrados., gasolina y otros productos derivados del petróleo., aguamiel y productos de su fermentación., explotación forestal y producción y consumo de cerveza.

Nos dicen además, que las Entidades Federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la Ley Secundaria Federal determine. Las Legislaturas Locales fijarán el porcentaje correspondiente a los Municipios en sus ingresos por conceptos del impuesto sobre energía eléctrica.

El artículo 115 constitucional establece, que 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, al Municipio libre.

En la fracción II establece que estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

En la fracción IV establece que los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que le pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor.

El artículo 117 constitucional establece que los estados no pueden, en ningún caso, gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesan su territorio., prohibir ni gravar directa ni indirectamente la entrada a su territorio, ni salida de él, ninguna mercancía nacional o extranjera., gravar la circulación y el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exención se efectúe por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos, o exija documentación que acompañe la mercancía., expedir ni mantener leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuestos o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que esta diferencia se establezca respecto de la producción similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia., contraer directa o indirecta obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros , o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional. Los Estados y los Municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas, conforme a las bases que establezcan las legislaturas en una ley y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas fijen anualmente en los respectivos presupuestos., gravar la producción, en el acopio o la venta de tabaco en rama, en forma distinta o con cuotas mayores de las que el Congreso de la Unión autorice.

El artículo 118, establece que tampoco pueden, sin consentimiento del Congreso de la Unión, establecer derechos de tonelaje, ni otro alguno de puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones.

El artículo 124, establece que las facultades que no estén expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados.

En consecuencia, los estados tienen un poder tributario genérico, con la limitación de no gravar las materias exclusivas de la Federación y con la restricción que en su caso señalan los artículos 117 y 118.

El artículo 131 establece, que es facultad privativa de la Federación gravar las mercancías que se importen o exporten, o que pasen de tránsito por territorio nacional, así como reglamentar en todo tiempo y aún prohibir por motivos de seguridad o de policía, la circulación en el interior de la república de toda clase de efectos cualquiera que sea su procedencia, pero sin que la misma federación pueda establecer, ni dictar, en el distrito federal, los impuestos y leyes que expresan las fracciones VI y VII del artículo 117. El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación expedidas por el propio congreso, y para crear otras, así como para restringir y prohibir las importaciones, exportaciones y tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o realizar cualquiera de otro propósito en beneficio del país. El propio ejecutivo, al enviar al congreso el

presupuesto fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiese hecho de la facultad concedida.

En resumen, tenemos el establecimiento de la obligación del ciudadano de contribuir para el gasto federal, del Distrito Federal, de los Estados y de los Municipios en el artículo 31, fracción IV. La facultad del Congreso de la Unión para establecer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto en el artículo 73, fracción VII. Las materias tributarias reservadas en forma expresa a la Federación en el artículo 73, fracción XXIX-A. Las restricciones expresas a la potestad tributaria de los Estados en los artículos 117 y 118. La conformación de la hacienda pública Municipal en el artículo 115. Las facultades que no estén expresamente reconocidas a la Federación, se entienden reservadas a los Estados y en consecuencia, se entienden que los Estados tienen un poder fiscal genérico, con la limitación de no gravar las materias exclusivas de la Federación, esto se establece en el artículo 124. Las materias tributarias reservadas en forma expresa a la Federación, referente al comercio exterior en el artículo 131.

Una interpretación sistemática de los preceptos constitucionales a que hemos hecho referencia determina que no hay una delimitación radical entre la competencia federal y la estatal sino que es un sistema complejo, por lo que podemos destacar las siguientes reglas:

Concurrencia contributiva, de la federación y los estados en la mayoría de las fuentes de ingresos, establecidos en los artículos 73, fracción XXIX-A.

Restricciones expresas, a la potestad tributaria de los Estados, establecidas en los artículos 117, fracciones IV, V, VI y VII, y 124.

Conforme a nuestro sistema constitucional, en la forma como ha sido interpretado por la jurisprudencia y por la doctrina, se debe entender que, en principio, hay concurrencia de facultades impositivas sobre las mismas fuentes, entre la Federación y los Estados. Esta facultad, así otorgada en términos generales, no tiene limitaciones con respecto a impuestos directos e indirectos, ni respecto de actos celebrados en los estados y regidos por sus leyes locales.

Solamente, como ya mencione, a los Estados se les está prohibido expresamente imponer impuestos al comercio exterior y del timbre, así como los demás gravámenes a que se refieren los artículos 117, 118 y 131. En cuanto a las fuentes gravables a que se refieren la fracción XXIX-A del artículo 73, se ha interpretado, que se trata de impuestos que solo pueden imponer el Congreso de la Unión, pero en los que los Estados, tienen derecho a participar en la proporción que dicho congreso determine.

El reconocimiento de dicha concurrencia se materializa en el reconocimiento y operación de las participaciones federales. La característica particular de estos ingresos consiste en que tanto la Federación como los Estados pueden gravar la misma fuente, pero convienen para que no se de una doble tributación. Participando los Estados así de ellos.

Por lo mismo, como el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, pueden establecer contribuciones sobre las mismas fuentes por tener facultades concurrentes, el legislador estableció la celebración de convenios de coordinación fiscal, por virtud de los cuales los Estados, a cambio de abstenerse de imponer gravámenes sobre las materias que también prevén las leyes federales, podrán beneficiarse de un porcentaje de dichos ingresos. A las legislaturas locales corresponde establecer su distribución entre los Municipios mediante disposiciones de carácter general.

## **Propuesta de modificaciones de la Constitución para un nuevo federalismo fiscal**

Diversos estudiosos del Sistema Fiscal en México, opinan que el Sistema Fiscal mexicano, es un sistema complejo.

Dicha complejidad la resume de manera brillante el Dr. Ignacio Burgoa, cuando al referirse a la adopción del Federalismo por el Estado Mexicano, expresado en el artículo 40 de la Constitución, señala que la incongruencia que afecta al artículo 40 Constitucional consiste en que al mismo tiempo declara una verdad histórica y prescribe una ficción jurídico-política. La verdad histórica consiste en que el Pueblo Mexicano decidió adoptar la forma federal de Estado y la ficción estriba, contrariando esa verdad en que los estados libres y soberanos se unieron para formar la federación.

Dicha complejidad, desde luego, tienen sus causas. No hay que olvidar que la adopción del Sistema Federal en nuestro país, es el resultado de varios siglos de luchas de ideas, políticas y armadas. Que por muchos años se nos impusieron la forma de gobierno y que por más de un siglo se debatieron las bases del pacto con el que tendríamos que convivir.

Dichos antecedentes que preceden a nuestra actual constitución son importantes para entender el marco histórico que explica por sí la multiplicación de concepciones y en consecuencia de desconfianzas y desacuerdos.

Si uno de los pilares de las causas del movimiento de la Revolución era el reconocimiento de la libertad y autonomía de los estados, es por tanto entendible el porque de este complejo sistema fiscal.

Podemos entender el modelo Fiscal adoptado en 1917. También podríamos entender las resistencias a su actualización fundamental en las décadas siguientes, ya que como se ha establecido se ha preferido el camino de los ajustes informales y coyunturales.

Desde hace varias décadas, a partir en particular de los años setenta, este tema ha sido recurrente, e incluso ha sido parte fundamental de las plataformas políticas de casi todos los partidos políticos.

Existe pues, la opinión casi generalizada de que nuestro Sistema Fiscal ya no es congruente con la nueva realidad social, económica, política y del entorno mundial.

De manera particular hemos sido testigos de que en los últimos 10 años se ha generalizado esta opinión y ya no es el tema de algunos partidos, de algunos autores o personajes, de alguno Estados gobernados por la oposición, es la postura generalizada de todos los Estados y la ciudadanía.

Como prueba concreta y contundente, tenemos la convocatoria y reuniones de lo que se ha denominado convención nacional hacendaria.

Sin embargo, en dichas reuniones no se han tomado acuerdos estructurales e importantes para reformar el sistema fiscal. Tengo la impresión, de que hubo acuerdos de mucha trascendencia. A lo más que han aportado estos esquemas es ha incrementar los recursos a los Estados y Municipios y como las administraciones son de corto plazo, pues con eso se dan por contentos.

En este sentido, lo más importante es pensar en un Sistema Fiscal a largo plazo. Un nuevo Federalismo Fiscal que sea determinante para la consolidación de nuestro país en el desarrollo de

las personas. Debe ser un sistema que genere grandes oportunidades, de mejorar a las personas y a las empresas.

No debe ser un sistema meramente recaudatorio en detrimento y sacrificio de los ciudadanos. Sino que al considerar que lo más importante es el beneficio de las personas, con ello en consecuencia vendrán por sí incrementos espectaculares en los ingresos públicos de los tres órdenes de gobierno.

Sobre el particular, propongo que este nuevo Sistema Fiscal, reconozca más importancia a la que tiene hoy en día las Entidades Federativas y los Municipios. Para que con ello se cumpla el postulado de federalismo y de esta manera se den cambios espectaculares, para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos y ofrecer amplias oportunidades de crecimiento y desarrollo a las personas y a las empresas.

Propongo un Sistema Fiscal con pocas contribuciones y de bases amplias, con mínimas exenciones y simple, para que sea socialmente aceptado.

Propongo la eliminación de la Concurrencia Fiscal, ya que deben quedar definidas las contribuciones exclusivas a gravar por cada orden de gobierno.

Propongo se reconozca un nuevo Federalismo Fiscal, con el reconocimiento expreso de potestad tributaria en las contribuciones exclusivas de su competencia, de cada orden de gobierno.

En concordancia con lo anterior, propongo las siguientes reformas a la Constitución, para quedar como sigue:

#### **Texto actual**

Artículo 31. Son obligaciones de los mexicanos

IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado o Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

#### **Reformas del artículo 31, fracción IV**

Artículo 31. Son obligaciones de los mexicanos

IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado o Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes, **de las contribuciones exclusivas de cada orden de gobierno conforme lo dispone esta Constitución.**

#### **Texto actual del artículo 73**

##### **De las Facultades del Congreso**

**Artículo 73.** El Congreso tiene facultad

**I.** Para admitir nuevos estados a la Unión Federal;

**II. Derogada.**

**III.** Para formar nuevos estados dentro de los límites de los existentes, siendo necesario al efecto:

**1o.** Que la fracción o fracciones que pidan erigirse en Estados, cuenten con una población de ciento veinte mil habitantes, por lo menos.

**2o.** Que se compruebe ante el Congreso que tiene los elementos bastantes para proveer a su existencia política.

**3o.** Que sean oídas las Legislaturas de los Estados de cuyo territorio se trate, sobre la conveniencia o inconveniencia de la erección del nuevo Estado, quedando obligadas a dar su informe dentro de seis meses, contados desde el día en que se les remita la comunicación respectiva.

**4o.** Que igualmente se oiga al Ejecutivo de la Federación, el cual enviará su informe dentro de siete días contados desde la fecha en que le sea pedido.

**5o.** Que sea votada la erección del nuevo Estado por dos terceras partes de los diputados y senadores presentes en sus respectivas Cámaras.

**6o.** Que la resolución del Congreso sea ratificada por la mayoría de las Legislaturas de los Estados, previo examen de la copia del expediente, siempre que hayan dado su consentimiento las Legislaturas de los Estados de cuyo territorio se trate.

**7o.** Si las Legislaturas de los Estados de cuyo territorio se trate, no hubieren dado su consentimiento, la ratificación de que habla la fracción anterior, deberá ser hecha por las dos terceras partes del total de Legislaturas de los demás Estados.

**IV. Derogada.**

**V.** Para cambiar la residencia de los Supremos Poderes de la Federación.

**VI. Derogada;**

**VII.** Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el Presupuesto.

**VIII.** Para dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional. Ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo los que se realicen con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de conversión y los que se contraten durante alguna emergencia declarada por el Presidente de la República en los términos del artículo 29. Asimismo, aprobar anualmente los montos de endeudamiento que deberán incluirse en la ley de ingresos, que en su caso requiera el Gobierno del Distrito Federal y las entidades de su sector público, conforme a las bases de la ley correspondiente. El Ejecutivo Federal informará anualmente al Congreso de la Unión sobre el ejercicio de dicha deuda a cuyo efecto el Jefe del Distrito Federal le hará llegar el informe que sobre el ejercicio de los recursos correspondientes

hubiere realizado. El Jefe del Distrito Federal informará igualmente a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, al rendir la cuenta pública;

**IX.** Para impedir que en el comercio de Estado a Estado se establezcan restricciones.

**X.** Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, sustancias químicas, explosivos, pirotecnia, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123;

**XI.** Para crear y suprimir empleos públicos de la Federación y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones.

**XII.** Para declarar la guerra, en vista de los datos que le presente el Ejecutivo.

**XIII.** Para dictar leyes según las cuales deben declararse buenas o malas las presas de mar y tierra, y para expedir leyes relativas al derecho marítimo de paz y guerra.

**XIV.** Para levantar y sostener a las instituciones armadas de la Unión, a saber: Ejército, Marina de Guerra y Fuerza Aérea Nacionales, y para reglamentar su organización y servicio.

**XV.** Para dar reglamentos con objeto de organizar, armar y disciplinar la Guardia Nacional, reservándose a los ciudadanos que la forman, el nombramiento respectivo de jefes y oficiales, y a los Estados la facultad de instruirla conforme a la disciplina prescrita por dichos reglamentos.

**XVI.** Para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República.

**1a.** El Consejo de Salubridad General dependerá directamente del Presidente de la República, sin intervención de ninguna Secretaría de Estado, y sus disposiciones generales serán obligatorias en el país.

**2a.** En caso de epidemias de carácter grave o peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país, 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.

**3a.** La autoridad sanitaria será ejecutiva y sus disposiciones serán obedecidas por las autoridades administrativas del país.

**4a.** Las medidas que el Consejo haya puesto en vigor en la Campaña contra el alcoholismo y la venta de sustancias que envenenan al individuo o degeneran la especie humana, así como las adoptadas para prevenir y combatir la contaminación ambiental, serán después revisadas por el Congreso de la Unión en los casos que le competan.

**XVII.** Para dictar leyes sobre vías generales de comunicación, y sobre postas y correos, para expedir leyes sobre el uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal.



**XVIII.** Para establecer casas de moneda, fijar las condiciones que ésta deba tener, dictar reglas para determinar el valor relativo de la moneda extranjera y adoptar un sistema general de pesas y medidas;

**XIX.** Para fijar las reglas a que debe sujetarse la ocupación y enajenación de terrenos baldíos y el precio de éstos.

**XX.** Para expedir las leyes de organización del Cuerpo Diplomático y del Cuerpo Consular mexicano.

**XXI.** Para establecer los delitos y las faltas contra la Federación y fijar los castigos que por ellos deban imponerse; expedir una ley general en materia de secuestro, que establezca, como mínimo, los tipos penales y sus sanciones, la distribución de competencias y las formas de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios; así como legislar en materia de delincuencia organizada.

Las autoridades federales podrán conocer también de los delitos del fuero común, cuando éstos tengan conexidad con delitos federales;

En las materias concurrentes previstas en esta Constitución, las leyes federales establecerán los supuestos en que las autoridades del fuero común podrán conocer y resolver sobre delitos federales;

**XXII.** Para conceder amnistías por delitos cuyo conocimiento pertenezca a los tribunales de la federación.

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

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

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

**XXVI.** Para conceder licencia al Presidente de la República y para constituirse en colegio electoral y designar al ciudadano que deba sustituir al presidente de la República, ya sea con el carácter de sustituto, interino o provisional, en los términos de los artículos 84 y 85 de esta Constitución.

**XXVII.** Para aceptar la renuncia del cargo de presidente de la República.

**XXVIII.** Para expedir leyes en materia de contabilidad gubernamental que regirán la contabilidad pública y la presentación homogénea de información financiera, de ingresos y egresos, así como patrimonial, para la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, a fin de garantizar su armonización a nivel nacional;

**XXIX.** Para establecer contribuciones:

**1o.** Sobre el comercio exterior;

**2o.** Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4o. y 5o. del artículo 27;

**3o.** Sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros;

**4o.** Sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación; y

**5o.** Especiales sobre

**a)** Energía eléctrica;

**b)** Producción y consumo de tabacos labrados;

**c)** Gasolina y otros productos derivados del petróleo;

**d)** Cerillos y fósforos;

**e)** Aguamiel y productos de su fermentación; y

**f)** Explotación forestal.

**g)** Producción y consumo de cerveza.

Las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determine. Las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los Municipios, en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica.

**XXIX-B.** Para legislar sobre las características y uso de la Bandera, Escudo e Himno Nacionales.

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

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

**XXIX-E.** Para expedir leyes para la programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de orden económico, especialmente las referentes al abasto y otras que tengan como fin la producción suficiente y oportuna de bienes y servicios, social y nacionalmente necesarios.

**XXIX-F.** Para expedir leyes tendientes a la promoción de la inversión mexicana, la regulación de la inversión extranjera, la transferencia de tecnología y la generación, difusión y aplicación de los conocimientos científicos y tecnológicos que requiere el desarrollo nacional.

**XXIX-G.** Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, de los gobiernos de los Estados y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico.

**XXIX-H.** Para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso-administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, y que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares, así como para imponer sanciones a los servidores públicos por responsabilidad administrativa que determine la ley, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, los procedimientos y los recursos contra sus resoluciones;

**XXIX-I.** Para expedir leyes que establezcan las bases sobre las cuales la Federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios, coordinarán sus acciones en materia de protección civil;

**XXIX-J.** Para legislar en materia de deporte, estableciendo las bases generales de coordinación de la facultad concurrente entre la Federación, los estados, el Distrito Federal y municipios; asimismo de la participación de los sectores social y privado;

**XXIX-K.** Para expedir leyes en materia de turismo, estableciendo las bases generales de coordinación de las facultades concurrentes entre la Federación, Estados, Municipios y el Distrito Federal, así como la participación de los sectores social y privado;

**XXIX-L.** Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, de los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de pesca y acuicultura, así como la participación de los sectores social y privado;

**XXIX-M.** Para expedir leyes en materia de seguridad nacional, estableciendo los requisitos y límites a las investigaciones correspondientes;

**XXIX-N.** Para expedir leyes en materia de constitución, organización, funcionamiento y extinción de las sociedades cooperativas. Estas leyes establecerán las bases para la concurrencia en materia de fomento y desarrollo sustentable de la actividad cooperativa de la Federación,

Estados y Municipios, así como del Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias;

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

**XXIX-O.** Para legislar en materia de protección de datos personales en posesión de particulares; y

**XXX.** Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión.

### **Reforma del artículo 73**

Artículo 73. El Congreso tiene facultad

VII. Para imponer las Contribuciones sobre la renta.

**XXIX.** Para establecer contribuciones:

**5o. Se deroga.**

**a) Se deroga.**

**b) Se deroga.**

**c) Se deroga.**

**d) Se deroga.**

**e) Se deroga.**

**f) Se deroga.**

**g) Se deroga.**

El último párrafo del artículo XXIX se deroga.

### **Texto actual del artículo 115**

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

**I.** Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado.

Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Las personas que por elección indirecta, o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán

ser electas para el periodo inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes sí podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio.

Las Legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacerlos **(hacer los, sic, DOF 03-02-1983)** alegatos que a su juicio convengan.

Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será sustituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley.

En caso de declararse desaparecido un Ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procede que entren en funciones los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones, las legislaturas de los Estados designarán de entre los vecinos a los Concejales Municipales que concluirán los períodos respectivos; estos Concejales estarán integrados por el número de miembros que determine la ley, quienes deberán cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores;

**II.** Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

El objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior será establecer

- a)** Las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad;
- b)** Los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los ayuntamientos para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al Municipio por un plazo mayor al periodo del Ayuntamiento;
- c)** Las normas de aplicación general para celebrar los convenios a que se refieren tanto las fracciones III y IV de este artículo, como el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 116 de esta Constitución;
- d)** El procedimiento y condiciones para que el gobierno estatal asuma una función o servicio municipal cuando, al no existir el convenio correspondiente, la legislatura estatal considere que el municipio de que se trate esté imposibilitado para ejercerlos o prestarlos; en este caso, será

necesaria solicitud previa del ayuntamiento respectivo, aprobada por cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes; y

**e)** Las disposiciones aplicables en aquellos municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes.

Las legislaturas estatales emitirán las normas que establezcan los procedimientos mediante los cuales se resolverán los conflictos que se presenten entre los municipios y el gobierno del estado, o entre aquéllos, con motivo de los actos derivados de los incisos c) y d) anteriores;

**III.** Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

**a)** Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;

**b)** Alumbrado público.

**c)** Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;

**d)** Mercados y centrales de abasto.

**e)** Panteones.

**f)** Rastro.

**g)** Calles, parques y jardines y su equipamiento;

**h)** Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e

**i)** Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales.

Los municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los Estados respectivas. Así mismo cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio municipio.

Las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley.

**IV.** Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

**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.

**b)** Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados.

**c)** Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

Los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles, y deberán incluir en los mismos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 de esta Constitución.

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

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

**a)** Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;

**b)** Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;

**c)** Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios;

- d)** Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;
- e)** Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;
- f)** Otorgar licencias y permisos para construcciones;
- g)** Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;
- h)** Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial; e
- i)** Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.

En lo conducente y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios;

**VI.** Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia.

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

El Ejecutivo federal tendrá el mando de la fuerza pública en los lugares donde resida habitual o transitoriamente;

**VIII.** Las leyes de los estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios.

Las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto en el Artículo 123 de esta Constitución, y sus disposiciones reglamentarias.

**IX.** Derogada.

**X.** Derogada.

## **Reforma del artículo 115**

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 Autónomo, conforme a las bases siguientes.



**I. ...**

**II. Los municipios estarán...**

El objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior será establecer

**a) y b) ...**

**c)** Las normas de aplicación general para celebrar los convenios a que se refieren tanto las fracciones III de este artículo, como el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 116 de esta Constitución;

**d) y e) ...**

**III. Los municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:**

**a) a f) ...**

**g)** Calles...

**h) e i) ...**

Los municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los Estados respectivas. Así mismo cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio municipio.

Las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley.

**IV. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que **los ayuntamientos del municipio**, establezcan a su favor, y en todo caso:**

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

**b) Se deroga.**

**c)** Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Las leyes federales no limitarán la facultad de los **ayuntamientos del municipio**, para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en

relación con las mismas. **Las leyes federales** y estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la federación, de los estados o los municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

**Los ayuntamientos del municipio**, en el ámbito de su competencia, propondrán las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

**Los ayuntamientos del municipio** aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles, y deberán incluir en los mismos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 de esta Constitución.

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

V. Los municipios...

VI. a X. ...

#### **Texto actual artículo 117**

**Artículo 117.** Los estados no pueden, en ningún caso

**I.** Celebrar alianza, tratado o coalición con otro Estado ni con las Potencias extranjeras.

**II.** Derogada.

**III.** Acuñar moneda, emitir papel moneda, estampillas ni papel sellado.

**IV.** Gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio.

**V.** Prohibir ni gravar directa ni indirectamente la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera.

**VI.** Gravar la circulación ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exención se efectúe por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos o exija documentación que acompañe la mercancía.

**VII.** Expedir ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impues (**impuestos, sic, DOF 05-02-1917**) o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que esta diferencia se establezca respecto de la producción similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia.

**VIII.** Contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional.

Los estados y los municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas, inclusive los que contraigan organismos descentralizados y empresas públicas, conforme a las bases que establezcan las legislaturas en una ley y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas fijen anualmente en los respectivos presupuestos. Los ejecutivos informarán de su ejercicio al rendir la cuenta pública.

**IX.** Gravar la producción, el acopio o la venta del tabaco en rama, en forma distinta o con cuotas mayores de las que el Congreso de la Unión autorice.

El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados dictarán, desde luego, leyes encaminadas a combatir el alcoholismo.

#### **Reformas del artículo 117**

**IX.** Se deroga.

**Artículo 117-A.** Los estados administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los bienes que le pertenezcan, así como de las siguientes contribuciones.

**I.** Para establecer contribuciones

**1o.** Sobre el impuesto al valor agregado;

**2o.** Especiales sobre

**a)** Energía eléctrica;

**b)** Producción y consumo de tabacos labrados;

**c)** Gasolina y otros productos derivados del petróleo;

**d)** Cerillos y fósforos;

**e)** Aguamiel y productos de su fermentación;

**f)** Explotación forestal; y

**g)** Producción y consumo de cerveza.

**3o.** Derechos productos y aprovechamientos estatales

**4o.** Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores.

#### **Texto actual del artículo 124**

**Artículo 124.** Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.

#### **Reforma del artículo 124**

**Artículo 124.** Las facultades concedidas a los órdenes de gobierno federal, estatal y municipal así como al Distrito Federal serán expresamente concedidas por esta Constitución.

#### **Decreto por el que se reforman los artículos 31, 73, 115, 117 y 124, y se adiciona el 117-A de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

#### **Reformas del artículo 31, fracción IV**

#### **Artículo 31. Son obligaciones de los mexicanos**

**IV.** Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado o Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes, **de las contribuciones exclusivas de cada orden de gobierno conforme lo dispone esta Constitución.**

#### **Reforma del artículo 73**

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

**VII.** Para imponer las contribuciones sobre la renta.

**XXIX.** Para establecer contribuciones:

**5o. Se deroga.**

**a) Se deroga.**

**b) Se deroga.**

**c) Se deroga.**

**d) Se deroga.**

**e) Se deroga.**

**f) Se deroga.**

**g) Se deroga.**

El último párrafo del artículo XXIX se deroga.

#### **Reforma del artículo 115**

**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 autónomo, conforme a las bases siguientes.

**I. ...**

**II.** Los municipios estarán...

El objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior será establecer

a) y b) ...

c) Las normas de aplicación general para celebrar los convenios a que se refieren tanto las fracciones III de este artículo, como el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 116 de esta Constitución;

d) ...y e) ...

**III.** Los municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

a) a f) ...

g) Calles...

h) e i) ...

Los municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los estados respectivas. Asimismo, cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el estado y el propio municipio.

Las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley.

**IV.** Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que **los ayuntamientos del municipio**, establezcan a su favor, y en todo caso:

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

**b) Se deroga.**

c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Las leyes federales no limitarán la facultad de los **ayuntamientos del municipio**, para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. **Las leyes federales** y estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la federación, de los estados o los municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

**Los ayuntamientos del municipio** , en el ámbito de su competencia, propondrán las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

**Los ayuntamientos del municipio** aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles, y deberán incluir en los mismos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 de esta Constitución.

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

**V. Los municipios...**

**VI. a X. ...**

### **Reformas del artículo 117**

**IX.** Se deroga.

**Artículo 117-A.** Los Estados, administrarán libremente su hacienda, la cual se formarán de los bienes que le pertenezcan, así como de las siguientes contribuciones.

**I.** Para establecer contribuciones

**1o.** Sobre el impuesto al valor agregado;

**2o.** Especiales sobre

**a)** Energía eléctrica;

**b)** Producción y consumo de tabacos labrados;

**c)** Gasolina y otros productos derivados del petróleo;

**d)** Cerillos y fósforos;

**e)** Aguamiel y productos de su fermentación;

**f)** Explotación forestal; y

**g)** Producción y consumo de cerveza.

**3o.** Derechos productos y aprovechamientos estatales.

**4o.** Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores.

**Reforma del artículo 124**

**Artículo 124.** Las facultades concedidas a los órdenes de gobierno federal, estatal y municipal así como al Distrito Federal, serán expresamente concedidas por esta Constitución.

**Transitorios**

Primero. El presente decreto entrará en vigor el primero de enero de dos mil trece.

**Segundo.** Se establece este periodo de transición a efecto de que se realicen las adecuaciones a las Constituciones estatales y a las leyes que emanen de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de las Constituciones de los estados.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 7 de octubre de 2010.

Diputado Felipe de Jesús Rangel Vargas (rúbrica)

## QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 41 Y 116 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO SAMUEL HERRERA CHÁVEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

El suscrito, Samuel Herrera Chávez, diputado de la LXI Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, con fundamento en lo establecido por los artículos 71, fracción II, 72 y 73 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 presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 41 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

### Exposición de Motivos

La Revolución Mexicana propuso desde sus inicios el respeto al sufragio como uno de los postulados esenciales, a fin de establecer el voto directo y superar las prácticas electorales irregulares que características de aquella época.

La concepción democrática del movimiento social iniciada en 1910 trascendió al ámbito de lo político para proyectarse a toda las relaciones sociales, tal como quedó plasmado en la Constitución federal de 1917.

En el transito hacia la democracia, el Estado mexicano no ha podido garantizar las prerrogativas fundamentales de la participación ciudadana, y los organismos constitucionales electorales han demeritado su credibilidad ante la ciudadanía.

Durante largos periodos las estructuras encargadas de la organización de los comicios encaminados a la renovación de los poderes estatales, permanecen inactivas, convirtiéndose en burocracia administrativa para la economía del país.

No obstante lo anterior el **Instituto Federal Electoral** se ha consolidado como la institución con mayor aceptación en materia de organización de elecciones con funciones primordiales en los procesos electorales locales, como lo son: la administración y control del Registro Federal de Electores, la expedición y control de las credenciales para votar con fotografía, y la delimitación de las secciones electorales, entre otras.

En la pasada reforma electoral se modificaron diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, las Constituciones locales de las entidades federativas y las leyes electorales locales; reformas a través de las que se dispuso un nuevo marco normativo electoral, que contempla diversas instituciones jurídicas para la renovación el sistema electoral tales como:

- Constituir al **Instituto Federal Electoral** como autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión, en todos los ámbitos, prohibiendo la contratación por persona diversa, de propaganda dirigida a influir en las preferencias electorales.



- Que los partidos políticos tengan derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social.
- Que las autoridades electorales, administrativas y jurisdiccionales, solo puedan intervenir en los asuntos internos de los partidos políticos en los términos que establezcan la Constitución y las leyes aplicables.
- Nuevas normas en materia de fiscalización de los recursos ejercidos por los partidos políticos.
- La regulación de las precampañas electorales.
- Las restricciones a la Propaganda gubernamental durante campañas electorales.
- Así como disposiciones de un nuevo régimen sancionador electoral.

Además se dispuso una facultad trascendental para nuestro sistema electoral que consiste en que el **Instituto Federal Electoral** tenga la posibilidad de organizar los procesos electorales locales en los términos que establezca la legislación aplicable, condicionando solamente dicha atribución a la celebración de un convenio entre el **IFE** y las autoridades competentes en las entidades federativas.

La modificaciones señaladas permiten dar paso a la institucionalización de un órgano constitucional autónomo, encargado de la organización de los procesos electorales con motivo de la renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo en los ámbitos federal y estatal, así como los integrantes de los ayuntamientos en el país.

La institucionalización de dicho organismo permitirá acotar las formas de intervención de diversos intereses económicos y políticos, que influyen de facto al interior de los organismos electorales locales, consiguiendo así la consumación de los principios constitucionales de elecciones libres y auténticas.

Sin duda se debe hablar entonces de un “**Instituto Nacional de Elecciones**”, como el organizador de los procesos electorales en los ámbitos federal, estatal y municipal, para alcanzar a través de este, el propósito fundamental de nuestra Constitución; elecciones libres y democráticas.

Consecuentemente, se debe otorgar al sufragio la categoría de bien jurídico tutelado por medio del cual, el proceso electoral debe plantearse como objetivo principal, que proteja y garantice el respeto al voto.

Esto es, la imparcialidad, la legalidad, la certeza, la independencia y la objetividad, como principios rectores de la función electoral, en todo el País, con **una sola autoridad** que este sujeta a diversos instrumentos de control legal y al escrutinio transparente de toda la ciudadanía.

El “Instituto Nacional de Elecciones” como una respuesta a las exigencias ciudadanas de contar con una institución electoral imparcial, debe brindar plena certeza de transparencia y legalidad a los partidos en contienda y a los ciudadanos en general, permitiendo la democratización del país y erradicando la desconfianza y sospecha que rodea a los procesos electorales sobre todo a nivel local.

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

## Decreto

**Artículo Único:** Se reforman los artículos 41 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

### Artículo 41.

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

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

- I. ...
- II. ...
- III. ...

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

a) A partir del inicio de las precampañas y hasta el día de la jornada electoral quedarán a disposición del **Instituto Nacional de Elecciones** cuarenta y ocho minutos diarios, que serán distribuidos en dos y hasta tres minutos por cada hora de transmisión en cada estación de radio y canal de televisión, en el horario referido en el inciso d) de este apartado;

b) a f) ...

g) Con independencia de lo dispuesto en los apartados A y B de esta base y fuera de los periodos de precampañas y campañas electorales federales, al **Instituto Nacional de Elecciones** le será asignado hasta el doce por ciento del tiempo total de que el Estado disponga en radio y televisión, conforme a las leyes y bajo cualquier modalidad; del total asignado, el Instituto distribuirá entre los partidos políticos nacionales en forma igualitaria un cincuenta por ciento; el tiempo restante lo utilizará para fines propios o de otras autoridades electorales, tanto federales como de las entidades federativas. Cada partido político nacional utilizará el tiempo que por este concepto le corresponda en un programa mensual de cinco minutos y el restante en mensajes con duración de veinte segundos cada uno. En todo caso, las transmisiones a que se refiere este inciso se harán en el horario que determine el Instituto conforme a lo señalado en el inciso d) del presente Apartado. En situaciones especiales el Instituto podrá disponer de los tiempos correspondientes a mensajes partidistas a favor de un partido político, cuando así se justifique.

...

**Apartado B.** Para fines electorales en las entidades federativas, el **Instituto Nacional de Elecciones** administrará los tiempos que correspondan al Estado en radio y televisión en las

estaciones y canales de cobertura en la entidad de que se trate, conforme a lo siguiente y a lo que determine la ley:

...

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

#### **Apartado C.**

...

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

#### **IV. ...**

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

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

...

...

...

...

...

...

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

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

(se deroga)

(se deroga)

VI. ...

**Artículo 116.** El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.

Los Poderes de los estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

I. a III. ...

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

a) a c) ...

d) **El Instituto Nacional de Elecciones será la autoridad encargada de la organización de los procesos electorales locales;**

e) a j)

k) **Se disponga al Instituto Nacional de Elecciones como autoridad única en materia de fiscalización de las finanzas de los partidos políticos, en los términos establecidos en los dos últimos párrafos de la base V del artículo 41 de esta Constitución;**

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.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 7 de octubre de 2010.

Diputado Samuel Herrera Chávez

**QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 41 Y 116 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO JAIME FERNANDO CÁRDENAS GRACIA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PT**

El suscrito, Jaime Fernando Cárdenas Gracia, diputado federal a la LXI Legislatura del Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo, 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 consideración del Pleno de la H. Cámara de Diputados la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por la que se reforman los párrafos primero y tercero de la fracción V, del artículo 41 y el inciso c) de la fracción IV del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para elegir por el voto directo de los ciudadanos a las autoridades electorales federales, estatales y del Distrito Federal.

**Exposición de Motivos**

**I. Planteamiento**

Las últimas reformas electorales de 2007 y 2008 no agotan en toda su amplitud y consecuencias la necesaria pero limitada naturaleza jurídica autónoma del Instituto Federal Electoral. El discurso político ha demandado que el IFE sea un “órgano ciudadano o ciudadanizado”, y también su concreción jurídica como un órgano de Estado independiente del Poder Ejecutivo federal, de los partidos y de cualesquier poder fáctico. La apelación a la ciudadanización del órgano devino de una necesidad histórica derivada de las últimas elecciones presidenciales, pues resulta insostenible, sobre todo después de 1988 y 2006, que las elecciones en México no sean ni limpias ni transparentes ni equitativas. Además la evidencia histórica, sobre todo a partir de mediados de los años ochenta, ha colocado sobre la mesa, la tendencia a que los conflictos por lo electoral fueran cada vez más explosivos. En aquella época, los partidos de oposición, al final con el concurso del partido en el poder, demandaron la independencia del órgano electoral y su integración por ciudadanos ajenos a los circuitos tradicionales de organización y operación de los procesos electorales. Hoy se reivindica que las consejeras y consejeros electorales, así como los magistrados y magistrados electorales, federales y locales, no tengan nexos con los gobiernos, partidos y poderes fácticos. La ciudadanización plena no se ha obtenido.

La otra demanda que se expresó en la necesidad de que el IFE fuera un órgano de Estado, carece de la fuerza evocativa de la palabra ciudadanización o de su contenido y sentido político, pero posee una evidente connotación jurídica que rebasa las categorías jurídicas nacionales tradicionales, pues para empezar, conviene preguntarse qué tipo de órgano es ese, si forma parte o no de los tres poderes clásicos del Estado, y cómo debe conciliarse el contenido del artículo 41 de la Constitución que establece las bases de organización y funcionamiento del IFE con lo previsto en el artículo 49 de la Constitución que señala que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión. Las anteriores preguntas deben ser evaluadas tanto a la luz del propio texto constitucional como con el apoyo de la doctrina jurídica sobre los órganos constitucionales autónomos<sup>1</sup>. En materia de autonomía constitucional tampoco se han obtenido órganos electorales constitucionalmente autónomos de los poderes públicos. Puede parecerles anecdótico a algunos, pero el hecho de que en las deliberaciones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se siga hablando de que las decisiones que revisan son de “administrativas”, prueba la falta de conciencia sobre la autonomía del órgano electoral.

## II. La naturaleza jurídica de los órganos constitucionales autónomos

En el mundo entero ha cambiado la forma de entender la teoría de la división de poderes. Esta no se concibe ya como la separación rígida de funciones y atribuciones sino como una distribución de facultades entre órganos del Estado necesitados todos ellos de relaciones, controles e intervenciones mutuas y recíprocas <sup>2</sup>.

La teoría tradicional de la división de poderes obedeció a la necesidad de limitar el poder omnímodo de los reyes. Hoy, a finales del siglo XX, la teoría sigue manteniendo trascendencia, pero se extrae de ella sólo lo que importa: evitar la concentración de poder en manos de pocos centros dominantes. En el pasado, el centro dominante de donde emanaba el poder era el rey. Ahora los poderes suelen estar, además de en las instituciones, en la sociedad: partidos, sindicatos, organizaciones empresariales, transnacionales, medios de comunicación, etcétera, organismos financieros internacionales, entre muchos otros <sup>3</sup>.

La teoría sobre la división de poderes debe por tanto reformularse y aplicarse a los sistemas políticos contemporáneos, pues en el mundo entero aparecen órganos y entes que no podemos encasillar en los tres poderes típicos y tradicionales. ¿Dónde poner a los Tribunales Constitucionales europeos, dónde colocar a los Consejos Económicos y Sociales de Europa, a los Tribunales de Cuentas, etcétera?.

La realidad impone nuevos órganos capaces de disminuir la ascendencia de alguno de los poderes clásicos, pero también de restringir y sujetar al derecho a los otros “poderes” sociales, políticos y económicos: partidos, iglesias, medios de comunicación, grupos empresariales nacionales y transnacionales.

Cuando los partidos dominan la escena política en democracia, suele generarse corrupción si no se prevén los necesarios mecanismos de control, pues ellos, se constituyen en jueces y partes, en sujetos y objetos de la fiscalización estatal y de los *checks and balances*. Por ello, necesitamos limitarlos, evitar que corrompan al Estado al igual que los otros “poderes” sociales cuando son dominantes <sup>4</sup>.

Una vía para conciliar democracia de partidos, poderes tradicionales, grupos económicos y sociales y democracia, es a través de los órganos constitucionales autónomos. Estos órganos surgen de la sociedad y de los partidos, pero no se deben totalmente a ellos, y pueden ser capaces de fiscalizar, transparentar y democratizar la vida política, siempre y cuando no se conformen en los cotos cerrados y burocratizados de los técnicos.

El riesgo de la neo-corporatización <sup>5</sup> de estos órganos se debe exorcizar a través de los *checks and balances* entre poderes y órganos, con diseños jurídicos en donde se premie la transparencia, la movilidad y la democracia interna, y sobre todo, a través de la elección por voto directo de los ciudadanos de sus titulares y con el constante y permanente control de la sociedad a través de la obligada rendición de cuentas social.

Los órganos constitucionales autónomos podemos definirlos como aquéllos inmediatos y fundamentales establecidos en la Constitución y que no se adscriben claramente a ninguno de los poderes tradicionales del Estado <sup>6</sup>. Representan una evolución en la teoría clásica de la división de poderes porque se entiende que puede haber órganos ajenos a los poderes tradicionales sin que se infrinjan los principios democráticos o constitucionales. Aunque tienen orígenes en el siglo XIX, se desarrollan en el actual, principalmente en los países europeos –el más importante ha sido el

Tribunal Constitucional– y tienen por finalidad controlar a los poderes tradicionales por la fuerte presencia que en ellos, en el gobierno o en el parlamento, tienen los partidos. Es decir, “despartidocratizan” el funcionamiento del Estado. Son generalmente órganos técnicos de control que no se guían por intereses partidistas o coyunturales y, para su funcionamiento ideal, no sólo deben ser independientes de los poderes tradicionales sino de los partidos o de otros grupos o factores reales de poder. Son órganos de equilibrio constitucional y político, y sus criterios de actuación no pasan por los intereses inmediatos del momento sino que preservan la organización y el funcionamiento constitucional. En última instancia son órganos de defensa constitucional y de la democracia y, por eso, es preciso que estén contemplados en la Constitución a fin de que en ella regule su integración y estructura para que su funcionamiento posterior sea independiente.

Se trata, cuando existen, de verdaderos “poderes” del Estado porque tienen funciones independientes, reconocidas y garantizadas en la Constitución y son capaces de emitir actos definitivos, esto es, ulteriormente inmodificables por otros órganos, salvo el control jurisdiccional que, en su caso, pueda ejercerse sobre sus actos. Expresan también, como los poderes tradicionales, la voluntad del Estado. El reconocimiento de ellos en la doctrina jurídica y el derecho extranjero, ha ido evolucionando, principalmente a la luz de los conflictos competenciales o de atribuciones entre ellos o con los poderes tradicionales y, por eso, no hay aún un tratamiento sistemático sobre cuáles y cuántos son los órganos constitucionales autónomos. Cada país, constitucionalmente y a veces a través de la legislación secundaria o de la decisión jurisprudencial, ha extendido o limitado su número <sup>7</sup>.

La idea de “órganos constitucionales” se ha tomado de Jellinek, quien en su “Sistema de los derechos públicos subjetivos” y en su “Teoría General del Estado” <sup>8</sup> realiza una teoría de los órganos constitucionales. Santi Romano, en su obra “Noción y naturaleza de los órganos constitucionales” de 1898 y en su “Curso de Derecho Constitucional”, los distinguirá de los órganos administrativos <sup>9</sup>. García Pelayo nos dice que la noción de órganos constitucionales adquiere gran importancia al analizarse por los teóricos el status o condición jurídica de los Tribunales Constitucionales, sobre todo en Alemania y en Italia <sup>10</sup>. En la doctrina jurídica italiana según Lavagna, Cheli o Pizzorusso, la noción de órgano constitucional cobra gran importancia en los años treinta y cuarenta al caer en la cuenta los profesores de Derecho de la nueva función estatal de dirección política (dicha función engloba a un gran número de órganos colocados en el vértice del Estado, que no son siempre los tradicionales) <sup>11</sup>.

La importancia de los Tribunales Constitucionales en el Derecho continental europeo ha hecho pensar que existen también otros órganos de trascendencia constitucional y política. García Pelayo, preocupado por la identificación de estos órganos, pues en cada país varía su número y su grado de autonomía, propuso algunos criterios de distinción: a) La inmediatez. Es decir, deben estar establecidos y configurados directamente en la Constitución; b) La esencialidad. Son necesarios para el Estado democrático de Derecho contemporáneo; c) La dirección política. Participan en la dirección política del Estado y de ellos emanan actos ejecutivos, legislativos o jurisdiccionales, que contribuyen a orientar de modo decisivo el proceso de toma de decisiones del Estado; d) La paridad de rango. Mantienen con los otros órganos del Estado relaciones de coordinación (cada uno es supremo en su orden e independiente en sus funciones) y e) La autonomía. Generalmente poseen autonomía orgánica y funcional, y en ocasiones presupuestaria <sup>12</sup>.

Algunas constituciones europeas claramente los determinan. Por ejemplo, la actual Ley Fundamental de Bonn de 1949 en su artículo 93.I.1. alude a ellos cuando señala: “El Tribunal Constitucional Federal conoce: de la interpretación de la presente Ley Fundamental respecto a controversias sobre el alcance de los derechos y deberes de un órgano supremo de la Federación o



de otros interesados dotados de derechos propios por la presente ley fundamental o por el reglamento interno de un órgano supremo de la Federación”. Como puede apreciarse, en ese país las controversias constitucionales no son exclusivamente respecto a conflictos en la Federación y los Länder, comprenden igualmente aquéllas surgidas respecto a órganos dotados de derechos propios por la Constitución, y que no son exclusivamente los tradicionales.

En Italia, la Constitución de 1947 en su artículo 134 párrafo segundo dice: “La Corte Constitucional juzga: los conflictos de competencia entre los poderes del Estado y los conflictos entre el Estado y las Regiones y entre las Regiones”. Por poderes del estado, la jurisprudencia constitucional italiana ha incluido a un gran número de órganos-poderes que entiende son de relevancia constitucional y con funciones independientes a las tradicionales del Estado. Además de admitir como sujetos legitimados en las controversias constitucionales a jueces instructores en lo particular o a comisiones de investigación del parlamento, ha legitimado al Tribunal de Cuentas (Corte dei Conti) y hasta a Comités promotores de referendos <sup>13</sup>.

El Tribunal Constitucional de Austria tiene competencia para resolver controversias constitucionales entre el Tribunal de Cuentas y el gobierno federal o algún ministro federal o gobierno de un Länder, o entre el gobierno y el Volkswirtschaft (Ombudsman) <sup>14</sup>. En España además del antecedente de la Constitución de la Segunda República de 1931 que admitía como órgano constitucional al Tribunal de Cuentas, la actual Constitución reconoce ciertos órganos de relevancia constitucional como el Tribunal de Cuentas, el Defensor del Pueblo, el Consejo de Estado, el Consejo Económico y Social, el Consejo General del Poder Judicial, y la misma Corona, entre otros. Sin embargo, en España no todos los órganos de relevancia constitucional son parte de las controversias constitucionales. El artículo 59.3 de la Constitución de 1978 hace parte de los conflictos competenciales, además de los órganos clásicos, al Consejo General del Poder Judicial y la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas legitima activamente a esta tribunal en ellos.

La doctrina española critica a la actual normativa constitucional de ese país y sostiene en términos generales que: 1) Todos los órganos de relevancia constitucional deberían ser parte de las controversias constitucionales; 2) que los órganos internos o fracciones de órganos complejos como las comisiones de investigación, jueces y magistrados, y las fracciones del cuerpo electoral deben ser admitidos en las controversias competenciales del Tribunal Constitucional; y 3) evidentemente, muchos de los órganos señalados en el primer punto no tienen la autonomía estructural o funcional debida <sup>15</sup>.

En el derecho norteamericano, por la tradición jurídica de ese país y por la antigüedad de la Constitución, no están previstos los órganos constitucionales autónomos. Sin embargo, nadie puede poner en duda la evolución de ciertos órganos, necesarios para el funcionamiento institucional, que han adquirido características de órganos autónomos. Tal es el caso de la Reserva Federal.

Los países latinoamericanos reconocen a los órganos constitucionales autónomos. Pensemos en todos aquéllos países como Guatemala que tienen Tribunal Constitucional ajeno al poder judicial. Hay en nuestro entorno verdaderos casos paradigmáticos como la jurisdicción electoral especializada de Costa Rica o la Contraloría chilena –en Chile otro ejemplo clásico es su Banco Central– o en Uruguay el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, el Tribunal de Cuentas y la Corte Electoral que, como dice un jurista de ese país, son tres “órganos jerarcas de la persona jurídica del Estado” <sup>16</sup>. Evidentemente, estos no son todos los órganos constitucionales autónomos en el Derecho Latinoamericano y no todos son realmente independientes de los órganos tradicionales del Estado o de otros intereses. En nuestro país tenemos al Instituto Federal Electoral,

la Comisión Nacional de Derechos Humanos y al Banco de México (de dudosa autonomía es el INEGI).

En Costa Rica, el Tribunal Supremo de Elecciones –que no es el único órgano constitucional autónomo, pues también existe en ese país la Contraloría General de la República con características semejantes– está integrado por tres magistrados propietarios y seis suplentes, elegidos por periodos de seis años por la Corte Suprema de Justicia pero pueden ser reelectos indefinidamente. Desde un año antes y seis meses después de la celebración de una elección nacional, dos magistrados suplentes se integran ordinariamente al Tribunal. Sus miembros deben reunir los mismos requisitos que los magistrados de la Corte Suprema Corte de Justicia.

El Tribunal Supremo de Elecciones es un organismo apolítico y es el encargado de organizar, dirigir y vigilar todos los actos relativos al sufragio. Entre sus funciones está la de interpretar auténticamente las disposiciones electorales de rango constitucional y legal; sus resoluciones en materia electoral carecen de recurso judicial, por lo que producen cosa juzgada (es decir, se reúne otra característica de los órganos autónomos: la de ser supremos en sus decisiones). Tres meses antes de la celebración de elecciones, los miembros de la fuerza pública quedan bajo su mandato. Gozan de autonomía financiera garantizada a nivel constitucional <sup>17</sup>.

La Constitución chilena de 1980, nacida bajo el régimen autoritario de Pinochet, recogió una institución de gran tradición en el constitucionalismo chileno: la Contraloría General de la República. Esta, según el artículo 87 de esa Carta chilena, es un organismo autónomo que ejerce el control de legalidad de los actos de la administración, fiscaliza el ingreso y la inversión de los fondos del fisco, de las municipalidades y de los demás organismos y servicios que determinan las leyes; examina y juzga las cuentas de las personas que tienen a su cargo bienes de esas entidades y lleva la contabilidad general de la nación. Aunque el Contralor General de la República es designado por el presidente con acuerdo mayoritario del Senado, es inamovible en el cargo y cesa al cumplir los setenta y cinco años de edad <sup>18</sup>.

Como fue mencionado anteriormente, la Constitución uruguaya prevé tres sistemas orgánicos de control, que son: el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, el Tribunal de Cuentas, y la Corte Electoral. El Tribunal de lo Contencioso Administrativo compuesto de cinco miembros cuyo estatuto es coincidente con el de los miembros de la Suprema Corte de Justicia. El Tribunal de Cuentas está compuesto por siete miembros a quienes compete la vigilancia en la ejecución de los presupuestos y la función de controlar toda la gestión relativa a la hacienda pública. La Corte Electoral cuenta con nueve miembros, de los cuales cinco son designados por la Asamblea General por dos tercios de votos del total de sus componentes, debiendo ser ciudadanos que, por su posición en la escena política sean garantía de imparcialidad y los cuatro restantes, representantes de los partidos, son designados por la Asamblea General por el sistema de doble voto simultáneo, correspondiéndole dos a la lista mayoritaria del lema más votado y dos a la lista mayoritaria del lema que les siga en número de votos.

Las reformas a la Constitución Argentina de 1994, introdujeron importantes modificaciones a su régimen político-constitucional <sup>19</sup> y entre las instituciones constitucionales autónomas –aunque algunos ya las han criticado por su insuficiente autonomía– están: la Auditoría General de la Nación, el Defensor del Pueblo y el Ministerio Público. El artículo 85 de la Constitución señala: “El control externo del sector público nacional en sus aspectos patrimoniales, económicos, financieros y operativos, será una atribución propia del poder legislativo. El examen y la opinión del poder legislativo sobre el desempeño y situación general de la administración pública estarán sustentados en los dictámenes de la Auditoría General de la Nación. Este organismo de asistencia técnica del

Congreso, que goza de autonomía funcional, se integrará del modo que establezca la ley que reglamenta su creación y funcionamiento, misma que deberá ser aprobada por mayoría absoluta de los miembros de cada Cámara. El presidente del organismo será designado a propuesta del partido político de la oposición con mayor número de legisladores en el Congreso. Tendrá a su cargo el control de legalidad, gestión y auditoría de toda la actividad de la administración pública centralizada y descentralizada...”.

El Defensor del Pueblo está regulado en el artículo 86, el cual precisa que es un órgano independiente instituido en el ámbito del Congreso de la Nación y que actúa con autonomía funcional sin restricciones de ninguna autoridad. Es designado y removido por el Congreso con el voto de las dos terceras partes, dura en su cargo cinco años y puede ser nuevamente designado.

Por su parte, el artículo 120 de la Constitución reputa al Ministerio Público como un órgano independiente dotado de autonomía funcional y autarquía financiera. La norma agrega que goza de inmunidades funcionales e intangibilidad de remuneraciones.

Estos ejemplos, y muchos otros que podemos obtener del constitucionalismo latinoamericano nos muestran varias cosas: 1) una tendencia constitucional a establecer estos órganos constitucionales autónomos; 2) diferentes grados en la concepción de autonomía. Tanto en su integración –¿cuánta influencia de los partidos o de los órganos o poderes tradicionales se puede ejercer sobre ellos permanentemente?– en su estructura, en su organización y en su autarquía financiera; 3) no hay aún un acuerdo de cuáles y cuántos deben ser los órganos constitucionales autónomos; 4) tampoco se precisan homogéneamente los principios o características que deben tener en un Estado de Derecho democrático; y 5) constitucional y políticamente no se ha definido su lugar en la teoría de la división de poderes y en su relación con los partidos políticos (la doctrina constitucional tampoco ha aportado demasiados elementos para el debate). Una de las omisiones constitucionales más grandes ha consistido en los mecanismos para elegir a los titulares. Generalmente se deja al órgano legislativo, es decir, a los partidos la designación, con lo que se trastoca totalmente sus finalidades. El cambio necesario, a fin de que cumplan sus fines adecuadamente, radicaría en la elección democrática de sus titulares, o en otro método, por ejemplo, el sorteo para que el peso de los partidos políticos o de otros factores reales de poder disminuyera en las designaciones o nombramientos. En muchos países, los órganos constitucionales autónomos son correa de transmisión de los partidos.

La teoría jurídica y política necesita hacer un gran esfuerzo para definir las características de los órganos constitucionales autónomos. Además de los criterios expuestos por García Pelayo y ya mencionados aquí: immediatez, esencialidad, participación técnica en la dirección política, paridad de rango, y autogobierno, creo que se podrían adicionar, por ser fundamentales, los siguientes:

1) Autonomía política real. La elección de los titulares se debe dar a través del voto ciudadano. Los órganos constitucionales autónomos no merecen ser rehenes de los intereses de los partidos políticos o de otros intereses económicos.

2) La autonomía o independencia, no exclusivamente funcional sino también financiera. Todo órgano constitucional autónomo exige de un presupuesto que no esté determinado por ley secundaria o sea el producto de las convenciones políticas del momento, sino de una decisión constitucional que determine claramente las bases o el porcentaje que debe corresponderle. Esa es una de las mejores garantías para su independencia.

3) Otro principio apunta al estatuto de sus titulares. Deben contar con las garantías que refuercen su independencia y deberá preverse que las designaciones sean escalonadas y la existencia del servicio civil de carrera para los funcionarios al interior de los órganos.

4) Apoliticidad. Los órganos constitucionales autónomos son órganos técnicos y no políticos. A sus miembros les estará prohibido, bajo severas sanciones, ser militantes de partidos o miembros de cualquier grupo de interés, o actuar bajo consignas.

5) Inmunidades. Los titulares de estos órganos pueden ser removidos por incurrir en responsabilidades, pero al mismo tiempo, deben estar sujetos a procedimientos específicos para que sólo mediante sentencia firme puedan ser separados de su función.

6) Responsabilidades. Los órganos constitucionales autónomos informarán periódicamente de sus actividades al Congreso y a los ciudadanos. El Tribunal Constitucional, será el encargado de ventilar los conflictos competenciales que tengan dichos órganos entre sí o con otros órganos o poderes del Estado. No obstante, en lo tocante a sus atribuciones, serán supremos dentro del marco constitucional.

7) Transparencia. Los actos y decisiones de los órganos autónomos –salvo los casos comprensibles de la reserva temporal y acotada en el tiempo de las investigaciones del Ministerio Público– podrán ser conocidos por cualquier ciudadano, y cualquiera deberá tener acceso a la información, incluyendo obviamente, el resto de los órganos del Estado.

8) Intangibilidad. Deberán ser órganos permanentes, o por lo menos para cuya modificación, se podría exigir un procedimiento de reforma constitucional mucho más reforzado que el proceso de reforma constitucional ordinario <sup>20</sup>.

9) Funcionamiento interno apegado al Estado de Derecho. Es decir, sería imprescindible que en las responsabilidades administrativas de los funcionarios de los respectivos órganos, éstos cuenten con todas las garantías constitucionales y procesales: presunción de inocencia, oralidad, publicidad de los procesos y derecho de defensa. Los órganos constitucionales autónomos deben evitar cualquier tipo de mandarinato o de excesos tecnocráticos.

Los órganos constitucionales no obedecen a un capricho. Su necesidad viene determinada por las características con las que se desenvuelve la vida política de los países democráticos. Hacen falta órganos que vigilen los excesos de los partidos y de los grupos de interés nacionales y transnacionales. Un argumento teórico para sostener su necesidad, proviene de uno de los más importantes de esos órganos: el Tribunal Constitucional. En efecto, es obligado que exista un órgano encargado de la defensa de la Constitución. Esta no se puede confiar a los órganos que aprueban las leyes, las ejecutan, o resuelven las controversias jurídicas ordinarias. Se precisa de un órgano especializado que a la manera de un árbitro vigile que los jugadores, que son los poderes tradicionales, cumplan las reglas básicas <sup>21</sup>.

Casi nadie duda en el mundo contemporáneo que los principales actores políticos aún en su estado de crisis son los partidos <sup>22</sup>. Ellos hacen la política a través de las instituciones: en el legislativo, en el ejecutivo, y a veces indebidamente en el poder judicial. Adoptan decisiones, aprueban, interpretan y aplican las leyes. ¿Quién los controla?. Ese ha sido el principal problema de la democracia representativa a partir de la aparición de los partidos, que en algunos países como Italia ha llevado a extremos partidocráticos. La corrupción y el manejo indebido de los fondos públicos

que ciertos partidos realizan seguramente hace que desde ultratumba Mosca, Pareto o Michels, se sonrojen al ver comprobadas empíricamente muchas de sus tesis <sup>23</sup>.

Se podría sostener que en el esquema clásico de división de poderes, las funciones de control que se quieren encomendar a los órganos autónomos, podrían realizarse por un poder judicial independiente. Existen para ello algunos inconvenientes: 1) no todas las funciones de control que se requieren son jurisdiccionales. Pensemos en las del banco central, en las de los organismos que administran la información del país, en los órganos autónomos sobre medios, en los Consejos de la Judicatura, en el Ombudsman o en muchas funciones de los Tribunales de Cuentas o Contralorías, etcétera; 2) aunque algunos órganos constitucionales autónomos sean esencialmente jurisdiccionales como el Tribunal Constitucional, en los países adscritos al sistema jurídico de origen europeo continental, se necesita un órgano especializado encargado de los conflictos entre los distintos órganos, entre la federación, estados y municipios, que resuelvan sobre la constitucionalidad de las leyes, y por ser el poder judicial un órgano del Estado que podría ser parte de las controversias constitucionales –evidente es que no se puede ser juez y parte– se requiere de un órgano que por encima de él y de los demás en las materias constitucionales, atienda entre otros a los conflictos constitucionales; 3) se ha dicho que nuestro sistema judicial adoptó características norteamericanas –por las similitudes con el judicial review– con la introducción del amparo en el siglo XIX, lo que en parte puede ser cierto, pero además de que el amparo tiene muchísimos antecedentes, se olvida que uno de los conflictos tradicionales y más graves al interior del poder judicial y en la doctrina jurídica doméstica, ha consistido en cómo conciliar funciones de control constitucional y de control de legalidad, cuando el sistema jurídico del Estado proviene, -con la honrosa y lógica excepción de la Constitución-, del sistema europeo continental; 4) incluso en los Estados Unidos existen órganos autónomos de control como la Reserva Federal, que aunque no tengan formalmente la independencia del ejecutivo materialmente son más independientes que otros que formalmente lo son. Lo importante es que entendamos que la lógica jurídica básica de los Estados Unidos se generó en otras tradiciones y, aunque es cierto en parte que hay cada vez más puntos de acuerdo y de acercamiento entre el sistema jurídico anglosajón y el continental-europeo, hay que tener cuidado tanto con la concepción general del sistema jurídico anglosajón como con el impacto político de sus instituciones en un sistema jurídico y político diferente <sup>24</sup>.

Gran parte de la crisis de la democracia representativa y de los partidos es porque no ha habido poder capaz de controlarlos debidamente cuando se apoderan o abusan de las instituciones <sup>25</sup>. Una buena dosis de control por parte de órganos técnicos con atribuciones muy definidas, con transparencia y responsabilidad, vendría muy bien a los sistemas democráticos y a los propios partidos políticos.

También los órganos constitucionales autónomos pueden ser –si sus titulares se eligen democráticamente– un excelente instrumento de control de los intereses y grupos de presión contemporáneos: medios de comunicación, intereses económicos transnacionales, narcotráfico, etcétera <sup>26</sup>. Como se sabe, éstos son verdaderos poderes al margen de los poderes tradicionales <sup>27</sup>, y cuyas acciones corruptoras son cada vez más difíciles de detener y controlar. Modifican y transforman a los países de un día para otro e influyen en decisiones sobre el sistema financiero, monetario, el control de cambios y las economías nacionales en general. Asimismo, es común que los “nuevos poderes” operen en el secretismo propio de las mafias y controlen, desde ahí, a muchos Estados Nacionales. Piénsese, al respecto, en la actual situación en Rusia <sup>28</sup>.

Las críticas a los órganos constitucionales autónomos son generadas por su carácter técnico y la relativa ausencia de legitimidad democrática. Críticas que también suelen vertirse sobre la mayoría de los poderes judiciales del mundo. ¿Cómo contestar a esa crítica demoledora? La mejor forma es

eligiendo democráticamente a sus titulares. Además, la legitimidad de los órganos constitucionales autónomos se produce con su ejercicio adecuado, es decir, los órganos constitucionales autónomos, se justificarían o legitimarían día a día, al adoptar sus decisiones conforme a principios constitucional-democráticos. Otra respuesta consiste en sostener que todos los actos de estos órganos, estarían conformados y actuarían apegados a derecho y, aunque no es pertinente confundir legalidad con legitimidad, no debe olvidarse que uno de los requisitos de la legitimidad es la legalidad que descansa o proviene de principios constitucional democráticos. Uno de los principios fundamentales de esa justificación es precisamente la transparencia al interior de los órganos y la discusión pública que al derivarse de ellos se genera <sup>29</sup>.

Por tanto, si los órganos constitucionales autónomos cuentan con titulares que se eligen democráticamente por los ciudadanos y se conducen en la vida pública con transparencia y apego a su independencia resultante de una Constitución democrática, no hay duda que su legitimidad y democraticidad estaría garantizada. Si no se definen institucionalmente de esta manera, que es lo que ocurre con frecuencia por el temor de los partidos o de los grupos de interés a ser controlados, su prestigio desciende notablemente <sup>30</sup>.

### **III. La relativa autonomía constitucional del Instituto Federal Electoral y la nula ciudadanización.**

A diferencia del Derecho Comparado, en donde los órganos constitucionales autónomos nacen del interés de los actores políticos y sociales para enfrentar los riesgos de la partidocracia, en México su origen y desarrollo buscó inicialmente enfrentar los excesos del poder ejecutivo, reducir las capacidades políticas del partido dominante con el propósito de propiciar condiciones de relativa simetría política, y sentar bases institucionales que generaran confianza y credibilidad social en un momento de tránsito a la democracia, pues los esquemas de operación político-electoral del régimen nacido en 1929, además de presentar déficits democráticos graves eran disfuncionales para la gobernabilidad y potencialmente cada vez más explosivos. Por eso, una de las demandas permanentes de las reformas electorales a partir de 1988, se centró en la independencia del órgano electoral y en sus procedimientos de integración.

Ahora, no sólo se exige independencia del poder ejecutivo sino también independencia de los partidos políticos y de los poderes fácticos. Se quiere que los órganos electorales —el IFE y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación— no respondan a cuotas partidistas o a influencias del poder mediático. Se pretende que las consejeras y consejeros electorales, los magistrados y magistrados electorales, no sean correa de transmisión de esos intereses. Además, por las importantes funciones que desempeñan para garantizar la democracia electoral, algunas voces como la nuestra piden que sus titulares se elijan democráticamente, por el voto directo de los ciudadanos.

Las reformas electorales en México no han concluido, y en el tema de la autonomía no están agotadas <sup>31</sup>. La evolución histórica de estas reformas es la siguiente:

La reforma al artículo 41 constitucional de 1990 que dio nacimiento al Instituto señalaba: “La organización de las elecciones federales es una función estatal que se ejerce por los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, con la participación de los partidos políticos nacionales y de los ciudadanos según lo disponga la ley. Esta función se realizará a través de un organismo público dotado de personalidad jurídica y patrimonial propios”.

Como vemos, en 1990 la definición que del Instituto hacía la Constitución no preveía como uno de sus elementos substanciales el concepto de autonomía. Esta únicamente se precisaba por lo que respecta al ámbito de sus decisiones: “el organismo público será autoridad en la materia, profesional en su desempeño y *autónomo en sus decisiones*”.

Durante sus cuatro primeros años de existencia, el IFE no fue concebido como un organismo público autónomo. La reforma de 1993, que entre otros preceptos modificó al artículo 41, fue omisa en lo relativo a la incorporación de la autonomía.

No es sino hasta el año de 1994 cuando la autonomía constitucional del IFE se hace realidad. En efecto, de acuerdo a la iniciativa, la reforma constitucional tenía por objeto “continuar con la evolución de las instituciones electorales mexicanas”, y en ese tenor es que el artículo 41 se adiciona y determina al IFE como “organismo público autónomo”.

El artículo 41 constitucional de 1994, precisaba: “La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios”.

Dos años más tarde, el artículo 41 es objeto de una nueva modificación. La reforma de 1996, impulsó la autonomía constitucional del instituto. La iniciativa de reforma constitucional reconoció la transformación de la “naturaleza” de las “instituciones político electorales” nacionales; y agregó: “en la iniciativa se materializa un acuerdo trascendente para consolidar la autonomía de la máxima autoridad electoral respecto de los Poderes Públicos”. El objeto de la reforma, como bien dice la iniciativa, ya no era incorporar o fortalecer la autonomía, sino *consolidarla*.

Dentro de este mismo espíritu se inscribe el dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación, Puntos Constitucionales, Distrito Federal y Estudios Legislativos de la Cámara de Senadores, el cual recuerda que dentro de los temas propuestos por el Presidente Ernesto Zedillo al momento de tomar protesta se encontraba el de “la autonomía plena de los órganos electorales”.

Como se aprecia, tanto la iniciativa de esa reforma como el dictamen transcrito en sus partes fundamentales denota claramente el *status* jurídico del Instituto Federal Electoral. De hecho, la adjetivación que hace el dictamen de la Cámara de Senadores al hablar de autonomía “plena” –y el verbo que se emplea en la iniciativa “consolidar”– disipaba cualquier duda respecto al alcance de la autonomía del Instituto.

La reforma constitucional de 1996 no buscó una autonomía débil; al contrario, el compromiso constitucional explícito estribó en hacer del IFE la autoridad suprema, especializada e independiente del resto del aparato estatal, encargada de desarrollar la función electoral. Sólo el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, como máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral, puede revisar los actos del Instituto, según dispone el artículo 99 de la Constitución.

Desde 1994, el Constituyente Permanente hizo del IFE un complejo institucional que actúa con independencia respecto de las tres ramas del poder público y que mediante una creciente autonomía política, jurídica, administrativa, funcional y financiera <sup>32</sup> se erige en un órgano distinto del poder público.



La fórmula de 1996, que la Constitución utiliza para “consolidar” la autonomía del Instituto Federal Electoral es una fórmula típica del llamado “constitucionalismo abierto”, propio de las cartas constitucionales que surgen después de la segunda posguerra mundial <sup>33</sup>.

El sentido de las cláusulas constitucionales abiertas es el de permitir un ámbito de libre decisión política para el legislador ordinario. Esto se traduce en márgenes más o menos amplios de configuración política del legislador en sus tareas sustantivas. La Constitución no predetermina las opciones que el legislador puede plasmar en la ley.

Para el constitucionalismo abierto, la ley no es solamente ejecución de la Constitución, sino sobre todo expresión de la mayoría política coyuntural que en un momento determinado cuenta con el dominio del parlamento. En este contexto, se entiende que la ley siempre goza de una presunción fuerte de constitucionalidad, de modo que el tribunal constitucional sólo puede declarar la contradicción de una ley con la Constitución cuando las alternativas interpretativas no dejen lugar a otra solución <sup>34</sup>.

Para el caso que nos ocupa, el hecho de que la Constitución haya señalado una fórmula abierta respecto a la autonomía del IFE significaba que crea un ámbito ciertamente flexible dentro del cual el legislador ordinario puede ir construyendo tal autonomía. La Constitución permitió que el legislador elija entre los varios “grados” posibles de autonomía del Instituto. En efecto, la fracción III del artículo 41 se limitó a señalar que: “La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios...”.

Desde luego que desde entonces para el legislador existe un núcleo intocable que por ningún motivo puede traspasar; dentro de ese núcleo se encuentra, obviamente, el propio principio de “autonomía”. En otras palabras, el legislador nunca podrá, a través de la legislación secundaria, anular de hecho el mandamiento constitucional de que el IFE sea autónomo. Y junto con el mandamiento genérico de la autonomía, de acuerdo con la parte ya transcrita del artículo 41, el legislador tampoco puede sustraer al IFE su ámbito material de actuación.

Lo anterior constituye una “garantía institucional” creada por la Constitución y que el legislador no puede afectar ya que se traduce en una asignación directa de potestades desde el propio texto constitucional hacia el IFE. Pero no se trata solamente de que el legislador no pueda realizar una afectación formal al elenco de actividades, sino también que el legislador, en el diseño institucional que haga en la correspondiente ley electoral, debe hacer efectivas, reales, esas atribuciones, dándole al Instituto la posibilidad de llevarlas a la práctica de forma correcta.

La reforma constitucional de 2007, en el apartado D, fracción V, del artículo 41 constitucional, repite la fórmula de 1996 en lo tocante a la definición de autonomía: “La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral...”. Sin embargo, se establece que el Presidente del Consejo General del IFE dura en su cargo seis años y podrá ser reelecto por una vez. Establece que los consejeros electorales serán nombrados por la mayoría de dos terceras partes de los presentes de la Cámara de Diputados por nueve años en forma escalonada y no podrán ser reelectos. Se prohíbe que el Presidente del Consejo y los consejeros electorales ocupen cargos en los poderes públicos en cuya elección hayan participado al fin de su gestión y durante dos años. Y se crea una Contraloría General del IFE cuyo titular es designado por las dos terceras partes de la Cámara de Diputados a propuesta de instituciones públicas de educación superior y durará en su cargo seis años y podrá ser reelecto por una vez.



Estas modificaciones, por una parte fortalecen una mayor permanencia de los consejeros –nueve años en el cargo–, pero refuerzan el carácter presidencialista del Consejo (sólo el presidente del Consejo General puede ser reelecto por una vez) e, introducen una Contraloría, cuyo titular es designado por la Cámara de Diputados, sin injerencia alguna del Consejo General. Es decir, la reforma constitucional de 2007, atenuó la autonomía del IFE que se vino ganando con las reformas constitucionales y legales anteriores.

Podemos decir, que los rasgos constitucionales del IFE son:

- a) Inmediatez constitucional. Es la propia ley suprema quien de manera directa se encarga de establecerlo y configurarlo.
- b) Esencialidad. El estado mexicano lo ha concebido como un órgano necesario para el desarrollo de la vida democrática nacional.
- c) Dirección política. De acuerdo al artículo 41 constitucional, el IFE participa en la conducción política del Estado mexicano, de él emanan actos de autoridad de distinto cuño: administrativos, normativos (expedición del Estatuto del Servicio Profesional Electoral, aprobación de reglamentos, entre otros) y algunas jurisdiccionales (como el recurso de revisión previsto en el Cofipe y en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación y los diversos procedimientos de quejas administrativas contempladas en el Código Electoral);
- d) Paridad limitada de rango (con la introducción de la Contraloría General). También conocida como paridad jurídica, que implica, como ya se señaló, una relación de coordinación con los otros órganos del Estado, los que a su vez son supremos e independientes por lo que a sus funciones constitucionales se refiere.

Como otros rasgos importantes que el Estado mexicano establece para dotar de autonomía relativa del Instituto Federal Electoral se encuentran:

a) Integración del órgano de Dirección

La reforma de 1996, a efecto de robustecer la autonomía del Instituto, inhibió la presencia de un representante del Poder Ejecutivo en el seno del Consejo General. De fungir como su presidente, el Secretario de Gobernación, en tanto funcionario supeditado al Ejecutivo, dejó de integrar el máximo órgano de dirección del Instituto. Por lo que respecta a los representantes del Poder Legislativo, su poder dentro del Consejo se vio limitado. De contar con derecho a voz y a voto, hoy su participación se reduce al derecho a voz.

De esta forma, la reforma del 1996 menguó la presencia de los poderes constituidos en el IFE, omitiendo a uno de ellos y reduciendo los derechos del otro. Sin embargo, la reforma de 2007 determinó: que el Presidente del Consejo General del IFE dure en su cargo seis años y que pueda ser reelecto por una vez. Estableció que los consejeros electorales sean nombrados por nueve años en forma escalonada, sin poder ser reelectos. Prohibió que el Presidente del Consejo y los consejeros electorales ocupen cargos en los poderes públicos en cuya elección hayan participado al fin de su gestión y durante dos años. Y se creó una Contraloría General del IFE cuyo titular es designado por las dos terceras partes de la Cámara de Diputados a propuesta de instituciones públicas de educación superior y durará en su cargo seis años y podrá ser reelecto por una vez.

b) Designación y no elección democrática de sus miembros.

La reforma electoral de 2007, establece que el Presidente del Consejo y los Consejeros y Consejeras Electorales serán designados por una mayoría calificada de dos terceras partes de legisladores presentes de la Cámara de Diputados a propuesta de los grupos parlamentarios, **previa realización de una amplia consulta a la sociedad**, que en los hechos es bastante relativa y limitada.

c) Inamovilidad.

Para fortalecer la autonomía de los miembros con derecho a voz y voto en el Consejo General se estableció el principio de inamovilidad en su cargos por nueve años. La certeza y seguridad en la permanencia en el cargo propende a generar un cumplimiento imparcial e independiente de las obligaciones asumidas y tiende a disipar las eventuales presiones externas.

d) Remoción.

Vinculado a lo anterior, encontramos que el consejero presidente y los consejeros electorales, durante el tiempo en que dure su encargo, sólo podrán ser removidos por alguna de las causas extraordinarias previstas por el Título Cuarto de la Constitución. Los funcionarios aludidos sólo podrán ser destituidos mediante el juicio político previsto por el artículo 110 constitucional.

e) Duración.

La duración de los periodos para los cuales fueron designados el consejero presidente y los consejeros electorales pueden constituir un insumo adicional a la autonomía. El derecho comparado nos muestra cómo la mayor parte de los titulares de órganos públicos autónomos son nombrados para un periodo relativamente largo y que excede al de las autoridades políticas.

f) Inmunidad.

Otro mecanismo ideado por el Poder Reformador de la Constitución para proveer un ejercicio independiente del consejero presidente y de los consejeros electorales es el previsto en el artículo 111 constitucional. Para proceder penalmente en contra de dichos servidores públicos por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo es preciso obtener una declaración de procedencia.

g) Idoneidad primaria de sus servicios.

El apartado D fracción V del artículo 41 constitucional prevé un régimen de incompatibilidades para el consejero presidente y los consejeros electorales. Durante el tiempo en que dure su encargo, no podrán “tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquellos en que actúen en representación del Consejo General y de los que desempeñen en asociaciones docentes, científicas, culturales, de investigación o de beneficencia, no remunerados...”. Además, cuando concluyen su función, durante dos años, no pueden ocupar cargos públicos en los poderes públicos en cuya elección hayan participado.

h) Garantía económica.

Al igual que a otros funcionarios, la Constitución concede al Consejero Presidente y a los consejeros electorales del Consejo General del IFE una remuneración a sus labores suficiente para garantizar un desempeño independiente, imparcial y probo. El artículo 41 constitucional en su parte

conducente precisa: “la retribución que perciban el consejero Presidente y los consejeros electorales será igual a la prevista para los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación”. Precepto éste que vinculado al artículo 94 de la norma fundamental nos lleva a la conclusión de que durante el tiempo en que duren en su encargo, la remuneración del consejero Presidente y de los consejeros electorales no podrá ser disminuida.

i) Controles.

El Instituto Federal Electoral, al igual que todo organismo público dentro de un sistema republicano está sujeto a una serie de controles, dentro de estos podemos mencionar:

- El análisis y vigilancia de la cuenta pública del Instituto Federal Electoral a cargo de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados.
- La determinación de su presupuesto por la Cámara de Diputados.
- El régimen de responsabilidades previsto en el Título Cuarto de la Constitución.
- El control de la juridicidad que realiza el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Como un mecanismo adicional de control, el moderno Estado de derecho demanda a los órganos públicos autónomos, la presentación periódica de informes. Lamentablemente el Instituto Federal Electoral escapa a dicha obligación. Por lo general, los órganos públicos autónomos presentan sus informes ante la instancia encargada de supervisar su adecuado funcionamiento: el Poder Legislativo. De manera excepcional, algunos sistemas jurídicos demandan la presentación de informes ante la opinión pública. Anteriormente, el COFIPE imponía al Consejo General una obligación cercana a la precitada. El artículo 82, párrafo primero, inciso t señalaba, dentro de las atribuciones del Consejo General, la de “Informar a la Cámara de Diputados sobre el desarrollo de los trabajos realizados por el Instituto Federal Electoral y en su caso, de los recursos interpuestos, en la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, para los efectos de su calificación”. La reforma de 1996 derogó tal deber al suprimir la calificación de la elección presidencial por la Cámara de Diputados que anteriormente se erigía en Colegio Electoral. Es así como la reforma de 1996 a la vez que suprimió la calificación política de la elección presidencial derogó la obligación de presentar informes. Frente a la laguna legal, sería oportuno que el Consejo General del IFE acuerde, en ejercicio de sus atribuciones, la presentación anual de un informe ante la opinión pública.
- El control administrativo que realiza actualmente la Contraloría General cuyo titular es designado por las dos terceras partes de la Cámara de Diputados.

j) Profesionalismo de sus servidores.

Desde el nacimiento del Instituto en 1990, la Constitución previó la existencia de un Servicio Profesional Electoral. De esta forma la Constitución obliga al IFE a contar de un personal altamente calificado y especializado en la materia, sujeto, entre otras cuestiones, a evaluaciones periódicas y a programas permanentes de formación actualización que haga realidad el cumplimiento de los principios rectores que deben caracterizar el funcionamiento de la institución.

#### **IV. Las propuestas de esta iniciativa**

El propósito de esta iniciativa es para que las autoridades electorales federales y locales sean electas por el voto directo de los ciudadanos y tengan legitimidad democrática. El actual modelo electoral del país de consejeros y magistrados designados por el poder legislativo está agotado. Las autoridades electorales son rehenes y correas de transmisión de los intereses de los partidos y de los poderes fácticos. La ciudadanización no se ha cumplido.

Hay académicos que piden un cambio y reclaman, por ejemplo, que los aspirantes a consejeras y consejeros electorales federales que cumplan con los requisitos constitucionales y legales, sean designados mediante el método de sorteo, porque así al menos, no existirían vínculos fuertes con los partidos. La consejera o el consejero electoral no deberían su cargo a un grupo parlamentario. No se sentirían comprometidos con ellos y podrían actuar con mayor independencia.

Esta iniciativa se suma a esa finalidad y a otras iniciativas que ya he presentado para elegir por voto directo de los ciudadanos a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y a los Magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Transcribo a continuación esa propuesta para complementarla con ésta:

**“ARTÍCULO PRIMERO. Se deroga la fracción VIII del artículo 76 y la fracción XVIII del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

**ARTÍCULO SEGUNDO. Se reforma el segundo párrafo del artículo 95 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar en los siguientes términos:**

**Artículo 95. Para ser electo ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se necesita:**

**I. a VI. ...**

**La elección de los Ministros deberá recaer preferentemente entre aquellas personas que hayan servido con eficiencia, capacidad y probidad en la impartición de justicia o que se hayan distinguido por su honorabilidad, competencia y antecedentes profesionales en el ejercicio de la actividad jurídica.**

**ARTÍCULO TERCERO. Se reforma el artículo 96 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar en los términos siguientes:**

**Artículo 96. Los ministros de la Suprema Corte de Justicia serán elegidos por elección directa de los ciudadanos a propuesta de las universidades y de las organizaciones no gubernamentales. El Instituto Federal Electoral organizará el proceso electoral respectivo. Todos los aspirantes a candidatos para ser ministro o ministra, aplicarán un examen general de conocimientos ante la autoridad electoral federal y los cinco que obtengan la calificación más alta serán los candidatos a elegir por la ciudadanía. Los candidatos a ocupar el cargo de ministro de la Suprema Corte de Justicia tendrán derecho a tiempos del Estado en los medios de comunicación electrónica para exponer sus propuestas y programa de trabajo. En el proceso de elección se prohíbe la realización de campañas, así como cualquier tipo de financiamiento público o privado. La elección de los ministros de la Suprema Corte de Justicia deberá coincidir con los procesos federales electorales.**

**ARTÍCULO CUARTO. Se reforma el artículo 98 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar en los siguientes términos:**

**Artículo 98.** Cuando la falta de un Ministro excediere de un mes o faltare por defunción o por cualquier causa de separación definitiva, la Cámara de Diputados mediante convocatoria y previa consulta ciudadana, nombrará por el voto de las dos terceras partes de los presentes, dentro del improrrogable plazo de treinta días, a un Ministro interino que durará en su encargo el tiempo restante. En el inmediato próximo proceso federal electoral que se lleve a cabo, se elegirá al Ministro sustituto que concluirá el plazo del encargo, observándose lo dispuesto en el artículo 96 de esta Constitución.

Las renunciaciones de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia solamente procederán por causas graves y serán sometidas para su aprobación al Pleno de la Cámara de Diputados.

Las licencias de los Ministros, cuando no excedan de un mes, podrán ser concedidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación; las que excedan de este tiempo, podrán concederse por el Pleno de la Cámara de Diputados. Ninguna licencia podrá exceder del término de tres meses.

**ARTÍCULO QUINTO.** Se modifican los párrafos décimo primero, décimo segundo y décimo cuarto del artículo 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar en los siguientes términos:

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

...

...

...

...

...

...

...

...

...

Los Magistrados Electorales que integren las salas Superior y regionales serán elegidos **por elección directa de los ciudadanos a propuesta de las universidades y de las organizaciones no gubernamentales.** El Instituto Federal Electoral organizará el proceso electoral respectivo. Todos los aspirantes a candidatos para ser Magistrado Electoral, aplicarán un examen general de conocimientos ante la autoridad electoral federal y los cinco que obtengan la calificación más alta serán los candidatos a elegir por la ciudadanía. Los candidatos a ocupar el cargo de Magistrado Electoral tendrán derecho a tiempos del

**Estado en los medios de comunicación electrónica para exponer sus propuestas y programa de trabajo. En el proceso de elección se prohíbe la realización de campañas, así como cualquier tipo de financiamiento público o privado. La elección de los Magistrados Electorales deberá coincidir con los procesos federales electorales. La elección de quienes integren las salas Superior y regionales será escalonada, conforme a las reglas y al procedimiento que señale la ley.**

Los Magistrados Electorales que integren la Sala Superior deberán satisfacer los requisitos que establezca la ley, que no podrán ser menores a los que se exigen para ser Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y durarán en su encargo nueve años improrrogables.

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

**Las renunciias, ausencias, licencias y vacantes definitivas de los Magistrados Electorales de las salas Superior y regionales se registrarán por los supuestos establecidos en el artículo 98 de esta Constitución.**

...

**ARTÍCULO SEXTO. Se modifica el párrafo tercero del artículo 101 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar en los siguientes términos:**

**Artículo 101.** Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, los Magistrados de Circuito, los Jueces de Distrito, los respectivos secretarios, y los Consejeros de la Judicatura Federal, así como los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, no podrán, en ningún caso, aceptar ni desempeñar empleo o encargo de la Federación, de los Estados, del Distrito Federal o de particulares, salvo los cargos no remunerados en asociaciones científicas, docentes, literarias o de beneficencia.

...

**Durante dicho plazo, las personas que se hayan desempeñado como Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y Magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, salvo que lo hubieran hecho con el carácter de interino, no podrán ocupar los cargos señalados en la fracción VI del artículo 95 de esta Constitución.**

...

...

## **TRANSITORIO**

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

**SEGUNDO.** En el plazo de seis meses, a partir de la entrada en vigor de la reforma constitucional, el Congreso de la Unión aprobará las reformas legales necesarias para dar cumplimiento a este decreto.

**TERCERO.** Los ministros de la Suprema Corte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y los magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que estén en funciones continuarán desempeñando sus atribuciones hasta que sean elegidos y tomen posesión de sus cargos los nuevos ministros y magistrados”<sup>35</sup>.

De esta suerte lo que se busca es legitimar el origen democrático de los titulares de los órganos y tribunales electorales y de darles a los ciudadanos la oportunidad de determinar la composición de estos órganos que son clave en la democracia representativa. La democracia electoral no puede ser consecuencia de nombramientos y procedimientos elitistas realizados a espaldas de la sociedad, sin la participación amplia de esta y sin la transparencia debida. Los que hemos participado en los procesos de designación de las autoridades electorales conocemos las condiciones cupulares en las que se verifican los nombramientos. Y, la gravedad no sólo estriba en la elitización del nombramiento sino en la falta de independencia posterior para realizar con autonomía las funciones electorales.

Por todo lo anterior, someto a su consideración el siguiente,

**INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR LA QUE SE REFORMAN LOS PÁRRAFOS PRIMERO Y TERCERO DE LA FRACCIÓN V DEL ARTÍCULO 41 Y EL INCISO C) DE LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 116 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS PARA ELEGIR POR EL VOTO DIRECTO DE LOS CIUDADANOS A LAS AUTORIDADES ELECTORALES FEDERALES, ESTATALES Y DEL DISTRITO FEDERAL.**

**ARTÍCULO PRIMERO.** Se reforman los párrafos primero y tercero de la fracción V del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar en los términos siguientes:

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

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

I. a IV. ...

V. La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan **representantes del poder legislativo**, 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.

...

Los consejeros y consejeras electorales durarán en su cargo nueve años, serán renovados en forma escalonada y no podrán ser reelectos. El Presidente será designado entre ellos por mayoría de dos terceras partes, al término de cada proceso electoral y por tres años, sin que pueda reelegirse. Las consejeras y consejeros electorales serán elegidos por elección directa de los ciudadanos a propuesta de las universidades y de las organizaciones no gubernamentales. El Consejo General saliente organizará junto con la elección de los demás cargos públicos el proceso electoral respectivo. Todos los aspirantes a candidatos para ser consejero, aplicarán un examen general de conocimientos ante el Instituto Federal Electoral. Por cada vacante, los cinco aspirantes que obtengan la calificación más alta serán los candidatos a elegir por la ciudadanía. Los candidatos a ocupar el cargo de Consejero del Instituto Federal Electoral tendrán derecho a tiempos del Estado para exponer sus propuestas y programa de trabajo. En el proceso de elección se prohíbe la realización de campañas, así como cualquier tipo de financiamiento público o privado. La elección escalonada de los Consejeros del Instituto Federal Electoral deberá coincidir con los procesos federales electorales. De darse la falta absoluta del consejero Presidente o de cualquiera de los consejeros electorales, la Cámara de Diputados mediante convocatoria pública y previa consulta ciudadana, nombrará por el voto de las dos terceras partes de los presentes, dentro del improrrogable plazo de treinta días, al provisional que durará en su encargo hasta el siguiente proceso electoral. En ese proceso electoral, se elegirá al Consejero sustituto que concluirá el plazo del encargo. La ley establecerá las reglas y el procedimiento correspondientes.

...

...

...

...

...

...

...

...

...

VI. ...

**ARTÍCULO SEGUNDO.** Se reforma el inciso c) de la fracción IV del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar en los siguientes términos:

c) Las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan controversias en la materia, gocen de autonomía e independencia en sus decisiones. **Los titulares de esas autoridades serán elegidas por el voto directo de los ciudadanos mediante**



**organización del proceso de elección que realicen los órganos electorales locales siguiendo los criterios y procedimientos del artículo 41 constitucional;**

## **TRANSITORIOS**

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

**SEGUNDO.** En el plazo de seis meses, a partir de la entrada en vigor de la reforma constitucional, el Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados aprobarán las reformas legales necesarias para dar cumplimiento a este decreto.

**TERCERO.** Los Consejeros y Consejeras Electorales del Instituto Federal Electoral que estén en funciones, continuarán desempeñando sus atribuciones hasta que sean elegidos y tomen posesión los nuevos de sus cargos.

**CUARTO.** En las entidades federativas y el Distrito Federal continuarán en sus cargos los consejeros, consejeras, magistrados y magistrados en funciones, hasta que los nuevos sean elegidos y tomen posesión de los mismos.

### **Notas:**

1 CÁRDENAS GRACIA, Jaime, Una Constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional, México, UNAM, 2000.

2 TORRES BOURSAULT, Leopoldo, “La división de poderes en la España de hoy”, en Revista Sistema, Madrid, número 117, 1993, pp. 19-34.

3 GARCIA PELAYO, Manuel, Las transformaciones del Estado contemporáneo, Alianza Universidad, Madrid, 1987, pp. 121-148.

4 DE VEGA GARCIA, Pedro, “Estado social y estado de partidos. La problemática de la legitimidad”, en Problemas actuales del Derecho Constitucional. Estudios en homenaje a Jorge Carpizo, UNAM-IIIJ, México, 1994, 389-407.

5 Sobre los problemas del neocorporativismo ver: SCHMITTER, Philippe C., “Neocorporativismo y Estado”, en Revista Española de Investigaciones Sociológicas, número 31, Madrid, julio-septiembre, 1985, pp. 47-77.

6 GARCIA ROCA, Javier F., El conflicto entre órganos constitucionales, Tecnos, Madrid, 1987, pp. 22 y 23. García Roca dice respecto a los órganos constitucionales en general que son “...órganos inmediatos y fundamentales del ordenamiento...”.

7 Biscaretti di Ruffia considera para Italia como órganos constitucionales a: el presidente de la república, la Cámara de Diputados y el Senado, los ministros, el Consejo Superior de la Magistratura y el Tribunal Constitucional. No estima, sin embargo, como órganos constitucionales al cuerpo electoral, a los partidos, etcétera. Ver BISCARETTI DI RUFFIA, Paolo, Derecho Constitucional, traducción española de Pablo Lucas Verdú, Tecnos, Madrid, 1987, pp. 194 y 195.

8 JELLINEK, G., Teoría General del Estado, traducción de Fernando de los Ríos, Editorial Albatros, Buenos Aires, 1981, p. 412.

9 GOMEZ MONTORO, Angel J., El conflicto entre órganos constitucionales, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1992, pp. 309-324.

10 GARCIA PELAYO, Manuel, “El status del Tribunal Constitucional”, Revista Española de Derecho Constitucional, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, número 1, p. 12.

11 GARCIA ROCA, Francisco Javier, El conflicto entre órganos constitucionales, obra citada, p. 90.

12 GARCIA PELAYO, Manuel, “El status del Tribunal Constitucional”, obra citada, pp. 11-34.

13 PIZZORUSSO, Alessandro, Lecciones de Derecho Constitucional, traducción de Javier Jiménez Campo, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, tomo I, 1984, pp. 245-253.

14 FAVOREU, Louis, Los Tribunales Constitucionales, traducción de Vicente Villacampa, Barcelona, Ariel, 1994, pp. 43-62.

15 GARCIA ROCA, Francisco Javier, El conflicto entre órganos constitucionales, obra citada, pp. 183-184; y, GOMEZ MONTORO, Angel J., El conflicto entre órganos constitucionales, obra citada, pp. 469-472.

16 ESTEVA GALLICCHIO, Eduardo G, “El Sistema Constitucional Uruguayo”, en Los Sistemas Constitucionales Iberoamericanos, obra colectiva coordinada por D. García Belaunde, Francisco Fernández Segado, y Raúl Hernández Valle, DYKINSON, Madrid, 1992, p. 755.

17 El Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica está previsto en los artículos 99-104 de la Constitución.

18 NOGUEIRA ALCALA, Humberto, “El sistema constitucional chileno” en Los Sistemas Constitucionales Iberoamericanos, obra colectiva coordinada por Domingo García Belaunde, Francisco Fernández Segado y Raúl Hernández Valle, Dykinson, Madrid, 1992, p. 298.

19 Por ejemplo, el artículo 100 reformado en 1994 creó la figura del jefe de gabinete que aunque no es similar al primer ministro francés de la Constitución de 1958 (semi-presidencial), parece alejar a la Constitución argentina de las instituciones del presidencialismo puro.

20 Por ejemplo, la Constitución española de 1978 contempla dos procedimientos de reforma constitucional. Uno previsto en el artículo 167 para reformas ordinarias, y el previsto en el artículo 168 para reformas sustanciales; ver De Vega, Pedro, La Reforma Constitucional y la Problemática del Poder Constituyente, Tecnos, Madrid, 1986.

21 Los tribunales constitucionales, por ejemplo, se legitiman porque son comisionados del poder constituyente para la defensa de la Constitución. La legitimidad en última instancia de los órganos constitucionales autónomos y del Tribunal Constitucional en lo particular deriva de la conformidad o asentimiento de los ciudadanos a las decisiones de éste o de éstos. Sobre estos aspectos ver: CALDEIRA, Gregory A. y GIBSON James L., “The Legitimacy of the Court of Justice in the European Union: Models of Institutional Support”, en American Political Science Review, vol. 89, número 2, junio de 1995, pp. 356-376; CAPPELLETTI, Mauro, The Judicial Process in Comparative Perspective, Clarendon Press, Oxford, p. 57 y ss.; y, GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo, La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional, Civitas, Madrid, 1985, pp. 197-205.

22 CARDENAS GRACIA, Jaime, Crisis de legitimidad y democracia interna de los partidos políticos, obra citada, pp. 81-85.

23 Ver DE VEGA GARCIA, Pedro, “Presentación”, número monográfico sobre el Futuro del Estado, Revista Sistema, números 118 y 119, Madrid, marzo de 1994, pp. 5-10.

24 Es muy importante entender el contexto político y socio-cultural del sistema jurídico norteamericano, que hace que sus instituciones jurídicas y políticas sean aptas para ese país, pero que en un contexto diferente tal vez no lo serían. Ver RIGGS, Fred, “La supervivencia del presidencialismo en Estados Unidos: Prácticas para-constitucionales”, en Presidencialismo vs Parlamentarismo. Materiales para el estudio de la reforma constitucional, Eudeba, Buenos Aires, 1988, pp. 45-93.

25 Para el caso español, véase entre otros a: PRADERA, Javier, “Las pasiones del poder: el PSOE tras diez años de gobierno”, en La década socialista. El ocaso de Felipe González, obra colectiva dirigida por Javier Tusell y Justino Sinova, Espasa-Calpe, Madrid, 1992.

26 KAPLAN, Marcos, “La soberanía estatal-nacional: retos e interrogantes”, en Problemas actuales del Derecho Constitucional. Estudios en homenaje a Jorge Carpizo, UNAM-III, México, 1994, pp. 225-234.

27 Para el análisis prospectivo del futuro de estas instituciones y fenómenos, ver: KENNEDY, Paul, Preparing for the twenty-first century, HarperCollins, Londres, 1993, pp.3-134.

28 Ver: LEITZEL, Jim, GADDY, Clifford y Alexeev, “Mafiosi and Matrioshki. Organized Crime and Russian Reform”, en The Brookings Review, Washington, invierno de 1995, pp. 26-29.

29 Convendría en este punto traer a colación a Habermas y la manera y las vías de legitimidad política que propone a través del discurso y la argumentación. HABERMAS, Jürgen, Teoría de la acción comunicativa, dos volúmenes, Taurus, Buenos Aires, 1989.

30 Esto ha ocurrido con algunos órganos autónomos en algunos países. En España esta crítica se ha enderezado en contra del Consejo General del Poder Judicial y en contra del Tribunal de Cuentas principalmente, aunque el propio Tribunal Constitucional español no se ha salvado del rechazo social en algunas de sus decisiones como en el famosísimo caso Rumasa.

31 CARDENAS, Jaime, “Una reflexión sobre el proceso electoral y el futuro del IFE”, en Conciencia Mexicana, número 3, otoño de 1997, México, DF, pp 45-57.

33 Lucas Verdú, Pablo, La Constitución abierta y sus enemigos, Universidad Complutense, Madrid, 1993.

34 Otto, Ignacio de, Derecho constitucional. Sistema de fuentes, Ariel, 2a. edic., Barcelona, 1989.

35 La iniciativa fue presentada por el suscrito en el mes de septiembre de 2010.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 14 de septiembre de 2010.

Diputado Jaime Fernando Cárdenas Gracia (rúbrica)

**QUE REFORMA EL ARTÍCULO 40. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SUSCRITA POR LOS DIPUTADOS JUAN JOSÉ GUERRA ABUD Y JUAN CARLOS NATALE LÓPEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PVEM**

Juan José Guerra Abud y Juan Carlos Natale López, diputados integrantes de la LXI Legislatura del honorable Congreso de la Unión, del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, con fundamento en los artículos 4, 71, fracción II, y 73, fracción XXX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, sometemos a consideración del pleno la presente iniciativa con proyecto de decreto con base a la siguiente:

**Exposición de Motivos**

La adopción como una institución del derecho de familia ha evolucionado gradualmente en los fines que persigue. Inicialmente se establecía para dotar de descendencia al que carecía de ella y se daba preferencia al interés del adoptante.

En su evolución se vio en la adopción como “el instrumento adecuado para ayuda y protección de los menores desamparados y dejó de considerarse a esta institución desde el punto de vista del interés del adoptante, para tomar en cuenta principalmente el del adoptado. La adopción desde entonces, ha sido vista como institución de servicio social, de interés público y de asistencia a la niñez desvalida <sup>1</sup>.”

Incluso ha sido tal la evolución de esta institución que en el ámbito internacional se le reconoce como una medida de protección para los niños que se encuentran privados de un medio familiar, y en la cual los intereses del niño deben ser la consideración fundamental.

Al respecto, la Declaración sobre los Principios Sociales y Jurídicos Relativos a la Protección y al Bienestar de los Niños, con particular referencia a la adopción y la colocación en Hogares de Guarda en los Planos Nacional e Internacional <sup>2</sup>, señala que en todos los procedimientos de adopción y colocación en hogares de guarda, los intereses del niño deben ser la consideración fundamental y en su artículo 5 establece:

“En todas las cuestiones relativas al cuidado de un niño por personas distintas de sus propios padres, los intereses del niño, en particular su necesidad de recibir afecto y su derecho a la seguridad y al cuidado continuado, **deben ser la consideración fundamental.**”

Por su parte, la Convención sobre los Derechos del Niño <sup>3</sup> en su artículo 21, dispone que “los Estados Partes que reconocen o permiten el sistema de adopción cuidarán de que el interés superior del niño sea la consideración primordial.”

Con la evolución de los fines de la adopción, hoy podemos afirmar que es una institución de protección del niño privado de una familia y que se basa en su interés superior, de forma preponderante sobre el deseo del adoptante de tener un hijo.

La adopción se convierte, entonces, en un medio para proporcionar un desarrollo pleno y armonioso a los menores, quienes son sujetos de protección especial por considerar que se encuentra en una posición de desventaja y mayor vulnerabilidad frente a otros sectores de la población.

La necesidad de proporcionar al niño una protección especial ha sido enunciada desde la Declaración de Ginebra de 1924 sobre los Derechos del Niño y en la Declaración de los Derechos del Niño <sup>4</sup> adoptada por la Asamblea General el 20 de noviembre de 1959, y reconocida en diversos instrumentos internacionales, como en la Declaración Universal de Derechos Humanos, en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (en particular, en los artículos 23 y 24), en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en particular, en el artículo 10) y en los estatutos e instrumentos pertinentes de los organismos especializados y de las organizaciones internacionales que se interesan en el bienestar del niño.

La Declaración de los Derechos del Niño señala que éste “por su falta de madurez física y mental, necesita *protección y cuidado especiales*, incluso la debida protección legal, tanto antes como después del nacimiento.”

De acuerdo con la Corte Interamericana de Derechos Humanos la necesidad de adoptar esas medidas o cuidados especiales proviene de la situación específica en la que se encuentran los niños, tomando en cuenta su debilidad, inmadurez o inexperiencia <sup>5</sup>.

En este marco de protección especial a que tiene derecho el niño, la adopción como institución de derecho civil adquiere gran importancia, al ser un instrumento para asegurar el bienestar de un niño ante la falta o impedimento de quienes tienen derecho a ejercer la patria potestad sobre el menor o derecho a ejercer la tutela legítima.

El Estado, entonces, está interesado en que la adopción cumpla esta función de protección especial. Más aún nuestro país, en términos del artículo 3.1 de la Convención sobre los Derechos del Niño, está obligado a que “en todas las medidas concernientes a los niños que tomen ... los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño.

### **Interés superior de las Niñas y los Niños**

Al respecto la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en opinión consultiva sobre la condición jurídica y derechos humanos del niño, señaló:

“2. Que la expresión “interés superior del niño”, consagrada en el artículo 3 de la Convención sobre los Derechos del Niño, implica que **el desarrollo de éste y el ejercicio pleno de sus derechos** deben ser considerados como criterios rectores para la elaboración de normas y la aplicación de éstas en todos los órdenes relativos a la vida del niño.

3. Que el principio de igualdad recogido en el artículo 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos **no impide la adopción de reglas y medidas específicas en relación con los niños, los cuales requieren un trato diferente en función de sus condiciones especiales**. Este trato debe orientarse a la protección de los derechos e intereses de los niños.”

Al permitirse un trato diferente en función de las condiciones especiales de los niños, este trato debe orientarse a la protección de los derechos e intereses de los mismos. Por lo que en caso de conflicto de derechos de igual rango, el derecho del interés superior del niño prevalece sobre cualquier otro que pueda afectar sus derechos fundamentales.

*En consecuencia, si ni el interés de los padres, se considera prioritario en relación con los derechos de los menores, mucho menos debería considerarse prioritario el derecho de quienes desean adoptar para formar una familia. Por lo que en toda medida que adopte el Estado, debe asegurar, la prevalencia del interés superior del niño.* Tal y como lo previene el artículo 4 de la Ley para la Protección de los Derechos de niñas, niños y adolescentes, en el sentido de que el ejercicio de los derechos de los adultos no podrá, en ningún momento, ni en ninguna circunstancia, condicionar el ejercicio de los derechos de niñas, niños y adolescentes.

### **Implicaciones de la adopción por personas del mismo sexo**

En nuestro sistema jurídico mexicano la adopción es una institución del derecho de familia, que actualmente es competencia de las entidades federativas y que se regula en la legislación civil, por lo que el marco jurídico de esta figura no es homogéneo.

El 29 de diciembre de 2009, se publicó en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, Decreto de reformas a diversas disposiciones del Código Civil para el Distrito Federal y del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal.

Por virtud de este decreto se elimina del concepto de matrimonio, la unión entre “un hombre y una mujer” y se establece que, en adelante, será una “unión libre entre dos personas”.

El alcance jurídico de la reforma consiste en que las personas del mismo sexo podrán celebrar la unión civil del matrimonio y se abre la posibilidad de que estas relaciones legales, así como las generadas en el concubinato, puedan adoptar hijos, según se desprende del artículo 391 del Código Civil para el Distrito Federal.

Las implicaciones de esta reforma en la formación de los menores mexicanos, son múltiples y desconocidas. Resultaría irresponsable llevar a cabo reformas en materia de adopción, sin considerar los resultados de investigaciones científicas.

Diversos países han reconocido, a parejas del mismo sexo, el derecho a contraer matrimonio, pero es tan importante esta figura jurídica, que no en todos se otorga el derecho a adoptar. Países como Holanda, Bélgica, Canadá, España, Noruega, Suecia, Argentina y Uruguay reconocen ambos derechos.

En el ámbito internacional, se han realizado estudios científicos sobre las relaciones familiares de matrimonios del mismo sexo y análisis comparativos sobre las características de estas relaciones, tanto en familias heterosexuales como homosexuales.

Entre esos estudios, se encuentran los realizados por Charlotte J. Patterson <sup>6 \*</sup>, Perry Golombok <sup>7</sup> y la Asociación Americana de Siquiatría, que coinciden en que no existe evidencia de que la orientación sexual de los padres tenga un impacto importante en el desarrollo del niño o del adolescente y que se ha encontrado que los hijos de parejas del mismo sexo se encuentran en buen estado mental.

Patterson reconoce que a pesar de que las investigaciones han arrojado importantes resultados, hay temas pendientes que requieren de estudio. Incluso señala que diversos investigadores han enfatizado el hecho de que hijos de parejas del mismo sexo pueden encontrar sentimientos anti-gay en su vida diaria, los cuales les generan enojo y tristeza, pero que no existe evidencia **suficiente** que pruebe que esos sentimientos afectan la adaptación del menor.

Por otra parte, ciertos sectores han manifestado que tienen temores respecto a la adopción de menores por parejas del mismo sexo <sup>8</sup> como la generación de problemas en el desarrollo de la identidad sexual y en el desarrollo psicológico (problemas mentales y emocionales) de los niños. Sin embargo, de acuerdo con estudios científicos realizados por Patterson en hijos de madres lesbianas, no existe evidencia de que la identidad sexual sea un problema, más aún los hijos de éstas mostraron un desarrollo normal en todas sus relaciones personales.

Por el contrario, Robert Lerner y Althea Nagai <sup>9</sup>, en su estudio “No basis: what the studies don’t tell us about same-sex parenting” sostienen que de la evaluación de 49 estudios realizados sobre la paternidad homosexual, se desprende al menos una grave deficiencia en la metodología, que impide la generalización de sus resultados. Entre esas, deficiencias se mencionan:

- Hipótesis y diseños de investigación poco claros
- Pérdida o comparación inadecuada de grupos
- Unidades de medida inválidas
- Muestras no escogidas al azar
- Muestras muy pequeñas para conducir a resultados significativos
- Falta de análisis estadístico o análisis inadecuado

Concluyen que los métodos utilizados en estos estudios son tan defectuosos que los mismos no prueban nada y recomiendan que no sean utilizados en casos legales para argumentar acerca de la crianza homosexual contra la heterosexual.

Otros estudios concluyen que la adopción de personas del mismo sexo privan “a los niños y niñas de los beneficios de tener padres relativamente mejor ajustados desde el punto de vista psicológico y de los beneficios de tener una figura paterna y materna <sup>10</sup>” o se expone a los niños a sufrir alteraciones mentales.

En consecuencia, para legislar sobre las adopciones de menores, no podemos basarnos en estudios cuya finalidad es demostrar que la orientación sexual de una pareja no influye en el desarrollo del menor, cuando esos estudios presentan deficiencias metodológicas o basarnos sólo en estudios que reportan los daños psicoemocionales que sufren los menores adoptados por parejas del mismo sexo.

Requerimos evidencia científica que presente conclusiones sólidas respecto a la mejor opción para los niños que carecen de un medio familiar, realizados con una metodología eficiente basada en una adecuada selección de muestras comparadas, con un verdadero estudio de todas las variables de interés, con un tamaño muestral suficiente, con un ajuste de variables de confusión a través de métodos estadísticos, con un tiempo de seguimiento adecuado y suficiente que permita observar a corto, mediano y largo plazo la orientación sexual, la integración social, los probables problemas que pudieran presentarse durante la adolescencia.

Lo anterior, con el fin de contribuir a que nuestros niños mexicanos alcancen un pleno desarrollo y sobre todo para que se respeten sus derechos fundamentales a una vida digna y a la salud. Por lo que

con la presente iniciativa al proponer reformas en materia de adopción, atendemos al interés del adoptado, más que al del adoptante.

### **Protección de derechos esenciales de los Niños**

El Estado Mexicano, en términos de los artículos 20 y 21 de la Convención sobre Derechos del Niño, está obligado a garantizar el cuidado de los niños privados permanentemente de su medio familiar, lo cual acorde con su tradición jurídica realiza a través de la institución de la adopción <sup>11</sup>.

Siguiendo la Convención sobre la Protección de Menores y la Cooperación en Materia de Adopción Internacional <sup>12</sup>, que es vinculante para el Estado Mexicano, la adopción debe ser concebida, en todo caso, como un recurso de protección para aquellos niños y niñas que no pueden permanecer en su propia familia o que, simplemente, no la tienen, y en la que se deben tomar en cuenta no solo los intereses de los adoptantes, sino el interés superior del niño como presupuesto esencial para determinar quien puede adoptarlo.

Lo que pretendemos con la presente iniciativa es lograr la eficacia de la protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, *mediante reformas al texto constitucional que garanticen eliminar cualquier peligro potencial en la transgresión de sus derechos esenciales, como lo son el derecho a la vida y a la salud, aún cuando la afectación que pudieran sufrir sólo sea probable.*

Más aún cuando los estudios que se han utilizado para llevar a cabo reformas que permitan la adopción de menores por parejas homosexuales, son cuestionados desde el punto de vista metodológico.

Sobre todo porque en caso de duda, debe resolverse lo más favorable a los derechos fundamentales de los menores de edad, cuya protección compete al Estado Mexicano, al estar obligado a proveer lo necesario para propiciar el respeto a la dignidad de la niñez y el ejercicio pleno de sus derechos, en términos del artículo 4 constitucional e instrumentos internacionales vinculantes para nuestro país.

### **Derecho a la vida**

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha interpretado <sup>13</sup> que el respeto al derecho a la vida, en relación con los niños, abarca no sólo las prohibiciones, entre ellas, la de la privación arbitraria, establecidas en el artículo 4 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos- <sup>14</sup>, sino que comprende también la obligación de adoptar las medidas necesarias para que la existencia de los niños se desarrolle en condiciones dignas.

El derecho a la vida es un derecho humano fundamental, cuyo goce es un prerequisite para el disfrute de todos los demás derechos humanos. En razón del carácter fundamental del derecho a la vida, no son admisibles enfoques restrictivos del mismo <sup>15</sup>.

### **Derecho a la salud**

Por su parte la Convención sobre los Derechos del Niño establece en su artículo 24 que los Estados Partes reconocen el derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud. En el mismo sentido, el párrafo tercero del artículo 4 de nuestra Carta Magna prevé que “toda persona tiene derecho a la protección de la salud”, y entre sus finalidades se encuentran “el bienestar físico y mental del hombre, para contribuir al ejercicio pleno de sus capacidades <sup>16</sup>”.



La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido en la Tesis: P. LXVIII/2009 <sup>17</sup> , que el derecho a la salud no se limita a la salud física del individuo, sino que se traduce **en la obtención de un determinado bienestar general integrado por el estado físico, mental, emocional y social de la persona, del que deriva un derecho fundamental más, consistente en el derecho a la integridad físico-psicológica.**

En el ámbito internacional, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales <sup>18</sup> y el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales <sup>19</sup> , coinciden en que toda persona tiene derecho a la salud, entendida como el disfrute del más alto nivel de bienestar físico y mental.

Nuestro máximo órgano jurisdiccional, ha interpretado en la Tesis: 1a. LXV/2008 que “el derecho a la salud debe entenderse como una garantía fundamental e indispensable para el ejercicio de los demás derechos humanos y no sólo como el derecho a estar sano <sup>20</sup> .”

Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ha interpretado que “la educación y el cuidado de la salud de los niños suponen diversas medidas de protección y constituyen los pilares fundamentales para garantizar el disfrute de una vida digna por parte de los niños, que en virtud de su inmadurez y vulnerabilidad se hallan a menudo desprovistos de los medios adecuados para la defensa eficaz de sus derechos <sup>21</sup> .”

#### **Prevalencia derechos del niño a la vida y a la salud sobre el derecho de los adoptantes, incluso sobre el derecho del niño a tener una familia**

Para garantizar una vida digna a los niños, la cual comprende un absoluto respeto al derecho a la vida y a la salud, es menester que la niñez de México (como se ha hecho en otros países) **no sea objeto de experimentación**, por lo que antes de aprobar la adopción de menores de edad por parejas del mismo sexo, resulta indispensable contar con un estudio integral del impacto psico-emocional que estas relaciones podrían tener en los menores sujetos a adopción.

En este mismo sentido se pronunciaron algunos de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la controversia constitucional por la que se estableció que los 31 estados de la Federación deben reconocer la validez de las bodas celebradas entre personas del mismo sexo, celebradas en el Distrito Federal y sin embargo en el tema de la adopción, no decidieron sobre las validez de las adopciones del mismo sexo por considerar que no existen evidencias claras que permitan señalar las consecuencias y efectos que dichos actos pudieran tener sobre los menores.

Destaca la postura, del ministro Sergio Aguirre Anguiano, quien afirmó que la sociedad mexicana estigmatiza a los homosexuales y que eso provoca que no esté preparada para aceptar que las parejas del mismo sexo puedan adoptar.

Para el Poder Legislativo, no debe prevalecer el “derecho de adopción” de matrimonios celebrados entre personas del mismo sexo sobre la consideración primordial del interés superior del niño, ya que la adopción es una institución de derecho civil para asegurar **el bienestar de un niño** ante la falta o impedimento de quienes tienen derecho a ejercer la patria potestad o a ejercer la tutela legítima.

En el entendido de que el bienestar del niño, incluye el respeto al derecho a la salud, que acorde con la Suprema Corte de Justicia de la Nación, aquél se integra por el *estado físico, mental, emocional y*

*social de la persona*, del que deriva un derecho fundamental más, consistente en el derecho a la integridad físico-psicológica.

Según estudios internacionales, los niños adoptados por parejas del mismo sexo presentan trastornos psicológicos o de comportamiento. Con independencia de la solidez de esas conclusiones, la sola posibilidad de exponer a un menor a alteraciones psicoemocionales durante su desarrollo, pondría en riesgo su salud mental.

En términos del artículo 63 de la Ley General de Salud, acorde con lo dispuesto en los párrafos cuarto y sexto del artículo cuarto constitucional, somos responsables de la protección de la salud física y mental de los menores.

No incurramos en una omisión que nos haga responsables de la probable afectación del bienestar general de salud a que tienen derecho los menores de edad, más aún cuando según la Organización Mundial de la Salud “cerca de la mitad de los trastornos mentales se manifiestan antes de los 14 años”<sup>22</sup>.

En consecuencia, considerando que el Estado Mexicano, incluyendo el Poder Legislativo, está obligado a respetar los derechos a una vida digna y a la salud de cada niño sujeto a su jurisdicción, así como a asegurarle la protección y el cuidado que sean necesarios para su bienestar, en materia de adopción proponemos reformar la Constitución Federal para establecer que “cuando una niña o un niño se vea privado de forma permanente de su familia, tendrá derecho a recibir la protección del Estado y a ser adoptado por persona libre de matrimonio o por el marido y la mujer que estén conformes en considerar al adoptado como hijo”.

La reforma que se propone tiene por objeto que el Poder Legislativo Federal, cumpla con una obligación internacional que consiste en que “en los sistemas de adopción se cuidará que el interés superior del niño sea la consideración primordial.”

Nuestra obligación consiste en generar los mecanismos que permitan garantizar el mejor desarrollo de los menores, en su formación física y emocional

### **Idoneidad para cuidar al menor**

No nos oponemos al matrimonio entre personas del mismo sexo, ni consideramos que nuestra propuesta de reforma sea discriminatoria, porque ante la colisión de dos sujetos de derecho, como el adoptante y el adoptado, debe prevalecer el menor, toda vez que el Estado Mexicano en su conjunto, está obligado a brindar protección especial a los menores de edad y a garantizar como fin legítimo el pleno respeto a sus derechos humanos, como son los derechos: a una vida digna y a la salud.

Aún cuando en nuestro país no contamos con evidencia científica que avale el probable daño psicoemocional que presentan menores adoptados por personas del mismo sexo, como se sostiene en diversos estudios internacionales, prevalece la obligación del Estado Mexicano de garantizar la eficacia de la protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

Negar el derecho de adopción a este tipo de relaciones civiles, no atenta contra el derecho del menor a tener una familia, en virtud de que también existen listas de espera de parejas heterosexuales idóneas para la adopción, incluyendo las de la adopción internacional, por lo que ante la duda

debemos inclinarnos por la mejor opción disponible para la niñez mexicana que carece de un medio familiar.

Por otra parte, no cuestionamos la responsabilidad que pudieran asumir las personas del mismo sexo al adoptar a algún menor, ni la idoneidad que pudieran demostrar para su cuidado, pero tenemos claro que el cuidado del menor no sólo comprende un apoyo económico, sino también la formación espiritual, emocional y social que propicie su desarrollo armónico e integral, lo que no podría lograrse si el medio ambiente en el que se desenvuelve no es benéfico para él.

*Podríamos incurrir en responsabilidad si no atendemos al interés superior del niño, para establecer quienes podrán adoptarlos en caso de que no tengan familia. Más aún cuando existen estudios con resultados contradictorios que demuestran que las relaciones de parejas de homosexuales no afectan el sano desarrollo de un menor y estudios que a su vez sugieren que “la mejor opción para un niño sin familia sigue siendo una pareja heterosexual”<sup>23</sup>, por la frecuencia de problemas psicológicos y trastornos de la conducta que presentan los adoptados por parejas del mismo sexo.*

*Estamos convencidos que ante la duda, **los menores no deben ser objeto de experimentación social**, en todo caso estamos obligados a protegerlos e inclinarnos por eliminar cualquier peligro potencial de violación a sus derechos fundamentales, aún cuando el daño que pudieran sufrir sólo sea probable.*

*Reiteramos, ante la duda debe prevalecer la consideración primordial del menor, en toda medida administrativa, legislativa o judicial que adopte el Estado Mexicano, la cual deberá contribuir a la construcción de un entorno de protección especial para quienes se encuentran en posición de desventaja y mayor vulnerabilidad frente a otros sectores de la población, garantizando con ello el respeto a sus derechos a una vida digna y a la salud, atendiendo a lo dispuesto en el marco internacional y nacional.*

Con este mismo espíritu y en el mismo sentido se han pronunciado los Tribunales en México al sentar la Tesis de Jurisprudencia que a continuación se cita:

**Guarda y custodia. Debe determinarse considerando el interés superior de niñas, niños y adolescentes conforme a la Convención sobre los Derechos del Niño.**

El derecho a la guarda y custodia de una niña, niño y adolescente, implica considerar no sólo las pruebas ofrecidas por las partes con las que pretendan demostrar una adecuada capacidad para el cuidado del menor, sino que atendiendo al beneficio directo de la infancia, el juzgador también debe considerar el interés superior de la niña, niño y adolescente como presupuesto esencial para determinar quien tiene derecho a la guarda y custodia. Ello porque conforme a lo dispuesto por el artículo 4º constitucional que establece el desarrollo integral, respecto a la dignidad y derechos de la niñez, a si como los artículos 3º, 7º, 9º, 12, 18, 19, 20 y 27 de la Convención sobre los Derechos del Niño, ratificada por México el veintiuno de septiembre de mil novecientos ochenta y nueve, que establece que los Estados garantizarán que los tribunales judiciales velen por el interés superior del niño, los juicios en los que se vean involucrados derechos inherentes de las niñas, niños y adolescentes, como el caso en que se demande la guarda y custodia, debe tenerse como presupuesto esencial el interés superior del niño y darle intervención al Ministerio público, para que en su carácter de representante de la sociedad, vele por los derechos de los infantes y adolescentes.

Asimismo, es de resaltar que el 7 de octubre de 2010, el pleno de la Cámara de Diputados, aprobó el dictamen con el que se presentó el Proyecto de Decreto por el que se reforman los párrafos sexto y séptimo del artículo 4o.; se adiciona la fracción XXIX-P al artículo 73, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En particular destaca el texto que se propone para reformar el párrafo sexto del artículo 4º constitucional, mismo que a la letra señala:

**“En todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos. Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral.”**

La referencia a dicho texto se considera indispensable porque, en esencia, coincidimos con el espíritu de dicha propuesta de reforma y en ese tenor la propuesta que contiene la presente iniciativa resulta armónica con aquella en cuanto contenido y redacción, antes bien complementa y amplía el régimen de protección al menor que inspira ambas propuestas.

Por lo expuesto, el legislador que suscribe, integrante del Partido Verde Ecologista de México en la LXI Legislatura del H. Congreso de la Unión, somete a consideración de esta Asamblea, la siguiente iniciativa con proyecto de:

**Decreto por el que se reforma el artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

**Artículo Único.** Se adicionan los párrafos séptimo y octavo, recorriéndose los demás en su orden, al artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 4. ...**

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

**El interés superior de la niñez se entiende como la garantía que tienen los menores a que sus derechos e intereses prevalezcan sobre los de cualquier otra persona que, aun siendo legítimo, ponga en riesgo su bienestar, integridad, salud física y mental, así como el sano desarrollo social y cultural acorde a los valores y principios que forman parte de su entorno.**

**En consecuencia, el Estado cuidará que las adopciones de menores que se realicen en todo el país, se otorguen a personas adultas libres de matrimonio y en su caso, a las parejas formadas por mujer y hombre que estando unidos en matrimonio o concubinato estén dispuestos a considerar al adoptado como su hijo, siempre que se acredite que la adopción es benéfica para el menor que trata de adoptarse y que los interesados en obtenerla cumplan con los requisitos legales y administrativos que establezcan las leyes que las legislaturas de los Estados y el Distrito Federal dicten en el ámbito de sus respectivas competencias las cuales no podrán dispensar en ningún supuesto los requisitos que establece la presente disposición.**

...

...  
...”

### **Transitorios**

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

**Segundo.** Las Legislaturas de los estados y el Distrito Federal deberán realizar las adecuaciones que correspondan a su legislación local, en un plazo no mayor a tres meses, contado a partir de la entrada en vigor del presente decreto.

**Tercero.** Las adopciones realizadas con fundamento en leyes expedidas con anterioridad a la entrada en vigor del presente decreto, conservarán su validez.

**Cuarto.** Se derogan todas aquellas disposiciones que se opongan a lo previsto en este decreto.

### **Notas:**

1 V. Galindo Garfias, Ignacio. Primer Curso de Derecho Civil. México, Porrúa, 2000.

2 Adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 3 de diciembre de 1986 en su resolución 41/85.

3 Ratificada por México, el 21 de septiembre de 1990. Entró en vigor el 21 de octubre de 1990.

4 En el Principio 2, la propia Declaración dispone que “el niño gozará de una protección especial y dispondrá de oportunidades y servicios, dispensado todo ello por la ley y por otros medios, para que pueda desarrollarse física, mental, moral, espiritual y socialmente en forma saludable y normal, así como en condiciones de libertad y dignidad. Al promulgar leyes con este fin, la consideración fundamental a que se atenderá será el interés superior del niño.”

5 Opinión Consultiva OC-17/2002, de 28 de agosto de 2002, solicitada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos”. Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño. Corte Interamericana de Derechos Humanos, cuya competencia aceptó el Estado Mexicano el 16 de diciembre de 1998 al ratificar la Convención Interamericana de Derechos Humanos.

6 V. Children of Lesbian and Gay Parents: research, law and policy.

7 V. Children with lesbian parents: a community study.

8 V. Pérez Contreras, María de Montserrat. Derechos de los Homosexuales. México, Cámara de Diputados-UNAM, 2000.

9 Profesionales en el campo del análisis cuantitativo con Ph.D.s de la Universidad de Chicago en Sociología y Ciencia Política. Estudio publicado en 2001.

10 Homosexual parenting studies: myths and fallacies. Jokin de Irala, Cristina López Burgo.

11 Ley sobre Relaciones Familiares de 1917.

12 Ratificada por México el 24 de octubre de 1994.

13 Opinión Consultiva OC-17/2002, de 28 de agosto de 2002, solicitada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos”. Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño.

14 Ratificada por México, el 24 de marzo de 1981.

15 Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Villagrán Morales y Otros. Sentencia de 19 de noviembre de 1999. Cuya competencia aceptó el Estado Mexicano el 16 de diciembre de 1998 al ratificar la Convención Interamericana de Derechos Humanos.

16 Artículo 2 de la Ley General de Salud.

17 Tesis: Derecho a la salud. No se limita al aspecto físico, sino que se traduce en la obtención de un determinado bienestar general. Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXX. Diciembre de 2009. Página: 6 Tesis: P. LXVIII/2009 Tesis Aislada Materia(s): Constitucional.

18 Entró en vigor internacional el 3 de enero de 1976, ratificado por México en 1981. Artículo 12.1

19 Ratificado por México el 16 de abril de 1996. Artículo 10.1. Incluye el bienestar social.

20 Localización: Novena Época. Instancia: Primera Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. XXVIII, Julio de 2008. Página: 457. Tesis Aislada. Materia(s): Constitucional, Administrativa.

21 Opinión Consultiva OC-17/2002, de 28 de agosto de 2002, solicitada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos". Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño. Párrafo 86. Cuya competencia aceptó el Estado Mexicano el 16 de diciembre de 1998 al ratificar la Convención Interamericana de Derechos Humanos.

22 [http://www.who.int/features/factfiles/mental\\_health/mental\\_health\\_facts/es/index.html](http://www.who.int/features/factfiles/mental_health/mental_health_facts/es/index.html)

23 V. Rekers, GA. Review of research on homosexual parenting, adoption and Foster parenting. [www.narth.com/docs/rekers.html](http://www.narth.com/docs/rekers.html), Fontana M., Martínez P., Romeu, No es igual. Informe sobre el desarrollo infantil en parejas del mismo sexo.

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 4 días del mes de noviembre del año dos mil diez.

**Diputados:** Juan José Guerra Abud, Juan Carlos Natale López (rúbrica)

**QUE REFORMA EL ARTÍCULO 93 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO PEDRO VÁZQUEZ GONZÁLEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PT**

El suscrito, diputado federal a la LXI Legislatura del honorable Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 55, fracción II, 56 y 62 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someto a consideración del pleno de la Cámara de Diputados la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el párrafo tercero del artículo 93 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, bajo la siguiente:

**Exposición de Motivos**

La iniciativa que el Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo somete a la consideración de esta Cámara de Diputados, tiene el propósito de reformar el párrafo tercero del artículo 93 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para establecer de manera clara la facultad, que ya tienen las Cámaras, de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria, para ampliarlo a todas las dependencias que integran el sector paraestatal.

El artículo 90 de la propia Constitución, mismo que fue reformado en virtud del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de abril de 1981, establece que: “La administración pública federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo federal en su operación”.

La Ley Orgánica a la que hace mención el artículo 90 constitucional es la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, cuyo artículo 1º establece: “La presente ley establece las bases de organización de la administración pública federal centralizada y paraestatal.

La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, integran la administración pública centralizada.

**Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, componen la administración pública para estatal”.**

El artículo 93 constitucional en su párrafo tercero, otorga la facultad a las Cámaras del Congreso, a pedido de una cuarta parte de sus miembros, tratándose de los diputados, y de la mitad, si se trata de los senadores, para investigar el funcionamiento sólo de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria, excluyendo al resto de las entidades paraestatales que se establecen en el artículo 1º, párrafo tercero, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

En particular y en tratándose de fideicomisos públicos existe una total opacidad respecto de su funcionamiento y del uso transparente de los recursos públicos que se les asignan.

Por lo que nuestra propuesta se centra en ampliar la facultad de creación de comisiones de investigación no sólo a los organismos públicos descentralizados y las empresas de participación estatal mayoritaria, sino a todas las entidades paraestatales.

Debemos tener presente que la facultad de creación de comisiones de investigación por parte de las Cámaras del Congreso de la Unión se inscribe en los mecanismos de control que el Poder Legislativo ejerce sobre el Poder Ejecutivo y que mucho abonará la propuesta que hoy sometemos a su consideración para fortalecer el régimen de control de cuentas.

En el pasado, la Cámara de Diputados, en particular, ha creado comisiones de investigación como la Comisión de Investigación sobre Teléfonos de México en 1979, cuando esta empresa, hoy privada, era una empresa de participación estatal mayoritaria. En la LIV Legislatura se creó la Comisión de Investigación del Banco Nacional Pesquero y Portuario y en la LVI Legislatura la Comisión de Investigación de Conasupo.

De los tres ejemplos citados una era empresa de participación mayoritaria y los otros dos organismos públicos descentralizados, por lo que encuadraban en la hipótesis del párrafo tercero del artículo 93 constitucional.

La iniciativa que sometemos a su consideración reforma el párrafo tercero del artículo 93 constitucional y suprime la enumeración taxativa que ahí se hace de los organismos públicos descentralizados y de las empresas de participación estatal mayoritaria, para en su lugar hacer referencia a las entidades paraestatales, que serán todas aquellas que se constituyan en términos de la Ley Orgánica correspondiente a la que hace mención el artículo 90 constitucional, que ya citamos.

En el Diario Oficial de la Federación del jueves 12 de agosto de este año, se publicó la relación de entidades paraestatales en las que se incluyen fideicomisos tan importantes como el Fondo Nacional de Fomento Turístico o el Fideicomiso de Habitaciones Populares, el Fideicomiso de Fomento Minero y el Fideicomiso ProMéxico, en esta relación de entidades paraestatales se establece que suman 197 las entidades paraestatales del gobierno federal y que desarrollan una importante función tanto en las áreas estratégicas y prioritarias de la economía a las que hace referencia el párrafo quinto del artículo 28 constitucional que a la letra establece: “El Estado contará con los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo y en las actividades de carácter prioritario donde, de acuerdo con las leyes, participe por sí o con los sectores social y privado”.

De esta parte del artículo 28 constitucional, se desprende claramente que el sector paraestatal forma parte importante de la actividad económica del país en tanto que a él le corresponden el desarrollo de las áreas estratégicas y prioritarias de la economía del país.

Compañeras y compañeros diputados: por las consideraciones expuestas y con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 55, fracción II, 56 y 62 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someto a consideración del pleno de la Cámara de Diputados, la presente iniciativa con proyecto de



**Decreto por el que se reforma el párrafo tercero del artículo 93 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:**

**Artículo Primero.** Se reforma el párrafo tercero del artículo 93 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 93. ...**

...

Las Cámaras, a pedido de una cuarta parte de sus miembros, tratándose de los diputados, y de la mitad, si se trata de los senadores, tienen la facultad de integrar comisiones para investigar el funcionamiento **de las entidades de la administración pública paraestatal que se constituyan en términos de la ley correspondiente.** Los resultados de las investigaciones se harán del conocimiento del Ejecutivo federal.

...

...

**Transitorio**

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

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro a los doce días del mes de octubre del año dos mil diez.

Diputado Pedro Vázquez González (rúbrica)

QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DEL CÓDIGO CIVIL FEDERAL Y ADICIONA EL ARTÍCULO 40. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PRESENTADA POR LA DIPUTADA ENOÉ URANGA MUÑOZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD, EN LA SESIÓN DEL JUEVES 4 DE NOVIEMBRE DE 2010

La suscrita, Enoé Uranga Muñoz, diputada a la LXI Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, 72 y 135 de la Constitución Política; y 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos somete a consideración de este pleno la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Código Civil Federal y se adicionan los párrafos séptimo y octavo, recorriéndose el orden, al artículo 40. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

**Exposición de Motivos**

Es indudable que en México debemos establecer las condiciones para que prevalezca el respeto de los derechos humanos de todos los integrantes de la sociedad, particularmente de los niños y los adolescentes, quienes constituyen gran parte de la población vulnerabilizada, pese a que en el marco legal resulta muy relevante lo señalado en el artículo 40. de la Carta Magna, que en lo conducente dice:

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 de la dignidad de la niñez y el ejercicio pleno de sus derechos.

El Estado otorgará facilidades a los particulares para que coadyuven al cumplimiento de los derechos de la niñez.

En el ámbito internacional, la Convención de los Derechos del Niño, suscrita por el país en septiembre de 1989 y ratificada por el Senado de la República el 19 de junio de 1990, señala diversas garantías efectivas que debemos incorporar en la legislación:

**Artículo 19**

1. Los Estados parte adoptarán todas las medidas legislativas, administrativas, sociales y educativas **apropiadas para proteger al niño contra toda forma de perjuicio** o abuso físico o mental, descuido o trato negligente, malos tratos o explotación, incluido el abuso sexual, mientras el niño se encuentre bajo la custodia de los padres, de un representante legal o de cualquier otra persona que lo tenga a su cargo.
2. **Esas medidas de protección deberían comprender**, según corresponda, procedimientos eficaces para el establecimiento de programas sociales con objeto de proporcionar **la asistencia necesaria al niño y a quienes cuidan de él**, así como para otras formas de prevención y para la identificación, notificación, remisión a una institución, investigación, tratamiento y observación

ulterior de los casos descritos de malos tratos al niño y, según corresponda, la intervención judicial.

La Cumbre Mundial en favor de la Infancia, de la cual México formó parte activa, asumió un compromiso vinculante para brindar un futuro mejor a todos los infantes. De ahí que resulte necesario reconocer el principio fundamental del interés superior del niño, entendido como el **“conjunto de acciones y procesos tendentes a garantizar (a la infancia) un desarrollo integral y una vida digna, así como condiciones materiales y afectivas que les permitan vivir plenamente y alcanzar el máximo de bienestar posible”**.

La Opinión Consultiva OC-17/2002, del 28 de agosto de 2002, emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, refiere: “La expresión ‘interés superior del niño’ implica que el desarrollo de éste y el ejercicio pleno de sus derechos deben ser considerados criterios rectores para la elaboración de normas y la aplicación de éstas en todos los órdenes relativos a la vida del niño”.

El país ha incumplido sistemáticamente lo dispuesto en la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño, lo cual **implica un grave atraso en la defensa del interés superior del niño**, que el Estado mexicano en su conjunto se ha obligado a cumplir en varios tratados internacionales.

La Convención Internacional sobre los Derechos del Niño establece lo siguiente:

**Artículo 1.** Los Estados parte **respetarán los derechos enunciados en la presente convención y asegurarán su aplicación a cada niño sujeto a su jurisdicción, sin distinción alguna, independientemente de la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen nacional, étnico o social, la posición económica, los impedimentos físicos, el nacimiento o cualquier otra condición del niño, de sus padres o de sus representantes legales.**

**Artículo 2.** Los Estados parte tomarán todas las medidas apropiadas para **garantizar que el niño se vea protegido contra toda forma de discriminación o castigo por causa de la condición, las actividades, las opiniones expresadas o las creencias de sus padres, o sus tutores o de sus familiares.**

### **Artículo 3**

1. En todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, **las autoridades administrativas o los órganos legislativos**, una consideración primordial a que **se atenderá será el interés superior del niño.**

2. Los Estados parte se comprometen a asegurar al niño la protección y el cuidado que sean necesarios para su bienestar, **teniendo en cuenta los derechos y deberes de sus padres, tutores u otras personas responsables de él ante la ley y, con ese fin, tomarán todas las medidas legislativas y administrativas adecuadas.**

**Artículo 5.** Los Estados parte respetarán las responsabilidades, los derechos y **los deberes de los padres o, en su caso, de los miembros de la familia ampliada o de la comunidad**, según establezca la costumbre local, **de los tutores u otras personas encargadas legalmente del niño**

de impartirle, en consonancia con la evolución de sus facultades, dirección y orientación apropiadas para que el niño ejerza los derechos reconocidos en la presente convención.

#### **Artículo 14**

1. Los Estados parte respetarán **el derecho del niño a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión.**
2. Los Estados parte **respetarán los derechos y deberes de los padres y, en su caso, de los representantes legales, de guiar al niño en el ejercicio de su derecho de modo conforme a la evolución de sus facultades.**
3. **La libertad de profesar la propia religión o las propias creencias estará sujeta únicamente a las limitaciones prescritas en la ley que sean necesarias para proteger la seguridad, el orden, la moral o la salud públicos o los derechos y libertades fundamentales de los demás.**

#### **Artículo 16**

Ningún niño será objeto de injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia ni de ataques ilegales a su honra y a su reputación.

El niño tiene derecho a la protección de la ley contra esas injerencias o ataques.

#### **Artículo 18**

1. Los Estados parte pondrán **el máximo empeño en garantizar el reconocimiento del principio de que ambos padres tienen obligaciones comunes por lo que respecta a la crianza y al desarrollo del niño.** Incumbirá a los padres o, en su caso, a los representantes legales la responsabilidad primordial de la crianza y el desarrollo del niño. **Su preocupación fundamental será el interés superior del niño.**

#### **Artículo 24**

1. Los Estados parte reconocen **el derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud y a servicios para el tratamiento de las enfermedades y la rehabilitación de la salud.** Los Estados parte se esforzarán por asegurar que ningún niño sea privado de su derecho al disfrute de esos servicios sanitarios.
2. Los Estados parte asegurarán la plena aplicación de este derecho y, en particular, adoptarán las medidas apropiadas para...
3. Los Estados parte adoptarán todas las medidas eficaces y apropiadas posibles para abolir las prácticas tradicionales que sean perjudiciales para la salud de los niños.

#### **Artículo 26**

1. Los Estados parte **reconocerán a todos los niños el derecho a beneficiarse de la seguridad social, incluso del Seguro Social,** y adoptarán las medidas necesarias para lograr la plena realización de este derecho, de conformidad con su legislación nacional.

2. Las prestaciones deberían concederse, cuando corresponda, teniendo en cuenta los recursos y la situación del niño y de las personas que sean responsables del mantenimiento del niño, así como cualquier otra consideración pertinente a una solicitud de prestaciones hecha por el niño o en su nombre.

#### Artículo 27

1. Los Estados parte reconocen **el derecho de todo niño a un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social.**

2. **A los padres u otras personas encargadas del niño incumbe la responsabilidad** primordial de proporcionar, dentro de sus posibilidades y medios económicos, las condiciones de vida que sean necesarias para el desarrollo del niño.

3. Los Estados parte, de acuerdo con las condiciones nacionales y con arreglo a sus medios, **adoptarán medidas apropiadas para ayudar a los padres y a otras personas responsables por el niño a dar efectividad a este derecho** y, en caso necesario, proporcionarán asistencia material y programas de apoyo, particularmente respecto a la nutrición, el vestuario y la vivienda.

Sustentada en todo lo anterior, la presente iniciativa busca el reconocimiento del **derecho de los niños a vivir sin discriminación y sin violencia**, en familias que crean en el cumplimiento de la ley. Con esta reforma se da cumplimiento a lo dispuesto en los artículos 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece la igualdad de todos los mexicanos ante **la ley; y 1o., que prohíbe todo acto discriminatorio, como que los hijos (biológicos o adoptados) sean señalados y estigmatizados o privados de algún derecho por la preferencia sexual o el estado civil de de sus madres, padres o tutores.**

La Convención sobre los Derechos del Niño establece el derecho de éste a tener una familia. Ese tratado ampara la diversidad de grupos familiares que pudiere haber a escala mundial. La Declaración de Beijing+5 obliga al Estado a reconocer cualquier tipo de formación o grupo familiar. Desde esta perspectiva, el Estado tiene la obligación de garantizar que la familia cumpla sus funciones de salvaguardar los derechos de los niños, sin importar cómo esté constituida la familia.

En México, **la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ha definido con claridad en la acción de inconstitucionalidad número 2/2010, los diferentes tipos de familias que la Carta Magna reconoce.** Estableció: “Se consagra constitucionalmente la protección a la familia –de su organización y desarrollo–, sin que tal protección constitucional se refiera o se limite a un tipo de familia, como sería la nuclear (padre, madre e hijos). Por consiguiente, si partimos de que la Constitución no protege exclusivamente a la familia que surge o se constituye mediante aquella institución, debido a que la protección es a la familia, entonces, dentro de un estado democrático de derecho, en el que el respeto de la pluralidad es parte de su esencia, lo que debe entenderse protegido constitucionalmente es la familia en su realidad social. Por tanto, tal protección debe cubrir todas sus formas y manifestaciones en cuanto la realidad existente alcanzando a dar cobertura a las familias que se constituyan por el matrimonio, por uniones de hecho, por un padre o una madre e hijos (familia monoparental), o bien, por cualquier otra forma, como las constituidas por parejas del mismo sexo que denote un vínculo similar (...). Asimismo, no es posible inferir que la Constitución protege sólo un único modelo de familia”.

Y determina que la preferencia sexual no debe ser un elemento que incida para determinar si una persona es candidata a adoptar un infante.

Es obligación de la Cámara recordar que la SCJN es la única facultada para interpretar la Constitución y que lo fundamental respecto a las normas es que estén ajustadas a nuestra realidad, pues lo contrario sería un retroceso y rompería el principio de igualdad consagrado en el artículo 1o. de la Carta Magna.

Desgraciadamente, desatendiendo esa disposición jurídica, en estos momentos niños que viven en familias con padres del mismo sexo padecen las consecuencias de los debates mediáticos promovidos por políticos mediocres. Estos infantes son víctimas de la carencia de información pública y objetiva sobre sus familias, y sufren la invisibilidad de sus derechos y la descalificación pública.

Por ello, considerando que el concepto de *igualdad* no significa una igualdad de trato por el Estado sino, más bien, un trato igual, sin distinción, y considerando que las instituciones del Estado, como ya señala expresamente la **SCJN**, deben siempre actuar buscando remover los obstáculos para que la igualdad impere por el bien superior del niño, es imperioso desalentar las prácticas violatorias de la ley.

El tema central es el derecho de los niños a ser reconocidos como parte de una familia, con todos los derechos que ello conlleva. Cuando a un niño se deniega el reconocimiento legal de uno de sus padres, se le niegan también todos los derechos que este ascendiente puede darle, como la herencia, la seguridad social o la alimentación.

Además, el niño sufre por extensión de la discriminación dirigida hacia sus padres si no son heterosexuales, y su familia es colocada en una posición inferior y de desventaja frente al resto de familias que forman la sociedad.

De todo lo anterior queda claro que no es sólo reprobable sino que debe ser un elemento restrictivo para adoptar un niño que una persona que lo solicite sea un promovente de la desintegración social y discrimine activamente a otras familias sólo porque están estructuradas en forma diferente de la suya.

Por ello no se trata solamente de si una madre o un padre no biológico tiene la posibilidad legal de ser reconocido como tal, fundamentalmente se trata en primer lugar de los derechos del niño a ser reconocido como hijo de sus padres.

Por otro lado, y sustentado en el principio de protección del bien superior de los niños, el Estado debe vigilar que éstos no sean adoptados por personas que promuevan atentar contra valores fundamentales para el estado de derecho, e incluso fomenten el asesinato como herramienta de castigo, usando para fines de ganancia o para su provecho falsas ofertas respecto a temas contrarios a la Constitución, como la pena de muerte, que sólo alimentan la violencia y la cultura de la muerte, aunque la ley ya dice que el adoptante debe ser persona apta para adoptar.

**En el país**, la pena capital ha sido abolida en materia penal federal y en abril de 2004 el Senado de la República derogó la pena de muerte del Código de Justicia Militar, pese a que dicha sanción no se ha aplicado desde 1961.

En abril de 2005, México suprimió la pena de muerte, los castigos corporales y los azotes, a través de la modificación de los artículos 14 y 22 de la Constitución Política.

México firmó en 1978 la Convención Americana de Derechos Humanos, también conocida como Pacto de San José, el cual entró en vigor el 18 de julio de 1978, y México la ratificó el 24 de marzo de 1981. De igual manera, forma parte del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, publicado en el Diario Oficial de 20 de mayo de 1981 y que entró en vigor para México el 23 de junio del mismo año, de cuyo artículo 6 se desprende que es deseable la abolición de la pena de muerte. Derivado de ese pacto, la Asamblea General de Naciones Unidas aprobó el 15 de diciembre de 1989 el Segundo Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, destinado a abolir la pena de muerte. Este Segundo Protocolo Facultativo obliga al país, en atención de que el instrumento de adhesión de México a él se realizó en la ceremonia de tratados convocada por el secretario general de Naciones Unidas y entró en vigor para México el 17 de junio de 2002.

En el artículo 1o. del segundo protocolo se previene que no se ejecutará a ninguna persona sometida a la jurisdicción de un Estado parte en él y cada uno de los Estados parte adoptará todas las medidas necesarias para abolir la pena de muerte en su jurisdicción.

México se sumó el 28 de junio de 2007 al Protocolo de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, relativo a la abolición de la pena de muerte. En el artículo 1o. se determina que los Estados parte no aplicarán en su territorio la pena de muerte a ninguna persona sometida a su jurisdicción.

De ahí que resulte total adecuar desde la norma fundamental, en el artículo 4o., que cualquier persona que esté en favor de la pena de muerte está en pro de pasar por encima del estado de derecho y de la propia Constitución del país.

Dada la gravedad de tal implicación para la visión que México tiene respecto a su futuro, es fundamental que evitemos a través de la presente iniciativa que tengan la posibilidad de adoptar quienes vulneren los compromisos del Estado mexicano y pretendan violar la Carta Magna en materia de derechos humanos, particularmente a quienes lo hacen con el tema de la pena de muerte.

Una vez establecida la anterior propuesta de reforma, se requiere adecuar y armonizar la legislación secundaria, concretamente el Código Civil Federal.

Así, aun cuando el artículo 390 se refiere en la fracción II a ser apto para adoptar, es preciso incorporar una fracción IV a este precepto para inferir con claridad qué conductas no deben ser consideradas aptas para adoptar.

También se considera tal impedimento para adoptar a las personas que inciten o promuevan la exclusión, la discriminación.

La educación de los niños debe sobre todo atenerse al respeto de la laicidad del Estado y a la decencia de quienes educan, entendida ésta como el cumplimiento de las leyes de la nación. Por lo mismo, que se señale puntualmente que quienes han sido sancionados por cometer delitos patrimoniales contra el Estado o particulares ponen en riesgo los valores éticos de los niños, por lo que no deben adoptar.

Finalmente, uno de los más dolorosos problemas que enfrenta la infancia es el abuso sexual. En ese tema debemos señalar firmemente que los que estén sujetos a procesos por complicidad o

encubrimiento de pederastas, y más si se trata de ministros de culto o personajes en situación de privilegio como ellos, tampoco podrán adoptar.

Como hemos señalado, la aspiración a la igualdad, que consagra la Carta Magna, es principal motivador de las presentes reformas, por lo que también tienen por objeto estandarizar y hacer incluyente el lenguaje de la ley, conscientes de las dificultades actuales de incardinación del lenguaje de género en el actual ordenamiento jurídico y de su necesaria graduación.

El lenguaje jurídico exige la mayor posibilidad de correspondencia de significados para evitar la inseguridad jurídica. Se hace necesario por tanto que las expresiones lingüísticas se aproximen en la mayor medida a la justa expresión que se pretende en su regulación.

Una vez establecida esa posición, en la estructura misma del derecho, y en el proceso de creación de las normas jurídicas, se impone la reflexión sobre la exigencia de integrar el lenguaje de género como un elemento más de corrección técnica en la creación de las normas. Esta concepción impone que la identidad de las mujeres, como sujeto diferenciado de los hombres, merezca su propia consideración en el lenguaje.

De ahí que en el texto de la presente reforma se distinga entre la y el adoptado, la y el adoptante, los padres y las madres, las extranjeras y los extranjeros.

Asimismo, se trasluce la posibilidad de que las uniones civiles reconocidas en las legislaciones locales puedan adoptar en los mismos términos y con las mismas obligaciones que actualmente se consideran para el matrimonio y el concubinato. Con ello se adecuan las normas a la realidad objetiva, se armoniza con términos ya aprobados por esta soberanía, como los establecidos en las reformas aprobadas en términos de seguridad social, y se materializan jurídicamente las resoluciones emitidas por la SCJN en referencia al artículo 4o. de la Constitución, y la constitucionalidad de las familias formadas por personas del mismo sexo, con hijos o sin ellos, que ya son reguladas en diferentes ordenamientos estatales en el país.

Por lo expuesto y fundado, se somete a consideración del pleno la presente iniciativa con proyecto de

**Decreto por el que se adicionan los párrafos séptimo y octavo, recorriéndose el orden, al artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y se reforman y adicionan diversas disposiciones del Código Civil Federal**

**Primero.** Se **adicionan** los párrafos séptimo y octavo, recorriéndose el orden, al artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 4o. (...)**

(...)  
(...)  
(...)  
(...)  
(...)  
(...)



El interés superior de la niñez se refiere a todas las medidas concernientes a las niñas y los niños con la finalidad de erradicar su protección irregular que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos.

En consecuencia, el Estado cuidará que las adopciones de las niñas y de los niños que se realicen en todo el país se otorguen a personas adultas mayores de veinticinco años, libres de matrimonio, en pleno ejercicio de sus derechos o en su caso **las personas unidas en matrimonio, concubinato o uniones civiles** cuando **ambos** estén conformes, siempre y cuando se acredite que la adopción es benéfica para el menor que trata de adoptarse y que los interesados en obtenerla **no realicen conductas que promuevan violar los principios consagrados en esta Constitución Política y los tratados internacionales donde el Estado sea parte, particularmente en materia de derechos humanos, como la pena de muerte, y el principio de no discriminación, no hayan sido sancionados por delitos patrimoniales contra el estado o particulares, y no estén sujeto a procesos, tanto en el país como en el extranjero, por pederastia, complicidad o encubrimiento de ésta.**

**Segundo.** Se **reforman** los artículos 390, 391, 394, 410 E y 410 F del Código Civil Federal, para quedar como sigue:

## **De la Adopción**

### **Sección Primera**

#### **Disposiciones Generales**

**Artículo 390.** La o el mayor de veinticinco años, libres de matrimonio, en pleno ejercicio de sus derechos, pueden adoptar uno o más menores o a un incapacitado, aun cuando éste sea mayor de edad, siempre que la o el adoptante tenga diecisiete años más que **la o el adoptado** y que acredite además

I. (...)

**II. Que el o la adoptante es persona apta y adecuada para adoptar;**

III. (...)

**IV. No realizar conductas que promuevan violar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los tratados internacionales donde el Estado sea parte, particularmente en materia de derechos humanos, como la pena de muerte, y el principio de no discriminación, como la exclusión;**

**V. No haber sido sancionado por delitos patrimoniales contra el Estado o particulares;**

**VI. No estar sujeto a procesos, tanto en el país como en el extranjero, por pederastia, complicidad o encubrimiento de ésta.**

**Artículo 391.** Las **personas unidas en matrimonio, concubinato o uniones civiles** podrán adoptar, cuando **ambos** estén conformes en considerar **al adoptado o la adoptada como hijo o**

**hija** y aunque sólo **una de ellas** cumpla el requisito de la edad a que se refiere el artículo anterior, pero siempre y cuando la diferencia de edad entre cualquiera de los adoptantes y **el adoptado o la adoptada** sea de diecisiete años de edad cuando menos. Se deberán acreditar, además, los requisitos previstos en las fracciones del artículo anterior.

**Artículo 394.** El menor o la persona con incapacidad que haya sido adoptado bajo la forma de adopción simple podrá impugnar la adopción dentro del año siguiente a la mayoría de edad o a la fecha en que haya desaparecido la incapacidad, derechos y obligaciones **que tienen los padres y madres** respecto de la persona y bienes de los hijos. **El o la adoptante** dará nombre y sus apellidos **al adoptado o adoptada**, salvo que por circunstancias específicas, en el caso de la adopción simple, no se estime conveniente.

### **De la Adopción Internacional**

**Artículo 410 E.** La adopción internacional es la promovida **por ciudadanas y ciudadanos** de otro país, con residencia habitual fuera del territorio nacional; y tiene como objeto incorporar en una familia a un menor que no puede encontrar una familia en su país de origen. Esta adopción se registrará por los tratados internacionales suscritos y ratificados por el Estado mexicano y, en lo conducente, por las disposiciones de este código.

La adopción **por extranjeras o extranjeros** es la promovida por **ciudadanas o ciudadanos** de otro país con residencia permanente en el territorio nacional. Esta adopción se registrará por lo dispuesto en el presente código.

**Artículo 410 F.** En igualdad de circunstancias se dará preferencia en la adopción **a mexicanas o mexicanos sobre extranjeras o extranjeros**.

### **Transitorio**

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

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 4 de noviembre de 2010.

**Diputados:** Enoé Uranga Muñoz, Víctor Manuel Castro Cosío, Pedro Jiménez León, Ángeles Nazares Jerónimo, Mauricio Alonso Toledo Gutiérrez, Jaime Arturo Vázquez Aguilar, Jaime Fernando Cárdenas Gracia, Laura Piña Olmedo, Filemón Navarro Aguilar, Esthela Damián Peralta, José María Valencia Barajas, Teresa del Carmen Incháustegui Romero, Florentina Rosario Morales, Samuel Herrera Chávez, Víctor Hugo Ciriago Vásquez (rúbricas).

(Turnada a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, y de Justicia. Noviembre 4 de 2010.)

**QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, DE LA LEY DE LA POLICÍA FEDERAL Y DE LA LEY GENERAL DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA, A CARGO DEL DIPUTADO JOSÉ LUIS OVANDO PATRÓN, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN**

El suscrito, diputado de la LXI Legislatura del honorable Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, en ejercicio de la facultad concedida en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 55, fracción II, 56 y 62 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someto a consideración de esta honorable asamblea el siguiente proyecto de decreto por el que se reforman los párrafos noveno y décimo del artículo 21, la fracción XXIII del artículo 73, el inciso h) de la fracción III y el primer párrafo de la fracción VII del artículo 115; y se adicionan los párrafos décimo, décimo primero y décimo segundo, recorriendo el actual párrafo décimo para quedar como décimo tercero del artículo 21 y un segundo y tercer párrafo, recorriendo el actual segundo para quedar como cuarto del artículo 115, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; se adiciona la fracción XLV, recorriendo las subsecuentes, del artículo 8 de la Ley de la Policía Federal; se reforman las fracciones VI y XIV del artículo 7, la fracción XVIII del artículo 14, la fracción III del artículo 18, la fracción XVIII del artículo 29, la fracción IX del artículo 33, el numeral 1 del inciso a) de la fracción II del apartado A del artículo 39, la fracción VII del artículo 47, y la fracción VIII del artículo 85; y se adicionan una fracción XII, recorriéndose las subsecuentes del artículo 5, una fracción XV, recorriéndose la actual para quedar como XVI del artículo 7, una fracción XIX, recorriéndose la actual para quedar como XX del artículo 14, una fracción XIX, recorriéndose la actual para quedar como XX del artículo 29, las fracciones X y XI, recorriéndose la actual fracción X para quedar como XII del artículo 33, todos de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, con base en la siguiente:

**Exposición de Motivos**

Ante la necesidad de contar con más y mejor seguridad en nuestro país, se ha concebido la creación de nuevas disposiciones legales, mientras otras tantas, se han reformado y adicionado con el propósito de contar con instrumentos jurídicos acordes a la realidad que se vive derivado del incremento de la incidencia delictiva. En éste sentido, se han dado cambios en los últimos años, que han tenido el propósito de mejorar la función de seguridad pública; aunque ello en definitiva no ha sido un camino sencillo.

La preocupación constante del Estado Mexicano ha sido concretar medios e instrumentos que tengan relación directa el combate a las estructuras de la delincuencia, la cual ha llegado a introducirse al ámbito de quienes tienen en sus manos brindar seguridad a la ciudadanía.

No ha sido sencillo para las instituciones encargadas de la Seguridad Pública el recobrar la confianza en la gente; y menos el enfrentarse con grupos de delincuentes que cuenta con armamento de alto poder, y sofisticado, superior al utilizado por las policías locales preventivas y de tránsito que se tienen dentro de cada entidad federativa, municipios y en el Distrito Federal.

Todo esto se suma al deterioro económico y social de actualidad, producto de las devaluaciones económicas, la carencia de oportunidades laborales y educativas para la población, aunado a otras causas como lo es la corrupción, práctica que se ha infiltrado en las instituciones de justicia y

seguridad, así como el incremento en el tráfico y consumo de drogas e incursión de la delincuencia organizada <sup>1</sup> en la comisión de múltiples delitos de alto impacto social.

Lo anterior, visualiza un panorama que sugiere inmediata atención poniendo en marcha propuestas tendientes a mejorar las condiciones de convivencia social, siendo fundamental dentro de las estrategias a seguir, el fortalecimiento de la función policial en las entidades federativas en materia de prevención y combate al delito; con independencia de la aplicación de programas dirigidos a atender la crisis que en la actualidad enfrentan las familias dentro de su núcleo por desintegración familiar debido a procesos de violencia, drogadicción y alcoholismo como agentes que igualmente han contribuido a la descomposición del tejido social, problemática de la que sin duda no se encuentran exentos los integrantes las corporaciones de policías.

Estas son algunas cuestiones que se han manifestado dentro del contexto que da pauta al fenómeno delictivo, y que tienen su origen en el propio individuo por la incipiente formación de principios y valores morales emanados en el seno familiar, así como la influencia del entorno que le rodea. Ante dichas circunstancias, resulta preciso atender a nuevos modelos de seguridad pública que permitan contrarrestar las acciones de quienes pretenden perpetrar un delito.

Por tanto, al ser la seguridad pública una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se hace necesario implementar una serie de cambios estructurales, orgánicos y funcionales, todos ellos encaminados de manera conjunta al objeto de tener una mejor policía, cercana a la gente, coordinada, capaz y decidida a cumplir con su trabajo de prevención y combate al delito, con los elementos necesarios, conocimiento pleno de sus funciones, y con los recursos materiales de infraestructura y humanos suficientes, que tiendan a evitar que el elemento policial se corrompa.

Muestra de la inseguridad que ha generado la delincuencia en la actualidad, es el impacto que se ha dejado ver en los sectores económico, político y social en nuestro país. De acuerdo a datos de la Secretaría de Seguridad Pública Federal los delitos de fuero común en el 2009 se ubicaron en un 93 por ciento, <sup>2</sup> de donde destaca el robo en sus diversas modalidades con un 37.6 por ciento lo cual comulga con lo señalado en la sexta Encuesta Nacional sobre Inseguridad, donde un estudio realizado sobre los delitos que padecen las víctimas encuestadas, sitúa a dicho ilícito en un 78.8 por ciento, <sup>3</sup> constituyendo uno de los primeros pasos para el delincuente en su carrera criminal para la futura comisión de delitos de mayor escala. En el caso del secuestro, el número de personas internas por éste delito suman un total de 9,014, cifra que pudo haber sido menor al haberse atendido eficazmente la evolución e incidencia delictiva de dichos sujetos en etapas primarias.

Por su parte, el Estado para enfrentar al robo como manifestación de primigenia de graves ilícitos, entre sus acciones para la prevención y combate del delito, ha tenido como aparato principal en contra de la delincuencia a la policía de proximidad social, conformada por las policías estatales y municipales, mismas que debieran tener un contacto constante hacia la ciudadanía a través de una serie de líneas de acción encaminadas a la prevención del delito, y enfrentar a los delincuentes; lastimosamente dentro de su esquema de actuación no se ha tenido la capacidad necesaria para un rotundo combate coordinado en la etapa primaria de la delincuencia en el ámbito local y estatal. Diversos factores han influido, entre los cuales se destaca a la corrupción, donde según un estudio presentado por la Conferencia Nacional de Secretarios de Seguridad Pública, el cual expresa que

“Sin corrupción no subsistiría el 93 por ciento de policías estatales y municipales”, de donde se comprende que su causa primordial, es la baja remuneración salarial.

Ejemplo de dicha baja remuneración salarial, es que de los 159,734 policías municipales en activo registrados en el país por el Sistema Nacional de Seguridad Pública, el 60.9 por ciento recibe un ingreso máximo de \$4,000 pesos mensuales, lo que los convierte en un blanco perfecto para corromperse.

Si agregamos a esto, que el 70 por ciento se encuentran en el nivel básico de enseñanza, es analfabeta o sin instrucción, se pone de manifiesto el hecho de que la realidad en el ámbito municipal no se cuenta un personal capaz de prestar un servicio al público usuario, ni enfrentar a la delincuencia en sus más básicas manifestaciones, ya que también se carece de personal suficiente, infraestructura, recursos materiales, sumado a que resultan deficientes la aplicación de programas y protocolos de coordinación para tales efectos.

La situación se torna preocupante, aún cuando el panorama que se presenta en el caso de las policías municipales no dista mucho la situación que se vive en la policía estatal, la que en promedio de percepción salarial de sus 186,862 elementos operativos se encuentra en un aproximado de \$6,500 pesos mensuales; cuando el costo de vida se encuentra en un rango de \$10,000 pesos, comprendiéndose un déficit que se contrapone incluso con lo dispuesto al concepto de salario mínimo, contemplado en el párrafo segundo del artículo 90 de la Ley Federal del Trabajo, estableciéndose que éste “será suficiente para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia en el orden material, social y cultural, y para proveer a la educación obligatoria de los hijos”, toda vez que el trabajo que desempeñan los elementos policiales es extenuante y de alto riesgo.

Ejemplo de la viabilidad de la propuesta, es el Distrito Federal donde el cuerpo de policía está adscrito a un mando –secretario de Seguridad Pública del Distrito Federal– que regula y opera la función de seguridad pública en las 16 demarcaciones territoriales que lo conforman actualmente, teniendo un índice de violencia relativamente reducido considerando el tamaño de su población, mientras que Ciudad Juárez tiene más de 190 homicidios por cada 100 mil habitantes, el Distrito Federal solo registra 6. <sup>4</sup>

En lo que hace a Colombia el modelo de policía única ha garantizado la total efectividad de una institución policial, ya que se tiene la experiencia de que al contar con un cuerpo policial nacional, ante el delito es cada vez más globalizado, la policía local ha tenido el respaldo nacional evitando que esta no quede secuestrada por el crimen organizado ó se infiltre en ella. <sup>5</sup>

Lo anterior pone de manifiesto la necesidad de implementar a nivel nacional el mando único de policía, esencialmente porque nuestro país aceptó ser Estado parte de “La Convención de Palermo”, desde el 29 de septiembre de 2003, llevando consigo el compromiso de confrontar a la delincuencia de manera decisiva –pues ello es materia de seguridad pública–, a modo de fortalecer acciones en contra de la delincuencia organizada, para combatir el blanqueo de dinero, la corrupción, la disposición de parte de los delincuentes de bienes producto de las actividades ilícitas, etcétera, normas que no son ajenas a nuestro sistema de justicia y seguridad actual. <sup>6</sup>

La venezolana Nancy Granadillo, especialista en Ciencias Penales y Criminológicas en su ponencia durante el Tercer Encuentro Anual de Criminología (2006), manifestó el hecho tomar medidas contundentes en contra de la delincuencia en sus distintas manifestaciones, señalando que “la compleja estructura de los grupos de delincuencia organizada requiere necesariamente de

estrategias conjuntas que permitan disminuir el incremento que este flagelo ha presentado en las últimas décadas, partiendo de la base que la seguridad jurídica de los ciudadanos debe ser la garantía por excelencia tutelada por los Estados”.<sup>7</sup>

En nuestro país, es importante conocer y tener siempre en cuenta el criterio básico para repartir las competencias entre el ámbito federal y el local, así lo marca nuestra Constitución en su artículo 124, donde se establece que todo aquello que no esté expresamente atribuido a las autoridades federales, se entenderá reservado a los estados. Este principio es la primera fuente de la descentralización, ya que la actuación del gobierno federal esta limitada a aquello que expresamente le fue conferido; en contraposición los estados tienen atribuciones sobre todas las demás materias no enunciadas.

Partiendo de que la seguridad pública es una materia concurrente entre las diferentes Entidades Federativas, el Distrito Federal y la Federación, en donde el reparto de competencias debe hacerse en una ley marco expedida por el Congreso de la Unión, tal y como lo señalan los artículos 21, 73 fracciones XXIII, y 122 Base Segunda fracción II inciso e) de la Constitución Federal, es que se presenta la presente reforma a la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

SEGURIDAD PÚBLICA. ES UNA MATERIA CONCURRENTE EN LA QUE TODAS LAS INSTANCIAS DE GOBIERNO DEBEN COORDINAR ESFUERZOS PARA LA CONSECUCIÓN DEL FIN COMÚN DE COMBATE A LA DELINCUENCIA, BAJO UNA LEY GENERAL EXPEDIDA POR EL CONGRESO DE LA UNIÓN. El artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que la seguridad pública es una función a cargo de la Federación, del Distrito Federal, de los Estados y de los Municipios, los cuales deben coordinarse, en los términos señalados por la ley, para fijar un sistema nacional de seguridad pública. Por su parte, el artículo 73, fracción XXIII, constitucional, prevé la facultad del Congreso de la Unión para establecer las bases de dicha coordinación en una ley general, de donde deriva que aquélla debe entenderse no sólo en referencia al ámbito administrativo, sino también al legislativo. Así, el Congreso de la Unión puede coordinar legislativamente mediante una ley general en la que se distribuyan las facultades competenciales de los distintos niveles de gobierno, por ende, la seguridad pública constituye una materia concurrente inserta en el contexto del federalismo cooperativo, en la que existe la obligación constitucional para todas las instancias de gobierno de coordinar esfuerzos para la consecución del fin común de combate a la delincuencia, bajo una ley general expedida por el Congreso de la Unión.

Controversia constitucional 132/2006. Asamblea Legislativa del Distrito Federal. 10 de marzo de 2008. Mayoría de seis votos. Disidentes: José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, Sergio A. Valls Hernández y Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretarios: José María Soberanes Díez, Fabiana Estrada Tena y Marat Paredes Montiel. El Tribunal Pleno, el veintiséis de marzo en curso, aprobó, con el número IX/2009, la tesis aislada que antecede. México, Distrito Federal, a veintiséis de marzo de dos mil nueve.

Por las razones expuestas, no puede comprenderse la solución a la inseguridad en los Estados y sus municipios con la integración de las 2 mil 022 corporaciones policiales que cubren el 82.9 por ciento de los municipios del país ni a las 31 corporaciones estatales, con la inclusión del Distrito Federal.

Por ello, esta iniciativa propone dentro del artículo 21 de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el establecimiento de un mando único en los Estados y el Distrito Federal, que tendrá la obligación de atender las necesidades de seguridad pública, exceptuando las

correspondientes a los cuerpos básicos de policía de proximidad; en aquellos municipios que no cumplan con los procedimientos de acreditación y desarrollo institucional. Asimismo se establece que las instituciones municipales estarán bajo el mando del Presidente Municipal, cuando certifiquen las condiciones objetivas del desarrollo institucional y el procedimiento para la acreditación, conforme lo dispuesto en la Ley General de la materia. En caso contrario, se sujetarán al mando único del gobierno estatal.

En cuanto a la reforma al artículo 73 constitucional, se propone incorporar la facultad del Congreso de la Unión para instituir el mando único de las Entidades Federativas, además de los cuerpos básicos de proximidad municipal.

Por lo que respecta al artículo 115 constitucional, se reforma la fracción h) a fin de establecer que los Municipios, contarán con una Institución policial que certifique las condiciones objetivas del desarrollo institucional y el procedimiento para la acreditación, que estará bajo el mando del Presidente Municipal. Además, se incorpora la figura de cuerpo básico de policía de proximidad y se conserva la figura policial de tránsito. En casos de fuerza mayor o alteración grave del orden, la Institución Policial Municipal acatará las disposiciones del mando único estatal, únicamente durante la contingencia.

Tocante al artículo 8 de la Ley de la Policía Federal, se adiciona la fracción XLV, recorriéndose las subsecuentes para reiterar la coordinación con el mando único de las entidades federativas.

Por lo que se refiere a la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública se establece dentro del artículo 5º incluir la definición de Plataforma México como una infraestructura tecnológica de telecomunicación informática, instalaciones técnicas, equipamiento y en general, toda tecnología para garantizar la procuración de una seguridad pública cada vez más sólida, mediante un sistema que genera información de inteligencia para asistir a la actuación policial en el combate con eficiencia en contra del crimen organizado. Así también se reforman las fracciones VI y XIV del artículo 7 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública para incluir la homologación de los procedimientos de selección, ingreso, formación, capacitación, evaluación, reconocimiento, certificación y registro de los servidores públicos de las Instituciones de Seguridad Pública, así como la optimización de los recursos materiales financieros y el capital humano.

De igual forma se reforma la fracción XVIII del artículo 14 para establecer las condiciones objetivas del desarrollo institucional y el procedimiento que deberán acreditar los municipios para contar con instituciones policiales de seguridad pública.

En cuanto al artículo 18, se reforma la fracción III para incorporar los términos “calidad del servicio y ética profesional” en el Programa Rector de Profesionalización del Secretario Ejecutivo del Sistema de Seguridad Pública.

En el artículo 29, en congruencia con las modificaciones constitucionales, se reitera la coordinación entre la federación, el mando único estatal y los cuerpos de seguridad pública municipal.

En el artículo 33 de la citada ley, se adicionan como funciones de la Conferencia Nacional de Seguridad Pública Municipal, promover que las instituciones policiales acreditadas de los municipios, conforme a los lineamientos dispuestos por el Consejo Nacional, cumplan con los fines y objetivos de seguridad pública en el ámbito de sus competencias; así como vigilar que los cuerpos policíacos básicos de policía de proximidad municipal, cumplan con las disposiciones aplicables a sus funciones, respecto del desarrollo policial.



En el artículo 39 de este ordenamiento, se incorpora el esquema de homologación de las políticas relativas a la selección, ingreso, permanencia, estímulos, promoción, reconocimiento y terminación del servicio de los integrantes de las Instituciones Policiales.

Se modifica la fracción VII del artículo 47 para reiterar la relación de colaboración entre la policía y la ciudadanía en los Programas Rectores de Profesionalización.

Finalmente en el artículo 85, se establece con carácter prioritario, la adquisición de viviendas dignas, a través del crédito correspondiente, por parte de los cuerpos policiales.

Las modificaciones propuestas son armónicas dentro de nuestro sistema de seguridad pública, y resultan acordes a la reunión sostenida entre el Gobierno Federal, la Conferencia Nacional de Gobernadores y la Conferencia Nacional de Seguridad Pública Municipal, donde se compartió la idea de un nuevo modelo policial en el país.<sup>8</sup>

Es importante mencionar también, que en materia internacional, es indispensable y fundamental la pronta conformación de un mando único de policía estatal en razón de que las secretarías de Relaciones Exteriores, de Seguridad Pública, la Procuraduría General de la República, las Secretarías de Seguridad Pública estatales y Procuradurías Generales de justicia locales han actuado de forma desarticulada entre sí, no dan seguimiento a sus compromisos y la información que brindan es inconsistente. Tales deficiencias administrativas y de control interno han impedido el combate eficaz desde el gobierno contra la delincuencia organizada y malogran la cooperación con el exterior, señala la Auditoría Superior de la Federación.

Desde que surgió como un Estado independiente, México ha suscrito 133 tratados, convenios y acuerdos internacionales en materia de seguridad pública para prevenir y combatir los nuevos y antiguos delitos transfronterizos. Esos pactos, binacionales y regionales, son los principales instrumentos con los que cuenta contra la impunidad de la delincuencia organizada. Recurre a ellos en casos de extradición (cuando los probables responsables de cometer delitos o las pruebas se encuentran fuera de la jurisdicción del Estado mexicano) para solicitar o brindar asistencia jurídica y para la ejecución de sentencias penales (traslado de reos).<sup>9</sup>

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2007-2012, en su “Eje rector I: estado de derecho y seguridad”, indica la necesidad de establecer convenios de colaboración en el ámbito internacional para mejorar el combate al crimen organizado y prevenir la impunidad. Tal gestión es posible, señala el PND, mediante la suscripción de diversos instrumentos internacionales, por los que este país también contribuye a la seguridad internacional.

Sin embargo, la falta de coordinación entre las dependencias federales, estatales y municipales, y del seguimiento a los compromisos contraídos por México en materia de seguridad pública hicieron ineficaz e ineficiente la lucha contra la delincuencia organizada. Así lo señaló la Auditoría Superior de la Federación (ASF) en la auditoría que realizó para verificar el cumplimiento de los objetivos y metas que se trazaron para 2008 esas dependencias en cuanto a los “Tratados Internacionales en Materia de Seguridad Pública”.

Con la creación de un mando único, se pretende dar puntual cumplimiento a los compromisos internacionales en materia de derechos humanos y seguridad pública tal y como son:

- Convención Americana sobre Derechos Humanos “Pacto de San José de Costa Rica”



- Protocolo a la Convención Americana sobre Derechos Humanos relativo a la abolición de la pena de muerte
- Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes
- Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas
- Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley (ONU)
- Principios básicos sobre el Empleo de la Fuerza y Armas de Fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley (ONU).
- Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos (ONU). Principios
- Responsabilidades de las instituciones de seguridad pública, teniendo presente los propósitos de la Carta de la Organización de los Estados Americanos y recordando la Declaración sobre Seguridad en las Américas adoptada el 28 de octubre de 2003
- Algunos lineamientos en cuerpos normativos sobre el uso de la fuerza por integrantes de instituciones policiales extranjeras

Por mencionar solo algunos, de los cuales se desprende que la seguridad pública es deber y obligación exclusiva del Estado, fortalece el estado de derecho y tiene como fin salvaguardar la integridad y seguridad de las personas y proteger el disfrute de todos sus derechos; en los que las condiciones de seguridad pública mejoran mediante el pleno respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales, así como mediante la promoción de la educación, la salud y el desarrollo económico y social; en donde resulta de gran importancia la cooperación internacional para el mejoramiento de las condiciones económicas y sociales y su consecuente impacto sobre el fortalecimiento de la seguridad pública; en los que el cumplimiento de las leyes es parte de cualquier estrategia de seguridad pública que incluya la prevención, la rehabilitación y la reintegración, y que es preciso que todos estos elementos contribuyan a combatir eficazmente la delincuencia, la violencia y la inseguridad; en los que de igual modo resulta importante integrar de manera transversal las disposiciones del derecho internacional en la cultura institucional, la doctrina, la formación, el entrenamiento y la actuación de las fuerzas de seguridad pública, para que de esta forma se pueda dar cumplimiento a los importantes trabajos realizados en materia de seguridad multidimensional en los ámbitos subregionales, en el Sistema Interamericano y en el sistema de Naciones Unidas.<sup>10</sup>

**Por lo anteriormente mencionado la Organización de Estados Americanos ha propuesto:**

- 1) Promover la modernización de la gestión policial, incorporando en la misma la transparencia y la rendición de cuentas, fortalecer la profesionalización de los cuerpos de seguridad y mejorar las condiciones de vida y de trabajo de quienes los integran;
- 2) Continuar con la capacitación de recursos humanos en temas de seguridad pública, incluyendo el Programa Interamericano de Capacitación Policial de la Organización de los Estados Americanos (OEA);
- 3) Solicitar a la Secretaría General de la OEA que lleve a cabo un estudio de factibilidad, con las aportaciones de los Estados Miembros, sobre las mejores formas para fortalecer en la región el

entrenamiento y formación de personal con responsabilidad en materia de seguridad pública para presentarlo, a la brevedad posible, a la consideración de los Estados Miembros;

4) Considerar la creación y mantenimiento, según sea necesario, de observatorios gubernamentales de la delincuencia y la violencia, con el propósito de contribuir al diseño de planes estratégicos y operativos para la seguridad pública y seguridad ciudadana, con miras a fortalecer la prevención y lucha contra la delincuencia, la violencia y la inseguridad;

También es importante tomar en cuenta en esta iniciativa los modelos de efectividad y eficiencia frente al fenómeno delictivo, no obstante resulte complejo y polémico cualquier apreciación valorativa del desempeño y la composición estructural de las corporaciones preventivas. Ya que las diferenciaciones generalmente son arbitrarias, máxime si se toma en cuenta que la diferenciación es la característica distintiva de los sistemas de seguridad pública entre un país y otro existen diferencias concretas; aun siendo posible la existencia de rasgos comunes.

Por ejemplo los países de Europa occidental son los que mejor han consolidado sus sistema de seguridad pública permitiéndoles estructurar de forma integrada las áreas de gobierno relacionadas con: la política interior; es decir, las funciones relacionadas con el orden y la paz públicos, esto es, los movimientos conflictos sociales, la delincuencia organizada, el terrorismo, y en general todos aquellos factores que ocasionan un ambiente turbulento; la seguridad del Estado, se refiere a las actividades vinculadas con la seguridad nacional, la preservación de las instituciones, la integridad territorial, la soberanía nacional, la independencia económica y la vida colectiva como nación: logrando distinguir la seguridad de las personas se concibe como la prevención de los delitos en todas sus modalidades, implica la protección de las personas, sus bienes, sus garantías individuales y sus derechos humanos; la procuración e impartición de justicia, tienen por objeto la defensa de la sociedad, mediante la investigación, la persecución del delito, el ejercicio de la acción penal, la reparación del daño y la imposición de sanciones. Ahora se realizara un muy breve análisis de cómo se organiza el sistema de seguridad pública en algunos países: <sup>11</sup>

El modelo francés de seguridad dispone de dos fuerzas básicas: la Policía Nacional y la Gendarmería Nacional, la primera depende del Ministerio del Interior, quien ejerce el mando a través de un funcionario del servicio civil de carrera del propio Ministerio y la segunda esta bajo el mando del Ministerio de Defensa, ejerciendo su atribución mediante un magistrado de carrera. La policía Nacional dispone de una estructura orgánica orientada a atender las funciones de seguridad pública, seguridad nacional y de investigación del delito en apoyo en apoyo a la administración de justicia. La Gendarmería Nacional por su parte opera en comunidades menores a 10 mil habitantes y ejercen las funciones en materia de policía. Francia cuenta con un sistema de formación policial de los más desarrollados a nivel mundial, ya que cuenta con seis escuelas nacionales de formación inicial; la escuela de inspectores; la escuela de oficiales de paz; la escuela Nacional Superior de Policía. El sistema de carrera policial por su parte desde la formación inicial, mandos medios y mandos superiores requieren de un proceso de preparación de de cuatro años y tres meses y el nivel licenciatura.

El modelo de seguridad pública de los Estados Unidos, está clasificado como un sistema desconcentrado: las funciones de seguridad pública se reservan para los estados de la Unión y es competencia del nivel central los delitos contra la federación y la seguridad del Estado. El FBI, la CIA, la DEA son cuerpos de elite con la mas alta calificación y especialización, se integra con personal universitario de nivel licenciatura, maestría y doctorado, su entrenamiento es corto en las instituciones, ya que prefieren obtener del mercado laboral los mejores cuadros en función de las

especialidades que cada una de las corporaciones requiere. Por lo que se refiere a la policía de seguridad pública, los estados y municipios se organizan de acuerdo sus propios criterios.

En el modelo de seguridad pública alemán, su estructura obedece a las características del sistema político, constituido por una república federal con una estructura de estados miembros de la federación. Los delitos federales, la protección de fronteras, la seguridad ferroviaria y las instituciones federales como es el caso del Parlamento Federal son responsabilidad del gobierno federal, para tal efecto se auxilia del Ministerio del Interior de la cual depende la oficina de investigaciones federales y la protección de fronteras, así mismo existe una coordinación estrecha entre el nivel federal y los estados a través de la conferencia de ministros del interior. La organización del modelo de seguridad pública en el caso de Alemania es un ejemplo de coordinación interinstitucional de los niveles de gobierno, logrando la unidad de mando y cooperación recíproca entre el ámbito federal y los estados; la conferencia de ministros del interior ha jugado un papel clave en la homologación de criterios para organizar las tareas policiales de prevención del delito e investigación criminal, mediante un programa de seguridad pública uniforme en todo el país. Otro aspecto sobresaliente consiste en la unificación normativa de la administración de los servicios de policía bajo una única ley, la organización de la policía se divide en dos ramas: el inspectorado uniformado y el inspectorado de detectives, estableciendo una orgánica operativa de estaciones de policía y puestos de policía en el primer caso y estaciones de detectives en el segundo. Además de las tareas ya señaladas atienden los delitos contra la economía, coordinan las tareas de laboratorios de criminalística.

Por último, en Italia el sistema de seguridad pública dispone de tres cuerpos básicos: la policía del estado, los carabinieri y la Guardia de Finanzas, en asuntos de orden criminal las tres corporaciones responden funcionalmente al Ministerio Público. La primera está adscrita al Ministerio Público del Interior; los segundos al Ministerio Público de la defensa y los terceros al Ministerio de Finanzas, sin embargo, el Ministerio del Interior en materia de seguridad y orden públicos coordina las acciones de las organizaciones policiales, para tal efecto se crea una instancia denominada Cuerpo Nacional de Seguridad Pública, órgano coordinador en el que participan el Secretario de Estado Interior, el jefe de la Policía Nacional, EL Comandante General de los Carabinieri y el Comandante General de la Guardia de Finanzas. La policía de estado mantiene una estructura orgánica en cada una de las 95 provincias que le da coherencia tanto a la seguridad pública como a la procuración e impartición de justicia, con la innovación de un esquema mixto se garantiza la unidad de mando en las tres corporaciones policiales.<sup>12</sup>

Luego de realizado este breve análisis de los modelos de seguridad y su eficiencia frente al fenómeno delictivo en algunos países, es importante destacar el concepto de eficacia disuasiva que específicamente hay en nuestro país, al considerar la capacidad limitada por factores ajenos a las corporaciones policiales, debido a la falta de autonomía técnica y desarrollo profesional del personal, habida cuenta, el resultado no depende solo del desempeño de las instituciones policiales, ya que finalmente está condicionado en más de un aspecto al presupuesto acordado, siendo este determinante en cuanto a que este condiciona la estructura orgánica, el equipamiento (instalaciones dignas, armamento comunicaciones, unidades motorizadas, semovientes, equipos de seguridad, etc....) profesionalización y capacitación del personal, programas de control de confianza que aseguren la calidad y disciplina del personal en el servicio, la planeación de los servicios, la distribución del personal, la regionalización operativa y la táctica policial para disuadir el crimen van a depender de la fortaleza o vulnerabilidad del sistema de seguridad pública, el cual es un factor contingente que depende de múltiples decisiones y acciones. Cuando se habla de vulnerabilidad en los sistemas de seguridad pública, la reflexión se centra en los aspectos técnicos relacionados con la eficiencia, la organización y la plantación de los servicios efectuados por las corporaciones de seguridad; en la fortaleza y la capacidad de respuesta frente al fenómeno delictivo, bajo esta óptica

es razonable que el ciudadano refiera la seguridad como un problema asociado a un bajo rendimiento visible en los resultados alcanzados, la percepción de un ambiente inseguro y una estratificación de riesgos inherentes al territorio son las cuestiones prácticas o puntos de referencia que dan una idea de la evaluación y calificación del servicio de seguridad pública.<sup>13</sup>

Cabe apuntar que en la XXXVIII Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO) en reunión de fecha 23 de marzo del año en curso en Morelia Michoacán, se aprobó por unanimidad crear un mando único policial, “capaz de responder con mayor eficacia, profesionalismo y prontitud” a los desafíos de la criminalidad.<sup>14</sup>

Dicha política señalada en el párrafo anterior fue bien aceptada en una sesión más del foro “Diálogos por la seguridad, hacia una política de Estado” que se llevó a cabo en la Ciudad de México el 25 del mismo mes y año.<sup>15</sup>

Por lo anteriormente expuesto y con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 55, fracción II, 56 y 62 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someto a consideración del Pleno de la Honorable Cámara de Diputados el siguiente:

#### Proyecto de Decreto

**Artículo Primero.** Se reforman los párrafos noveno y décimo del artículo 21, la fracción XXIII del artículo 73, el inciso h) de la fracción III y el primer párrafo de la fracción VII del artículo 115; y se adicionan los párrafos décimo, décimo primero y décimo segundo, recorriendo el actual párrafo décimo para quedar como décimo tercero del artículo 21 y un segundo y tercer párrafo, recorriendo el actual segundo para quedar como cuarto del artículo 115, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

#### Artículo 21. ...

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

La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, **que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y paz públicos**, y comprende la prevención, la reacción operativa, la investigación y persecución de los delitos, y sanción de infracciones administrativas, de conformidad con las competencias de esta Constitución.

**Los Estados y el Distrito Federal establecerán, en el ámbito de su competencia, un mando único en los cuerpos policiales responsables de la seguridad pública, a efecto de cumplir con las obligaciones indicadas en el párrafo anterior; así mismo deberá coordinarse y coadyuvar con las autoridades federales en la prevención y reacción operativa en contra del delito, en los términos de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.**

Las instituciones policiales municipales estarán bajo el mando del Presidente Municipal, cuando certifiquen las condiciones objetivas del desarrollo institucional y el procedimiento para la acreditación, conforme lo dispuesto en la Ley General de la materia. En caso contrario, se sujetarán al mando único del gobierno estatal.

El mando único estatal o del Distrito Federal tendrá la obligación de atender las necesidades de seguridad pública, exceptuando las correspondientes a los cuerpos básicos de policía de proximidad; en aquellos municipios que no cumplan con los procedimientos de acreditación y desarrollo institucional.

Los Municipios contarán con cuerpos básicos de policía de proximidad, independientes de los de seguridad pública, al mando del Presidente Municipal, con funciones para hacer cumplir el bando y buen gobierno, así como de tránsito de su Municipio.

Las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional. El Ministerio Público y las instituciones policiales de **la Federación, de los Estados, del Distrito Federal, y en su caso, de los Municipios, así como los cuerpos básicos de policía de proximidad** deberán coordinarse entre sí para cumplir los objetivos de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que estará sujeto a las siguientes bases mínimas:

a) a e) ...

**Artículo 73. ...**

I. a XXII. ...

**XXIII.** Para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, así como para **instituir el mando único de las Entidades Federativas, además de los cuerpos básicos de policía de proximidad municipal. Asimismo,** establecer y organizar a las instituciones de seguridad pública en materia federal, de conformidad con lo establecido en el artículo 21 de esta Constitución.

**XXIV. a XXX. ...**

**Artículo 115. ...**

I. a II. ...

III. ...

a) a g) ...

**h)** Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución. **Para el cumplimiento de estas funciones podrá contar con una Institución policial que certifique las condiciones objetivas del desarrollo institucional y el procedimiento para la acreditación, conforme lo dispuesto en la Ley General de la materia. Además, contará con los cuerpos básicos de policía de proximidad y tránsito.**

i) ...

...

...

...

**IV. a VI. ...**

**VII.** La **Institución** policial estará al mando del presidente municipal cuando **certifique las condiciones objetivas del desarrollo institucional y el procedimiento para la acreditación,**

**conforme lo dispuesto en la Ley General de la materia y en los términos de la Ley de Seguridad Pública del Estado. En caso contrario las funciones de seguridad pública en el municipio serán responsabilidad del mando único estatal, hasta en tanto no se obtenga la certificación correspondiente.**

**En aquellos casos que se juzguen como de fuerza mayor o alteración grave del orden público, la Institución policial municipal acatará las órdenes del mando único estatal, durante el tiempo estrictamente necesario para solventar la contingencia.**

**Los cuerpos básicos de policía proximidad y tránsito, estarán bajo el mando del Presidente Municipal y será competente para vigilar el cumplimiento de los bandos y reglamentos municipales, así como la aplicación de sanciones administrativas, conforme a las disposiciones legales.**

...

**VIII. a X. ...**

**Artículo Segundo. Se adiciona la fracción XLV, recorriendo las subsecuentes, del artículo 8 de la Ley de la Policía Federal, para quedar como sigue:**

**Artículo 8. ...**

**I. a XLIV. ...**

**XLV. Coordinarse con el mando único de los Estados y del Distrito Federal conforme a lo dispuesto por el párrafo décimo del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;**

**XLVI. Suscribir convenios o instrumentos jurídicos con otras instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno y organizaciones no gubernamentales para el desempeño de sus atribuciones, en el marco de la ley;**

**XLVII. Colaborar y prestar auxilio a las policías de otros países, en el ámbito de su competencia, y**

**XLVIII. Las demás que le confieran ésta y otras leyes.**

**Artículo Tercero. Se reforman las fracciones VI y XIV del artículo 7, la fracción XVIII del artículo 14, la fracción III del artículo 18, la fracción XVIII del artículo 29, la fracción IX del artículo 33, el numeral 1 del inciso a) de la fracción II del apartado A del artículo 39, la fracción VII del artículo 47, y la fracción VIII del artículo 85; y se adicionan una fracción XII, recorriéndose las subsecuentes del artículo 5, una fracción XV, recorriéndose la actual para quedar como XVI del artículo 7, una fracción XIX, recorriéndose la actual para quedar como XX del artículo 14, una fracción XIX, recorriéndose la actual para quedar como XX del artículo 29, las fracciones X y XI, recorriéndose la actual fracción X para quedar como XII del artículo 33, todos de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, para quedar como sigue:**

**Artículo 5. ...**

I. a XI. ...

**XII. Plataforma México:** Es una infraestructura tecnológica de telecomunicación, informática, instalaciones técnicas, equipamiento y en general, toda tecnología para garantizar la procuración de una seguridad pública cada vez más sólida, mediante un sistema que genera información de inteligencia para asistir a la actuación policial en el combate con eficiencia en contra del crimen organizado.

XIII. a XVII. ...

#### Artículo 7. ...

I. a V. ...

**VI. Homologar** y regular los procedimientos de selección, ingreso, formación, actualización, capacitación, permanencia, evaluación, reconocimiento, certificación y registro de los servidores públicos de las Instituciones de Seguridad Pública;

VII. a XIII. ...

**XIV.** Fortalecer los sistemas de seguridad social de los servidores públicos, sus familias y dependientes, e instrumentar los complementarios a éstos;

**XV. Optimizar los recursos materiales financieros y el capital humano, y**

**XVI.** Realizar las demás acciones que sean necesarias para incrementar la eficacia en el cumplimiento de los fines de la Seguridad Pública.

#### Artículo 14. ...

I. a XVII. ...

**XVIII.** Crear grupos de trabajo para el apoyo de sus funciones;

**XIX. Establecer las condiciones objetivas del desarrollo institucional y el procedimiento que deberán acreditar los municipios para contar con Instituciones policiales de seguridad pública, y**

**XX.** Las demás que se establezcan en otras disposiciones normativas y las que sean necesarias para el funcionamiento del Sistema.

#### Artículo 18. ...

I. a II. ...

**III.** Formular propuestas para el Programa Rector de Profesionalización, **encaminado hacia la calidad del servicio y de ética profesional;**

IV. a XXV. ...

**Artículo 29. ...**

**I. a XVII. ...**

**XXVIII.** Proponer reglas para coadyuvar en la vigilancia y realización de acciones conjuntas para proteger las instalaciones estratégicas del país, en los términos de la legislación aplicable;

**XIX. Procurar la coordinación entre la federación, el mando único estatal y los cuerpos de seguridad pública municipal, y**

**XX.** Las demás que le otorga esta Ley y otras disposiciones aplicables.

**Artículo 33. ...**

**I. a VIII. ...**

**IX.** Organizar seminarios, conferencias y ponencias sobre la materia de Seguridad Pública Municipal;

**X. Promover que las instituciones policiales acreditadas de los municipios, conforme a los lineamientos dispuestos por el Consejo Nacional, cumplan con los fines y objetivos de la seguridad pública en el ámbito de sus competencias conforme a lo dispuesto en esta Ley;**

**XI. Vigilar que los cuerpos básicos de policía de proximidad municipal, cumplan con las disposiciones aplicables a sus funciones, establecidas en el Título Quinto “Del Desarrollo Policial” de esta Ley, y**

**XII.** Las demás que establezcan otras disposiciones legales o el consejo nacional.

**Artículo 39. ...**

**A. ...**

**I. ...**

**II. ...**

**a). ...**

**1. Proponer un adecuado esquema de homologación** de las políticas relativas a la selección, ingreso, permanencia, estímulos, promoción, reconocimiento y terminación del servicio de los Integrantes de las Instituciones Policiales, de acuerdo al Modelo Policial, conforme a la normatividad aplicable;

**b). a c). ...**

**III. a IV. ...**

**B. ...**

**I. a XIV. ...**

...

...

**Artículo 47. ...**

**I. a VI. ...**



**VII.** Proponer y aplicar los contenidos de los planes y programas, **que incluyan materias encaminadas a mejorar las relaciones de colaboración entre la policía y la ciudadanía**, para la formación de los servidores públicos a que se refiere el Programa Rector;

**VIII. a XVII. ...**

**Artículo 85. ...**

**I. a VII. ...**

**VIII.** Se determinará un régimen de estímulos y previsión social que corresponda a las funciones de los integrantes de las Instituciones Policiales **teniéndose como prioridad la adquisición de vivienda digna, a través del crédito correspondiente;**

**IX. a XI. ...**

...

...

Artículos Transitorios

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

**Segundo.** El mando único estatal a que refiere el presente decreto, se constituirá por las entidades federativas a más tardar en seis meses posteriores a la vigencia del mismo;

**Tercero.** Los Congresos locales deberán realizar las modificaciones a sus Constituciones y leyes para adecuar su normatividad a lo dispuesto por el presente decreto, así como dictar las medidas necesarias para la adecuada transición de las instituciones policiales estatales y municipales; dentro de los tres meses siguientes a la publicación del mismo;

**Cuarto.** El Congreso de la Unión, las Legislaturas de los estados y el órgano legislativo del Distrito Federal, deberán destinar los recursos necesarios para la reforma del nuevo modelo policial. Las partidas presupuestales deberán señalarse en el presupuesto inmediato siguiente a la entrada en vigor del presente decreto y en los presupuestos sucesivos.

**Quinto.** Dentro de los dos meses siguientes a la entrada en vigor del presente decreto, el Consejo Nacional de Seguridad Pública deberá emitir las condiciones objetivas del desarrollo institucional y el procedimiento para la acreditación e las instituciones policiales de los Municipios, y

**Sexto.** Los presidentes municipales, a más tardar dentro de los seis meses siguientes a la entrada en vigor del presente decreto, deberá formar los cuerpos básicos de policía de proximidad y tránsito municipales, con el fin de cumplir las obligaciones señaladas en el mismo.

**Notas:**

1 El artículo 2º de la Ley federal contra la Delincuencia Organizada, nos expresa que esta se configura “Cuando tres o más personas se organicen de hecho para realizar, en forma permanente o reiterada, conductas que por sí o unidas a otras, tienen como fin o resultado cometer alguno o

algunos de los delitos siguientes, serán sancionadas por ese solo hecho, como miembros de la delincuencia organizada: ...”

2 Fuente: Sistema Nacional de Seguridad Pública, op. cit. en “Informe del estado de la seguridad pública en México”, Secretaría de Seguridad Pública, México, 21 de enero de 2010, PPT no 4.

3 Ídem. Fuente: Sexta Encuesta sobre Inseguridad (ENSI 6 – 2008), PPT no 7.

4 SARMIENTO, Sergio, Tras los telones de la historia Policía única, nota periodística del 26 de agosto de 2010, Diario el Siglo de Durango.

<http://www.elsiglodedurango.com.mx/noticia/281270.tras-los-telones-de-la-historia-policia-unica.html>

p. Web consultada el 26 de agosto de 2010 a las 20:30 horas.

5 Respalda Colombia modelo de policía única para México, Oscar Naranjo, director de la Policía Nacional de Colombia, indicó que el presidente Felipe Calderón va en ‘la línea correcta’ en la lucha contra el crimen organizado. W radio.

<http://www.wradio.com.mx/nota.aspx?id=1347288>

p. Web consultada el 27 de agosto de 2010 a las 20:39 horas.

6 La Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, abierta a firma en Italia, el 12 de diciembre de 2000 al firmar los acuerdos emanados de ésta el 13 de diciembre de 2000, los que fueron aprobados por el Senado el 22 de octubre de 2002 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 2 de diciembre del mismo año, entrando en vigor el 29 de septiembre de 2003.

<http://www.cambiodemichoacan.com.mx/editorial.php?id=1953>

p. Web consultada el 24 de agosto de 2010 a las 17:00 horas.

7 *Marco legal internacional en contra la delincuencia organizada*, parte de la Ponencia que fuera expuesta por la autora durante el Tercer Encuentro Anual de Criminología (2006) efectuado en la Universidad Católica Andrés Bello – Caracas, Venezuela. Comentarios con base al contenido de La Convención de Palermo.  
[http://www.academiapenal.com/jurisprudencia/granadillo\\_delinc\\_organizada.htm](http://www.academiapenal.com/jurisprudencia/granadillo_delinc_organizada.htm)

p. Web consultada el 25 de agosto de 2010 a las 15:15 horas.

8 Segob, el día de hoy, el secretario de Gobernación, Francisco Blake, recibió en las instalaciones de la Secretaría de Gobernación a los gobernadores y funcionarios integrantes de la Comisión Especial del Consejo Nacional de Seguridad Pública que da seguimiento a la propuesta de creación de un nuevo Modelo Policial, México, D. F., a 11 de agosto de 2010 | Boletín No.324-11/08/2010

<http://www.gobernacion.gob.mx/Portal/PtMain.php?pagina=salaprensa&articulo=2265&pref=6&cat=1>

p. Web consultada el 24 de agosto a las 15:30 horas.

9 Nydia Egremy, A pesar de tratados, descoordinación en seguridad pública. : <http://www.voltairenet.org/article165046.html>

10 Foro de académicos y expertos en Santiago, Chile (CSH/GT/MISPA-2/08) (Noviembre 26-27, 2007); Foro de académicos y expertos en Montego Bay, Jamaica (CSH/GT/MISPA-4/08) (Marzo 6-7, 2008); Reunión con representantes de la sociedad civil en Ciudad de Guatemala, Guatemala (CSH/GT/MISPA-14/08 corr.1) (Agosto 6-7, 2008); Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad (CIPC), Coalición Interamericana para la Prevención de la Violencia (CIAPV), Comité Internacional de la Cruz Roja (CIRC), Comunidad Andina (CAN), Comunidad del Caribe (CARICOM), Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD), Oficina Regional para América Latina y el Caribe del Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (UN-Habitat), Organización Panamericana de la Salud (OPS); Presidencia Pro Tempore del Mercado Común del Sur (MERCOSUR), Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Secretaría Ejecutiva de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), y el Sistema de Integración Centroamericana (SICA).

11 Polina León, José Gerardo, La seguridad Pública entre la racionalidad y el caos, Ed. Porrúa, México, 2007, p. 226-234.

12 Ibid.

13 Ibid., p. 226.

14 Conago, Mando Único, XXXVIII Reunión de la Conago en Morelia Michoacán. <http://www.conago.org.mx/reuniones/FB-2010-03-23.aspx>

p. Web consultada el 26 de agosto de 2010 a las 15:19 horas.

15 Mexiscopio, un lente a la realidad Nacional, Aprueba Conago crear mando policial único en cada entidad federativa, con información del diario Milenio, información de fecha 23 de Marzo de 2010 a las 17:44 horas.

<http://www.estudiod3.com/alianza/index.php/home/2330-aprueba-conago-crear-mando-policial-unico-en-cada-entidad-federativa>

p. Web consultada el 25 de agosto de 2010 a las 16:15 horas.

Diputado José Luis Ovando Patrón (rúbrica)

**QUE REFORMA Y ADICIONA 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 RUBÉN HUMBERTO MOREIRA VALDEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI**

Los suscritos, diputados Rubén Ignacio Moreira Valdez, Hugo Héctor Martínez González, Francisco Saracho Navarro y Héctor Franco López, integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en la LXI Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 55, fracción II, y 56 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, nos permitimos someter a consideración de esta honorable asamblea la presente iniciativa con proyecto de decreto para reformar diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, bajo la siguiente

**Exposición de Motivos**

El fortalecimiento a la democracia de nuestro país es una de las principales encomiendas de quienes ocupamos funciones de carácter público, principalmente de aquellos que tenemos, a través de la representación popular, el compromiso de velar por los intereses de los mexicanos.

En este propósito, es indispensable que los servidores públicos gocemos de las más amplias garantías para desempeñar nuestra labor libremente, siempre y cuando nuestras acciones se ajusten estrictamente a derecho. Sin embargo, la libertad a la que nos referimos no debe ser confundida. Toda persona y, principalmente las que desempeñan el mandato conferido por la sociedad, están obligados a responder por sus actos y asumir las consecuencias de ellos.

En nuestro país existe la figura del fuero constitucional desde hace más de dos siglos. Inicialmente, la figura de protección a los miembros del Poder Legislativo se denominó inmunidad parlamentaria. Este privilegio ha pasado de un ordenamiento a otro y ha variado en su definición. Sin embargo, el objetivo común ha sido proteger la libre manifestación de las ideas y, con ello, posibilitar una funcionalidad eficaz del aparato legislativo mexicano.

Existen distintas connotaciones del fuero. Para el tema que nos ocupa y de manera general podemos decir que el fuero es un privilegio o exención que obtiene una persona debido a la función que desempeña. Según el criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el fuero es un privilegio que se confiere a determinados servidores públicos para salvaguardarlos de eventuales acusaciones sin fundamento. No se trata de lo que en teoría del delito se conoce como excluyente de responsabilidad, sino un impedimento legal para que, quien goce de esa prerrogativa, no quede sometido a la potestad jurisdiccional. Sin embargo, esto no imposibilita que pueda llevarse a cabo la averiguación previa correspondiente.

La regulación actual del fuero constitucional pudiera generar el abuso de este privilegio para evadir los distintos tipos de responsabilidad que pudieran derivar de las conductas de los funcionarios públicos, en especial en materia penal, donde se exige el procedimiento de declaración de procedencia para actuar contra el funcionario que se presume responsable por la comisión de cualquier tipo de delito, incluso los calificados como graves. Es decir, actualmente enfrentamos el riesgo de una inobservancia de los preceptos establecidos en nuestra Carta Magna, que pudiera

permitir la impunidad por parte de aquellos que hacen uso incorrecto de su función y de las prerrogativas que su desempeño les ofrece.

La legislación de tipo penal tanto federal como local, establece una serie de conductas tipificadas como delitos y las sanciones que a tales conductas corresponden, con el objeto de proteger y salvaguardar los bienes e intereses jurídicos que la misma Constitución protege. Por ello, existen los procedimientos legales adecuados para que cualquier individuo que llegase a cometer una conducta tipificada como delito asuma la responsabilidad por tal acción y se someta a sus consecuencias.

Tratándose de un servidor público, su principal encomienda es y debe ser, el velar por el cumplimiento de las leyes, a fin de garantizar el orden y la paz social. Corresponde a ellos el respeto y cumplimiento a las leyes, principalmente las de orden penal, sin obtener ventaja de un privilegio o prerrogativa exclusiva, como es el caso del fuero constitucional.

Hoy día, los medios de control constitucional con que cuenta el Congreso de la Unión no atienden precisamente a la defensa y respeto a las disposiciones previstas en la Carta Magna de una forma clara y objetiva, sino que su ejercicio pudiera dar preponderancia a los derechos de los servidores públicos por encima de los del resto de los mexicanos, dejando de observar así el principio de legalidad.

El sometimiento a la jurisdicción especial, pretende evitar enjuiciamientos sin fundamento contra los servidores públicos, lo que pudiera afectar las funciones que éstos desarrollan y, por otra parte, sancionar las infracciones a la Constitución que puedan cometer y que hagan imposible su permanencia en el servicio público. Sin embargo, estos procedimientos de tipo especial pueden derivar en abusos de los derechos que se obtienen por la función o desempeño de un cargo público. Por ello, algunos actos deben quedar fuera de la jurisdicción especial a la que pertenecen los procedimientos de declaración de procedencia.

La presente iniciativa con proyecto de decreto, propone una excepción a la declaración de procedencia para diputados y senadores que integran el Congreso de la Unión, como requisito de procedibilidad de las acciones penales, tratándose de delitos graves calificados así por la legislación penal o cuando aquellos sean detenidos en flagrancia por la comisión de delitos de carácter patrimonial o contra la vida e integridad de las personas, dejando en manos de las autoridades especializadas en la materia la sustanciación del procedimiento, con fundamento en los elementos objetivos que permitan determinar la responsabilidad penal.

Por lo descrito, presento ante esta legislatura, para su estudio, análisis, discusión y, en su caso, aprobación, el presente

### **Decreto**

**Primero.** Se adicionan un último párrafo al artículo 61, un último párrafo al artículo 111 y se modifica el primer párrafo del artículo 112 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

### **Artículo 61. ...**

...

La ley determinará los casos en que, por la comisión de un delito grave calificado en la ley penal o por flagrancia tratándose de delitos patrimoniales o contra la vida e integridad de las personas, no procede la prerrogativa prevista en este artículo.

**Artículo 111. ...**

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

Para proceder penalmente contra diputados y senadores, en el caso de delito grave calificado por la ley penal o por flagrancia tratándose de delitos patrimoniales o contra la vida e integridad de las personas, no será necesaria la sustanciación del procedimiento previsto en este artículo.

**Artículo 112.** No se requerirá declaración de procedencia de la Cámara de Diputados cuando alguno de los servidores públicos a que hace referencia el párrafo primero del artículo 111 cometa un delito durante el tiempo en que se encuentre separado de su encargo, ni cuando, encontrándose en funciones, cometa un delito grave calificado por la ley penal o sea detenido en flagrancia por delitos patrimoniales o contra la vida e integridad de las personas.

**Segundo.** Se modifica el párrafo tercero del artículo 11 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 11.**

...  
...

**3.** Los diputados y senadores son responsables por los delitos que cometan durante el tiempo de su encargo y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo cargo, pero no podrán ser detenidos ni ejercitarse en su contra la acción penal hasta que seguido el procedimiento constitucional, se decida la separación del cargo y la sujeción a la acción de los tribunales comunes, excepto cuando se trate de delitos graves calificados por la ley penal o por flagrancia tratándose de delitos patrimoniales o contra la vida e integridad de las personas.

**Transitorios**

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

**Segundo.** El Congreso de la Unión deberá expedir las disposiciones legislativas necesarias para la aplicación del presente decreto.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 29 de octubre de 2010.

**Diputados:** Rubén Ignacio Moreira Valdez, Héctor Franco López, Francisco Saracho Navarro, Hugo Héctor Martínez González, Miguel Ángel Riquelme Solís, Melchor Sánchez de la Fuente, Héctor Fernández Aguirre, Noé Garza Flores, Tereso Medina Ramírez (rúbrica).

**QUE REFORMA EL ARTÍCULO 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO GASTÓN LUKEN GARZA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN**

El suscrito, Gastón Luken Garza, diputado a la LXI Legislatura por el Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 56, 62 y 63 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a consideración de esta soberanía, la presente iniciativa con proyecto de decreto, que adiciona un inciso P a la fracción XXIX del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de transparencia presupuestaria en la federación, entidades federativas y municipios, al tenor de la siguiente

**Exposición de Motivos**

La presupuestación es una actividad que deben realizar todas las personas. De los ingresos que se obtienen por la actividad profesional, comercial o de cualquier otro tipo, es necesario elaborar un plan de acción para determinar los recursos que se destinarán para el alimento, la vivienda, el pago de los servicios, la educación, el esparcimiento, y en fin, para satisfacer todas aquellas necesidades que tiendan al desarrollo en forma satisfactoria para nosotros y nuestras familias.

Al igual que las personas, los gobiernos deben elaborar su presupuesto, es decir, su plan de acción, a efecto de determinar, cuánto, cómo y en que se gastarán los recursos públicos. Es importante destacar que los recursos públicos no son patrimonio de ningún gobierno o municipio, toda vez que éstos se integran principalmente del pago de impuestos de los ciudadanos, de la venta de bienes y servicios públicos, y en su caso, de las aportaciones de los trabajadores y patrones al sistema de seguridad social.

Razón sin duda suficiente para exigir total claridad, en la manera en como se van a destinar y usar los recursos públicos. Pero su importancia no radica solamente del origen de los recursos destinados al gasto público, sino que, téngase presente que el presupuesto nos afecta a todos de manera directa o indirecta, en virtud de que a través de éste instrumento, se establecen los recursos que se destinarán para la seguridad pública, la generación de empleos, el desarrollo de infraestructura, así como al financiamiento de servicios públicos, tales como luz, educación, seguridad social, entre otros muchos rubros, que inciden en el desarrollo nacional o regional.

Es en este sentido, que no basta únicamente exigir claridad en el gasto, reconociendo que es un factor importante, sino además, se requiere que el dinero se gaste y se gaste bien, en los rubros que necesita el país, una entidad federativa o municipio.

Lo anterior, destaca la relevancia que tiene para cualquier ciudadano en nuestro país, el conocer en que, cómo y porqué, se gastan los recursos públicos, que con tanto esfuerzo vía contribuciones o explotación del patrimonio nacional, entrega a sus gobernantes.

En el orden federal, en el año de 2006, se expidió la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, con el fin de contar con un dispositivo legal que regulará entre otros aspectos, las diversas etapas del ciclo presupuestal.

Así, por lo que se refiere al Presupuesto de Egresos, el artículo 41 del cuerpo legal mencionado, señala los componentes mínimos que debe tener dicho instrumento, consistentes en la exposición de motivos, el proyecto de decreto, los anexos y tomos, así como los anexos informativos.

De cada uno de estos componentes, se desglosan los elementos que deben integrarlos, con la finalidad de brindar la mayor claridad, certeza y transparencia en el gasto público, así como los motivos por los cuales se destinan a determinados rubros; esto, con la finalidad de que la ciudadanía conozca cual es la política existente en materia de gasto público.

Desafortunadamente, debe señalarse, en los otros órdenes de gobierno, no se cuentan con ordenamientos similares, lo que ha generado, una gran opacidad e incertidumbre respecto del gasto público.

Al respecto, según el índice municipal de información presupuestal 2009, del Instituto Mexicano para la Competitividad, AC, (Imco), existe un crecimiento real acumulado del gasto público entre el período de 1990 a 2007, de un 150 por ciento para municipios, y de un 147 por ciento por ciento para Estados. Es decir, en las últimas dos décadas, ha sido una constante que las entidades federativas y los municipios, incrementen su gasto público.

No obstante que ha habido mayores recursos, la transparencia y certeza del gasto público, no se ha visto incrementada en forma alguna.

Así tenemos que del estudio del Imco, elaborado en base a un cuestionario de 31 preguntas en materia de transparencia y buenas prácticas presupuestales, la calificación promedio de la información presupuestal de los municipios, fue de 28 puntos sobre 100. Mexicali, Baja California, fue el Municipio con mejor calificación, con 58 puntos, que presenta información desglosada por dependencia e instancias tan específicas como el zoológico de la ciudad. Por otro lado, existen municipios como Iztapalapa o Toluca, que no explican siquiera cómo planean distribuir los montos asignados.

Otro ejemplo del desorden y deficiencia en las prácticas en la elaboración de los presupuestos de egresos, lo es el presupuesto de 2009 de Cuernavaca, que contempla en el primer artículo, un incremento salarial de hasta 20 por ciento para los funcionarios del ayuntamiento.

Dicho índice establece que de 373 municipios que concentran el 80 por ciento del producto interno bruto y el 65 por ciento de la población a nivel nacional, sólo 97 publicaron el Presupuesto de Egresos para 2009. En cuanto a malas prácticas presupuestales, se tienen que diversos municipios, aprueban sus presupuestos sin desglose de partidas, de subpartidas e incluso sin nombre alguno.

De igual manera, no se señalan con claridad y en forma desglosada las remuneraciones de los servidores públicos, así como sus prestaciones ya sean en efectivo o en especie; tampoco se encuentran reglas claras para la reasignación de los recursos públicos.

En el orden estatal, la calificación se ubicó en 50 puntos de 100 probables, es decir, en general, las entidades federativas también se encuentran reprobadas en materia de transparencia presupuestal. Así, a manera de ejemplo, el Presupuesto de Egresos de 2008 de Baja California Sur, contenía únicamente un artículo.



Sin duda que todo lo anterior, pone en evidencia, la falta de claridad, en el uso y destino del gasto público, en los órdenes estatales y municipales, en general.

Motivo por el cual, someto a consideración de este cuerpo colegiado, integrante del poder reformador de la Constitución General, un proyecto de iniciativa de reforma constitucional, que pretende dotar al Congreso de la Unión, de la facultad de dictar bases mínimas en materia de elaboración y aprobación del presupuesto de egresos en los órdenes federal, de las entidades federativas y los municipios.

Es importante destacar, que la presente propuesta, no pretende en modo alguno, ir en contra de nuestro sistema federalista, toda vez que es claro, y así lo prevé la Constitución Federal en los artículos 115, 116 y 122, que la facultad para la aprobación de los presupuestos de egresos, le compete a los congresos locales, a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, y a los ayuntamientos.

Tampoco se pretende imponer o determinar las prioridades en materia de gasto público, toda vez que dicha cuestión incumbe por obvias razones, a los entes de gobierno mencionados. Nadie mejor que ellos para conocer las carencias y prioridades en materia de gasto público en sus comunidades o regiones.

Sino que el objetivo de la iniciativa, es establecer bases comunes y uniformes que permitan conocer a la ciudadanía, en que, cómo y porqué, se gastan los recursos públicos en sus estados y municipios.

Nuestro país, se encuentra en un proceso de creciente participación social, en los procesos de toma de decisiones, y nada mejor que la transparencia en el destino de los recursos públicos, desde el origen de los mismos, como lo es su presupuestación, para incidir de la mejor manera en la discusión pública de los temas reelevantes, ya sea en el orden federal, de las entidades federativas, y de los municipios.

En la legislatura anterior, se aprobaron reformas constitucionales trascendentales en materia de rendición de cuentas, fiscalización y armonización contable, que actualmente se encuentran en la etapa de implementación en diversas entidades federativas y municipios, y creo firmemente, que la presente iniciativa, viene a fortalecer ese prurito que a veces parece inasequible, como lo es la transparencia en las finanzas públicas

Por lo expuesto y fundado; me permito someter a consideración de este órgano del Poder Legislativo Federal, la siguiente iniciativa con proyecto de

**Decreto por el que se adiciona el inciso P a la fracción XXIX del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Artículo Único.** Se adiciona el inciso P a la fracción XXIX del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar de la siguiente forma:

Artículo 73. ...

I. a XXIX-O. ...

**XXIX-P.** Para expedir la ley que establezca las bases en materia de elaboración de presupuestos de egresos, que sobre la facultad concurrente, tienen conferidas la Federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios.

XXX. ...

**Transitorio**

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

**Segundo.** El Congreso de la Unión, tiene un plazo de un año contado a partir de la entrada en vigor de la presente reforma, para expedir la ley que señala el inciso P de la Fracción XXIX.

Palacio Legislativo de San Lázaro a 26 de octubre del año 2010.

Diputado Gastón Luken Garza (rúbrica)

**QUE REFORMA EL ARTÍCULO 133 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA LETICIA QUEZADA CONTRERAS, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD**

La suscrita, diputada Leticia Quezada Contreras, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, con fundamento en los artículos 71 fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 55 fracción II del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someto a consideración del pleno de esta Cámara de Diputados la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

**Exposición de Motivos**

1. De conformidad a lo previsto en el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos <sup>1</sup>, esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la ley suprema de toda la unión. Los jueces de cada estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o leyes de los estados.

2. En virtud de lo dispuesto en la fracción I del artículo 76 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados deberán ser aprobados por el Senado y serán ley suprema de toda la unión.

3. Por su parte, la Ley Sobre la Celebración de Tratados <sup>2</sup> determina que se llamará tratado el convenio regido por el derecho internacional público, celebrado por escrito entre el gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y uno o varios sujetos de derecho internacional público, ya sea que para su aplicación requiera o no la celebración de acuerdos en materias específicas, cualquiera que sea su denominación, mediante el cual los Estados Unidos Mexicanos asumen compromisos.

Los tratados internacionales constituyen compromisos internacionales asumidos por el Estado mexicano en su conjunto, de manera que comprometen a todas sus autoridades frente a la comunidad internacional. Los derechos humanos hoy en día son un componente sin el cual un estado democrático no podría entenderse. No obstante la fuerza de tal premisa, en México la violación a los derechos fundamentales de las personas es una realidad que rompe con el sistema jurídico nacional e internacional en la materia.

4. La existencia de situaciones que vulneran los derechos humanos tiene en gran parte su raíz en la ausencia o deficiente educación en la materia, razón por la cual se plantean las presentes reformas y adición.

5. Las víctimas de violación a los derechos humanos y los defensores de los derechos humanos hasta la fecha sufren la ignorancia y las resistencias de las autoridades judiciales y administrativas para aplicar el derecho contenido en los tratados.

Lo anterior, a pesar de que el artículo 128 de la Constitución de la República prescribe que todo funcionario público, sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su encargo prestará guardar la Constitución General de la República y las leyes que de ella emanen.

6. La entrada del siglo XX, primordialmente a raíz de los movimientos socio políticos que se generaron en América Latina y Europa, dio nacimiento a un nuevo constitucionalismo, acompañado de una superación del concepto mismo de soberanía. Esta concepción va a ser relativizada, admitiéndose así límites al derecho interno que van a derivar de los compromisos internacionales y de principios universales que van a ser reconocidos por los estados.

7. Sin embargo, precisamente derivado de esa progresión de ideas, el enfoque de los tratados ha pasado de ser un conflicto de reconocimiento a uno de eficacia, que tiene que ver más con la manera en que éstos son incorporados al derecho interno.

8. A la fecha el artículo 11 de la Ley Sobre la Celebración de Tratados ya prevé que las sentencias, laudos arbitrales y demás resoluciones jurisdiccionales derivados de la aplicación de los mecanismos internacionales para la solución de controversias legales a que se refiere el artículo 8o., tendrán eficacia y serán reconocidos en la república, y podrán utilizarse como prueba en los casos de nacionales que se encuentren en la misma situación jurídica, de conformidad con el Código Federal de Procedimientos Civiles y los tratados aplicables.

9. Al hablar de la incorporación de los tratados debe de analizarse si el estado ha adoptado una posición dualista o monista respecto de la relación entre el instrumento jurídico internacional y el ordenamiento jurídico interno. Así, la doctrina dualista responde a la antigua concepción de estado nacional, conforme a la cual existen dos ámbitos de derecho y jurisdicción: uno internacional y otro nacional. De acuerdo a esta tesis, los tratados no primarían sobre las leyes, tan sólo serían una fuente de interpretación para los jueces, sin capacidad jurídica vinculante.

Por su parte, la doctrina monista clásica ha postulado que ambos ordenamientos jurídicos, el interno y el internacional, constituyen un solo sistema jurídico estrechamente relacionado, donde los tratados internacionales se incorporan de forma automática. Esta es la posición que ha trascendido en nuestro orden jurídico.

10. Es de indicar que bajo el sistema monista, el sistema jurídico nacional e internacional, se interconectan y se constituyen en un único sistema jurídico estrechamente relacionados donde los tratados se incorporan de manera automática luego de haber sido ratificados soberanamente por los estados, y por lo tanto también se convierten en normas de aplicación inmediata por los tribunales.

11. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha interpretado que a partir de lo previsto en el artículo 133 de la Constitución de la República, los tratados se encuentran en un segundo plano, inmediatamente debajo de la Constitución y por encima de las leyes federales y locales.

Ese criterio se refrendó por ese alto tribunal en sesión de trece de febrero de dos mil siete, donde, al conocer sobre el amparo en revisión 120/2002. La corte reiteró que los tratados internacionales se ubican jerárquicamente debajo de la Constitución Federal y por encima de las leyes generales, federales y locales.

Por otra parte, es de indicar que en la acción de inconstitucionalidad 47/200612 y sus acumuladas, que siendo incluso anterior a la formulación del criterio de jerarquización a que nos hemos venido haciendo referencia, ha sentado las bases para considerar, en cierta medida, que la intención de ese

alto tribunal es crear una especie de bloque de constitucionalidad (donde estarían incluidos, además de la Constitución, los tratados internacionales y las leyes nacionales), a partir del cual estaría sujeta la conformidad de las leyes restantes.

Por ende, debe entenderse que los tratados guardan un lugar de privilegio frente a las llamadas leyes generales, con las consecuencias correspondientes.

12. Ahora bien, existen diversas posiciones en el sentido de que instrumentos internacionales de derechos humanos tienen la suficiente precisión como para aplicarse de manera cotidiana por los tribunales domésticos (autoejecutabilidad o autoaplicabilidad del tratado), pues los tratados en esta materia tienen como objetivos reconocer derechos y libertades fundamentales a favor de los individuos.

Al ratificar un tratado o convención en materia de derechos humanos, el estado se encuentra obligado a prevenir, investigar y sancionar violaciones, así como de organizar instituciones que de manera efectiva cumplan con ese cometido.

13. De conformidad a lo previsto en el artículo 27 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969, “una parte no podrá invocar disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado”.

14. En consecuencia, se propone reformar el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de que no solamente los jueces de cada estado se arreglen a la Carta Magna, leyes y tratados, sino que también las autoridades administrativas observen en su actuar gubernativo el derecho internacional en materia de derechos humanos. Es importante en este sentido, señalar que los instrumentos internacionales son todos aquellos documentos vinculantes a un estado nacional que pueden ser declaraciones, cartas, convenciones, por mencionar.

Sin duda la reforma promoverá una aplicación más armónica y efectiva del derecho internacional de los derechos humanos y del derecho nacional.

Por expuesto y fundado, se somete a la consideración del pleno de ésta honorable Cámara de Diputados, la siguiente

### **Iniciativa**

Con proyecto de decreto por el que se adiciona el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

**Artículo Primero.** Se adiciona un último párrafo al artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue

**Artículo 133.** Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la unión. Los jueces y autoridades administrativas de cada estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o leyes de los estados.

En materia de derechos humanos, la aplicación de los instrumentos internacionales ratificados por el Estado mexicano será obligatoria para jueces y autoridades administrativas.

### **Transitorios**

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

**Segundo.** Para su mayor difusión publíquese en 3 diarios de difusión nacional.

### **Notas**

1. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>

2. ídem

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 19 de octubre de 2010

Diputada Leticia Quezada Contreras (rúbrica)

**QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 115 Y 116 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO JOSÉ ADÁN IGNACIO RUBÍ SALAZAR, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI**

Con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política; y 55, fracción II, y 62 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, quien suscribe, integrante de la LXI Legislatura de la Cámara de Diputados por el Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, José Adán Ignacio Rubí Salazar, somete a consideración del pleno la presente iniciativa con proyecto de decreto, por el que se reforma la fracción I, y se adicionan los incisos a) a d) y la fracción IX al artículo 115, y la fracción VIII al artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**Exposición de Motivos**

El tránsito de un sistema político caracterizado, entre otros aspectos, por la hegemonía de un partido subordinado al titular del Ejecutivo federal con amplias facultades metaconstitucionales a un sistema plural, sumamente competitivo y donde la hegemonía partidista ha quedado diluida, así como disminuida la capacidad de ejecución del presidente de la República, plantea la necesidad de revisar y modificar componentes orgánicos y funcionales del Estado mexicano, con objeto de ajustarlo a las nuevas condiciones en que se desarrolla.

Como el municipio es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados que forman la federación mexicana, resulta necesario revisar y replantear la integración y el funcionamiento de las autoridades, para incrementar su eficiencia y eficacia y, con ello, posibilitarlas a contribuir con mayor intensidad al desarrollo integral del país.

Uno de los aspectos fundamentales para fortalecer la capacidad de respuesta de la administración pública municipal es la ampliación del periodo constitucional, pues ello permitiría que los gobiernos municipales pudiesen planear, ejecutar y evaluar obras de infraestructura y proyectos de extensión y mejoramiento de los servicios públicos, en un espacio temporal más apropiado, comparado con el que actualmente dispone la mayoría de ellos.

La ampliación del periodo constitucional de los ayuntamientos permitiría generar mejores condiciones para llevar a cabo las etapas del proceso administrativo, lo que impactaría directamente en el logro de las metas y objetivos que se plantean los gobiernos municipales, impulsaría el desarrollo económico y social, al mismo tiempo que contribuiría a la fiscalización y rendición de cuentas.

Prácticamente todos los ordenamientos locales vigentes en los estados establecen una duración de tres años del periodo constitucional de los ayuntamientos. Sólo Coahuila fija uno de cuatro años, lo cual evidencia que la inmensa mayoría de los municipios mexicanos se encuentra en condiciones adversas en términos de temporalidad para un proceso integral de planeación que le permita iniciar y concluir obras importantes de infraestructura y la ampliación de cobertura y el mejoramiento de los servicios públicos, más aun considerando que según el Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal, 70 por ciento de los presidentes municipales no tiene experiencia de gobierno, por lo que cuando inicia una nueva administración tarda por lo menos seis meses en adquirir conocimientos del quehacer gubernamental y, posteriormente, el último semestre del

periodo se dedica al proceso de entrega-recepción, por lo que el periodo efectivo de gobierno es de sólo dos años.

En la presente iniciativa se plantea el establecimiento en la Carta Magna de cuatro años como periodo constitucional de los ayuntamientos, lo que de hecho implica, si se considera la situación que impera en la realidad nacional, la ampliación del periodo constitucional de la abrumadora mayoría de los ayuntamientos del país, de tres a cuatro años, tomando en cuenta que a la fecha, como antes se señaló, sólo los ayuntamientos estado de Coahuila, que representan 1.55 por ciento del total nacional, tienen un periodo de cuatro años. Se considera, con base en elementos como los que a continuación se señalan, que el ámbito municipal de gobierno resultaría ampliamente beneficiado con la citada reforma:

1. Se contaría de un periodo mayor para la planeación, ejecución y evaluación de obras de infraestructura y la operación de programas de ampliación de cobertura y mejoramiento de los servicios públicos.
2. Permitiría la obtención de experiencia y conocimientos de los miembros del ayuntamiento, lo que impacta de manera favorable en la eficiencia y eficacia del trabajo municipal.
3. Facilitaría la coordinación del ayuntamiento con los ámbitos federal y estatal, para efectos de la ejecución de planes y programas.
4. Fortalecería el vínculo entre la administración municipal y la sociedad, en virtud de que se dispondría de tiempo suficiente para concluir proyectos y obras que permitan elevar el bienestar de la población.

Otro aspecto relevante de la ampliación del periodo constitucional de los ayuntamientos, en los términos planteados, es que favorecería la comunicación, concertación, coordinación, concurrencia y complementariedad con dependencias y entidades de la administración pública federal y estatal, e incluso con otros ayuntamientos, lo que permitiría la optimización de recursos humanos, materiales y financieros y al mismo tiempo contribuiría al fortalecimiento en términos de eficiencia y eficacia de la administración pública municipal, incrementando su capacidad de respuesta ante la creciente demanda ciudadana.

En el país hay gran diversidad y heterogeneidad en cuanto al inicio y conclusión de los periodos constitucionales de los ayuntamientos. A la fecha, solo en 10 estados los respectivos municipios inician su periodo constitucional el 1 de enero y lo concluyen el 31 de diciembre, lo que implica que los restantes inician y terminan el periodo constitucional en otros meses.

Los estados cuyos ayuntamientos actualmente inician su periodo constitucional el 1 de enero y lo terminan el 31 de diciembre del tercer año de ejercicio son Aguascalientes, Coahuila, Chiapas, Hidalgo, Michoacán, Oaxaca, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz. Recientemente, en el estado de México se llevó a cabo la reforma respectiva, con objeto de que los ayuntamientos inicien y concluyan el periodo en los términos mencionados. Sin embargo, dicha reforma entrará en vigor el 1 de enero de 2013.

La presente iniciativa propone también homogeneizar que el periodo constitucional de los ayuntamientos del país inicie el 1 de enero y termine el 31 de diciembre del cuarto año, lo que traería consigo ventajas significativas para el fortalecimiento de los municipios, pues la reforma les permitiría participar con oportunidad en la asignación de recursos desde el inicio de la



administración, y contribuiría de manera decisiva a la planeación del desarrollo, la transparencia, la fiscalización y la optimización de los recursos públicos, estrechamente vinculados con los siguientes aspectos:

1. Aprobación anual en los meses de octubre a diciembre y vigencia anual para el periodo 1 de enero-31 de diciembre, de la legislación de ingresos federales, estatales y municipales.
2. Aprobación anual en noviembre y diciembre y vigencia y ejercicio anual de los Presupuestos de Egresos federal, estatales y municipales para el periodo 1 de enero-31 de diciembre.
3. Asignación y ejercicio anual de participaciones federales y estatales para el periodo 1 de enero-31 de diciembre.
4. Actualización anual en noviembre y diciembre de las bases de cálculo de impuestos municipales; por ejemplo, las tablas de valores unitarios del suelo y la construcción para la determinación del impuesto predial con vigencia para el periodo 1 de enero-31 de diciembre.
5. Actualización en noviembre y diciembre y vigencia anual de cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos y contribuciones de mejoras con vigencia para el periodo 1 de enero-31 de diciembre.
6. Disposición legal para considerar como base de cálculo para la autorización de montos de endeudamiento los ingresos anuales de los ayuntamientos en el periodo 1 de enero-31 de diciembre.
7. Fiscalización y aprobación anual de Cuentas Públicas de ejercicios de recursos en los periodos 1 de enero-31 de diciembre.
8. Evaluación y rendición de cuentas respecto al ejercicio de recursos y operación de planes y programas aprobados para su ejercicio anual en el periodo 1 de enero-31 de diciembre.

Con esta reforma se favorecerían también la coordinación y operación de programas municipales, con los respectivos federales y estatales, teniendo como base que por disposición legal los tres tipos de programas tienen como periodo de ejecución el comprendido entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de cada año.

Otro aspecto relevante de la presente iniciativa es que plantea la necesidad de establecer disposiciones constitucionales para la integración de los ayuntamientos con base en el factor poblacional, tomando en cuenta que en el país hay gran heterogeneidad en cuanto a los criterios para su integración; por ejemplo, actualmente podemos encontrar cabildos que se forman basándose en usos y costumbres locales o regionales, así como también otros de ciudades que son capitales de los estados, que reciben un tratamiento diferente del resto de los municipios respecto a la integración de los cabildos.

De igual forma se registra la existencia de municipios con gran cantidad de habitantes que cuentan con igual número de integrantes de cabildo en comparación con municipios que tienen una población considerablemente menor, lo que evidencia la carencia de un esquema que establezca reglas claras basadas en criterios racionales para la integración de los ayuntamientos de nuestro país.

Con base en lo anterior, resulta necesario establecer criterios demográficos para la integración de los ayuntamientos en México, pues el tamaño de la población de cada municipio es producto de la interacción histórica de diversos factores económicos, geográficos y sociales, entre los más representativos.

La presente iniciativa plantea que los criterios para la formación de los cabildos consideren estrictamente el tamaño poblacional, en los siguientes términos:

Para los municipios que tengan una población de hasta 100 mil habitantes, el ayuntamiento se integrará por un presidente, un síndico y cuatro regidores, elegidos por el principio de mayoría relativa y hasta tres regidores designados según el principio de representación proporcional. Con ello, según datos del Consejo Nacional de Población (Conapo) a 2005, 2 mil 273 ayuntamientos del país (92.6 por ciento) se integrarían al tenor propuesto.

En el caso de municipios que tengan más de 100 mil y hasta 500 mil habitantes, el ayuntamiento se integrará por un presidente, un síndico y cinco regidores, elegidos por el principio de mayoría relativa y hasta cuatro regidores designados según el principio de representación proporcional. En tal virtud, con este criterio se integrarían 134 ayuntamientos del país (5.8 por ciento).

Cuando los municipios tengan más de 500 mil y menos de 1 millón de habitantes, el ayuntamiento se formará por un presidente, un síndico y seis regidores, elegidos por el principio de mayoría relativa y hasta cinco regidores designados según el principio de representación proporcional. Lo anterior determinaría la formación de 26 ayuntamientos del país (1 por ciento).

Cuando se trate de municipios con más de 1 millón de habitantes, el ayuntamiento estará integrado por un presidente, dos síndicos y ocho regidores, elegidos por el principio de mayoría relativa y hasta seis regidores designados según el principio de representación proporcional. En esta clasificación se integrarían 11 ayuntamientos del país (0.45 por ciento).

En congruencia con lo expuesto, y con objeto de fortalecer la coordinación, concurrencia y complementariedad entre los ámbitos de gobierno, la presente iniciativa propone adicionar la fracción IX al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con objeto de instituir que una organización representativa de los ayuntamientos del país se constituya en órgano de consulta de los Poderes Ejecutivo y Legislativo federales, cuando en el ejercicio de sus atribuciones, dichos poderes actúen en materias relacionadas con el ámbito municipal.

En los mismos términos, adicionar también la fracción VIII al artículo 116 a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el propósito de instituir que una organización representativa de los gobernadores de los estados y el jefe del gobierno del Distrito Federal, se constituya en órgano de consulta de los Poderes Ejecutivo y Legislativo federales, cuando en el ejercicio de sus atribuciones dichos poderes actúen en materias que la legislación determine y que estén vinculadas con el ámbito estatal de gobierno.

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

**Decreto por la que se reforma la fracción I, y se adicionan los incisos a) a d) y la fracción IX al artículo 115; y se adiciona la fracción VIII al 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Artículo Primero.** Se reforma la fracción I, y se adicionan los incisos a) a d) y la fracción IX al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 115. ...

**I. Cada municipio será gobernado por un ayuntamiento de elección directa, que se renovará cada cuatro años, iniciando su periodo el 1 de enero del año posterior de las elecciones municipales ordinarias y lo concluirán el 31 de diciembre del año de las elecciones para su renovación.** La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del estado. **Los ayuntamientos se integrarán por**

**a) Un presidente, un síndico y cuatro regidores, electos por planilla según el principio de mayoría relativa y hasta tres regidores designados según el principio de representación proporcional, cuando se trate de municipios que tengan una población de hasta cien mil habitantes;**

**b) Un presidente, un síndico y cinco regidores, electos por planilla según el principio de mayoría relativa y hasta cuatro regidores designados según el principio de representación proporcional, cuando se trate de municipios que tenga una población de más de cien mil y menos de quinientos mil habitantes;**

**c) Un presidente, un síndico y seis regidores, electos por planilla según el principio de mayoría relativa y hasta cinco regidores designados según el principio de representación proporcional, cuando se trate de municipios que tengan una población de más de quinientos mil y menos un millón de habitantes; y**

**d) Un presidente, dos síndicos y ocho regidores, electos por planilla según el principio de mayoría relativa y un síndico y hasta seis regidores designados por el principio de representación proporcional, cuando se trate de municipios que tengan una población de más de un millón de habitantes.**

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

II. a VIII. ...

**IX. Cuando en el ejercicio de sus atribuciones, los Poderes Ejecutivo y Legislativo federales actúen en materias relacionadas y que afecten de manera general al ámbito municipal de gobierno, deberán escuchar la opinión de la organización representativa de los ayuntamientos del país constituida para tal efecto. La legislación secundaria determinará la integración y el funcionamiento de la citada organización, así como las normas relativas a los mecanismos de consulta.**

X. ...

**Artículo Segundo.** Se adiciona la fracción VIII al artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 116. ...

...

I. a VII. ...

**VIII. Cuando en el ejercicio de sus atribuciones, los Poderes Ejecutivo y Legislativo federales actúen en materias vinculadas con el ámbito de competencia de los titulares del Poder Ejecutivo de las entidades federativas, deberán escuchar la opinión de la organización representativa de los gobernadores de los estados y del gobierno del Distrito Federal constituida para ese fin. La legislación secundaria determinará la integración y funcionamiento de la mencionada organización, así como las disposiciones relativas a los mecanismos de consulta.**

#### **Transitorios**

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

**Segundo.** Las legislaturas de los estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en el ámbito de su competencia, deberán adecuar su legislación local respecto al contenido del presente decreto dentro de un plazo de ciento ochenta días siguientes a su entrada en vigor.

**Tercero.** El Poder Legislativo federal, a iniciativa de la Cámara de Diputados, como Cámara de origen, dispondrá de un plazo de ciento ochenta días, contados al siguiente de su entrada en vigor, para aprobar la legislación a que se refieren las adiciones de las fracciones IX del artículo 115 y VIII del 116 del presente decreto.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 7 de octubre de 2010.

Diputado José Adán Ignacio Rubí Salazar (rúbrica)

**QUE REFORMA EL ARTÍCULO 72 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO VÍCTOR MANUEL BÁEZ CEJA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD**

El suscrito, diputado Víctor Manuel Báez Ceja, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, por la LXI Legislatura, 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, suscribe la presente iniciativa y somete a consideración de esta soberanía, el proyecto de decreto que reforma y adiciona los incisos b), c) y j) del artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en atención a la siguiente

**Exposición de Motivos**

La presente iniciativa tiene como propósito fundamental, señalar que el Ejecutivo federal no puede observar el Presupuesto de Egresos de la Federación.

**En virtud de la votación que determino por mayoría de seis votos los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto de la controversia constitucional 109/2004 fue insuficiente para alcanzar su invalidez, de acuerdo con el ministro Genaro David Góngora Pimentel, por lo que la controversia constitucional debió ser desestimada en este aspecto:**

1. Para efectos de la fijación de la naturaleza del Presupuesto de Egresos ¿vinculaba a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la resolución tomada por mayoría de seis votos en el recurso de reclamación 317/2004 en el sentido de que las partidas específicas respecto de las que se solicitaba suspensión eran actos administrativos.
2. La imposibilidad de desvinculación entre el acuerdo parlamentario impugnado y el Presupuesto de Egresos.
3. ¿Cuál es la naturaleza jurídica del Presupuesto de Egresos? ¿Es una ley o un acto administrativo?
4. ¿Fue correcto decretar la validez del acuerdo intermedio por la mayoría simple de 6 votos, aunque se haya decretado la nulidad parcial del Presupuesto de Egresos por vía de consecuencia?
5. ¿Son correctos los efectos fijados en la sentencia respecto del acuerdo de la Cámara de Diputados y del Presupuesto de Egresos?

**Debió estudiarse el tema relativo a los límites de las facultades de la Cámara de Diputados para modificar el proyecto de Presupuesto de Egresos que le envía el presidente de la República.**

1. La dinámica con la que el 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, regula las observaciones es del Congreso de la Unión, es decir, bicameral, es decir donde existe una Cámara de origen y otra revisora;

2. La expresión “**cuya resolución no sea exclusiva de alguna de sus Cámaras**” define su existencia y no es una “frase circunstancial” que sólo aclara que la discusión sea sucesiva y no simultánea;

3. La no inclusión del Presupuesto de Egresos de la Federación en el inciso j) del 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no permite afirmar que sea vetable por una interpretación a “**contrario sensu**” porque el que: “no señale expresamente una situación, no significa, de suyo, que justifique o autorice su contrario”.

a. El inciso j) del 72 no es inútil ni redundante pues sólo es enunciativo ya que “la certeza plena que se gana cuando la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos expresamente lo refiere, es infinitamente mayor a la incertidumbre que se crea cuando algo queda resuelto por la vía interpretativa”. Para el efecto hace un análisis histórico:

Y son casos que en si mismo no admiten ni admitían la facultad de observaciones pero que fue mejor aclarar.

a. En el 84 en su versión original de 1917 el presidente provisional podía ser nombrado sustituto por resolución del Congreso de la Unión constituido en “cuerpo electoral” luego entonces entraba en el supuesto normativo pero fue mejor aclarar que no;

b. En la Constitución de 1857 había dos tipos de delitos. En los **comunes** el Congreso declaraba pero era Cámara única y en los **oficiales** era jurado de acusación y la Suprema Corte de Justicia de la Nación era de sentencia. Con las reformas de 1874 la CS paso a ser jurado de sentencia y por esto encuadraba en el supuesto normativo de las observaciones pero se prefirió excluirlo expresamente;

c. En 1923 se reformó el inciso j) precisamente para evitar que las resoluciones de la CPCU no son vetables argumentando que sea la unión o encarnación de las dos Cámaras.

4. La evolución histórica del veto no permite establecer una pauta de sentido o regla por la que el Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos pueda vetar todo pues: en 1857 solo tenia facultad de opinión, la reforma de 1874 estableció el veto superable solo con la mayoría absoluta y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos la regula en los términos vigentes, es decir, son tres regulaciones diferentes. De hecho hay dos tendencias en sentidos diversos.

5. El 74 constitucional si es una norma especial que rige el procedimiento y la creación del Presupuesto de Egresos de la Federación;

a. El 72 no es aplicable porque no es aplicable el 71, es decir, no puede presentar la iniciativa más que el presidente de los Estados Unidos Mexicanos;

b. Establece el 74 dos exclusividades que hacen inaplicable al 72 y son:

1) Que el presidente de los Estados Unidos Mexicanos presente el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación; y

2) Que la Cámara de Diputados apruebe

La Cámara de Diputados no puede presentar un proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación porque invadiría al Ejecutivo ni este puede obstruir la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación.

c. Las fechas que establece lo hace incompatible con la regulación del 72 en el que no existen;

**6.** En caso de que las observaciones no seas votadas por las dos terceras partes no “existiría presupuesto durante ese ejercicio” en aplicación del inciso “D” del 72.

**7.** El principio de legalidad y el principio de seguridad jurídica imponen que las autoridades sólo pueden actuar con facultades expresas y en el caso no existe norma alguna que autorice al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos observar el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Ahora bien, respecto de la cuestionada capacidad del Ejecutivo federal en poder hacer observaciones al Presupuesto de Egresos de la Federación, siendo una facultad exclusiva de la Cámara de Diputados aprobarlo, así lo dispone la fracción IV del artículo 74 constitucional y el inciso j) del artículo 72 de la Carta Magna, prohíbe al Ejecutivo de la Unión “no puede hacer tales observaciones a las resoluciones de alguna de las Cámaras”, por ende el Presupuesto de Egresos es una facultad exclusiva de esta soberanía; estamos refiriéndonos a una norma general, que no puede ser susceptible del efecto suspensivo, porque su impacto es económico y constitucionalmente no se puede aplicarse el presupuesto del año anterior para todo el universo del gasto público, (excepto previsiones salariales) incluso muchos abogados constitucionalistas así lo manifestaron en su momento; pero existió una diferencia de opiniones y la presión que ejerció el ex titular del Ejecutivo federal en el sexenio anterior con la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tuvo que resolver de una manera diferente.

**Para explicarme mejor, tal parece que todo aquello que no se menciona el inciso j) sí es susceptible de ser vetado. Sin embargo no es así, porque la regla sobre qué puede vetar el Presidente de la República se refiere únicamente a la materia del propio artículo 72; las leyes o decretos cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras’, reitero, cualquier otro acto del Congreso no es susceptible de ser vetado.**

**Reitero el presidente de los Estados Unidos Mexicanos no tiene facultad de veto respecto a:**

**a) Las facultades exclusivas de cada una de las Cámaras. El Presupuesto de Egresos (fracción IV artículo 74 constitucional).**

b) Las facultades de la Comisión Permanente.

c) Las facultades del Congreso o de alguna de las cámaras actuando como cuerpo electoral, de jurado o ejercitando acusación.

d) Las facultades del Congreso reunido en asamblea única.

**e) Y conforme con la reforma de 1977, en el artículo 70 se señala que tampoco tiene la facultad de veto respecto a la ley que regulará la estructura y funcionamiento internos del Congreso.<sup>1</sup>**

Hay que precisar que el presidente no posee la facultad de veto respecto de las reformas constitucionales porque:

- a) El artículo 72 de la Constitución se refiere únicamente a las leyes o decretos de carácter federal, es decir, aquellas en que interviene el Congreso de la Unión.
- b) Las reformas constitucionales son obra del poder revisor de la Constitución, órgano de jerarquía superior al Congreso, ya que se encuentra ubicado entre el Poder Constituyente y los poderes Constituidos –Legislativo, Ejecutivo y Judicial– y no puede el presidente vetar la resolución de un órgano superior.

Es necesario precisar que esta soberanía no aceptó las observaciones que hizo el Ejecutivo federal al Presupuesto de Egresos de la Federación del Ejercicio Fiscal para 2005 y más adelante se precisa.

La intención de crear la figura jurídica de “observaciones” o en otros países se entiende como Veto Presidencial, es que el Presidente puede hacer observaciones a proyectos de ley que le envíe el **Congreso**, dentro de diez días hábiles posteriores a aquel en que los recibió. Las finalidades del veto son:

- a) Evitar la precipitación en el proceso legislativo, tratándose de impedir la aprobación de leyes inconvenientes o que tengan vicios constitucionales.
- b) Capacitar al Ejecutivo para que se defienda “contra la invasión y la imposición del Legislativo”.
- c) Aprovechar la experiencia y la responsabilidad del Poder Ejecutivo en el procedimiento legislativo.

Pero el hacer observaciones al Presupuesto de Egresos invade la esfera jurídica de la Cámara de Diputados, es excederse en su poder.

El veto u observaciones es una institución conocida del derecho constitucional mexicano, pues estuvo reglamentado en la Constitución de Cádiz (artículos 144-150); en la de Apatzingán (artículos 128 y 129); en la Constitución de 1824 (artículos 55 y 56), en la de 1836 (artículos 35, 36 y 37 de la ley tercera), y en la Constitución liberal de 1857 (artículo 71).

El artículo 55 de la Constitución federal de 1824, ordenó que los proyectos de ley pasarán al Presidente quien tenía diez días para hacerles observaciones. Si el presidente devolvía el proyecto dentro de esos diez días, este se discutía de nuevo en las dos cámaras, y para devolvérselo al Presidente, antes debía ser aprobado por las dos terceras partes de los legisladores presentes, Si no se lograba esa votación, no se podía volver a proponer el proyecto sino hasta el año siguiente.

En la Constitución de 1857, dentro del procedimiento para la formación de la ley el artículo 70 indicaba que una vez que se hubiera discutido el dictamen de la comisión respectiva, se enviaría al presidente una copia del expediente para que, en el término de siete días, manifestara su opinión o expresara que no iba a hacer uso de esta facultad. Si la opinión del Ejecutivo era de conformidad, se pasaba a votación de ley, pero si su opinión discrepaba en todo o en parte, se turnaba el expediente a la comisión respectiva y sobre el nuevo dictamen se realizaba otra discusión, concluida ésta se procedía a votar. El artículo 71 señalaba que en caso de urgencia notoria, calificada por el voto de



dos tercios de los diputados presentes, el Congreso podía estrechar o dispensar los trámites establecidos en el artículo 70.

En esta forma el presidente no contaba en **1857 con la facultad de veto, sino sólo de opinión dentro del procedimiento legislativo; incluso esta opinión podía ser omitida en los términos del citado artículo 71.** Por medio de las reformas del 13 de noviembre de 1874, se concedió el veto al presidente; pero el veto podía **ser superado por la mayoría de los votos de los legisladores presentes.**

Emilio Rabasa, entre las críticas que realizó a la Constitución de 1857, se refirió a la **simple mayoría para superar el veto**, ya que era partidario de que el veto sólo se pudiera superar con dos tercios de los votos. Rabasa, afirmó que: “La diferencia entre la **simple mayoría y dos tercios de votos es considerable y hacia decir en aquella época que servirla para despojar al Congreso de la facultad legislativa.**

**El privilegio del veto no tiene tal poder, porque es simplemente negativo: es la facultad de impedir, no de legislar; y como una ley nueva trae la modificación de lo existente, la acción del veto al impedirla, no hace sino mantener algo que ya está en la vida de la sociedad.**

**El valor de los dos tercios de votos no puede calcularse simplemente por la aritmética como ha hecho observar un escritor, porque es preciso agregar a los números la influencia moral del presidente en el ánimo de cada una de las cámaras, que tienen, hasta en los malos tiempos, una minoría de hombres sensatos, capaces de sobreponer a los sentimientos comunes el juicio superior del bien público”.**

Con la iniciativa que hoy se presenta, se busca que en la Constitución, nuestra ley suprema, se especifique que el Presupuesto de Egresos de la Federación no puede ser susceptible de observación alguna por el Ejecutivo federal; basta recordar que el 8 de septiembre del año del 2004, el Ejecutivo Federal hizo llegar a esta Cámara de Diputados el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2005.

En sesión del lunes 15 de noviembre de 2004, la Cámara de Diputados aprobó el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2005.

El lunes 22 de noviembre de 2004 se envió el citado decreto al presidente de la República para los efectos constitucionales correspondientes.

Con fecha 30 de noviembre de 2004, mediante oficio número SEL/300/4599/04, el subsecretario de Gobernación envió a la Cámara de Diputados las observaciones del presidente de la República al decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2005, así como el original del decreto de referencia.

**Con fecha 14 de diciembre de 2004, la Cámara de Diputados acordó no admitir con el carácter de observaciones para trámite en la Cámara de Diputados, el documento enviado por el Presidente de la República mediante el oficio mencionado en el párrafo anterior, y por tanto, la devolución al Ejecutivo Federal de dicho documento, así como del original del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2005, para su publicación.**

El 20 de diciembre de 2004 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal (PEF) 2005.

**El titular del Ejecutivo en el sexenio anterior presentó una controversia constitucional** con fecha 21 de diciembre de 2004, el consejero Jurídico del Ejecutivo federal, en representación del titular del Poder Ejecutivo federal interpuso ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, una demanda de controversia constitucional contra la Cámara de Diputados. Los actos cuya invalidez se demandó fueron:

“1. El acuerdo de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, de fecha 14 de diciembre de 2004, aprobado por el pleno de la Cámara de Diputados en sesión de la misma fecha y notificado al Ejecutivo federal mediante oficio número DGPL 59-II-0-1276.

2. El decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2005, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de diciembre del año 2004, únicamente en cuanto a las disposiciones, renglones, anexos o artículos que se detallan en:

a) El Apartado B del primer concepto de invalidez de la sección segunda del capítulo VIII de la demanda;

b) El Apartado D del segundo concepto de invalidez de la sección segunda del capítulo VIII de la demanda;

c) Los numerales 1 a 5 del Apartado C del Tercer Concepto de Invalidez de la Sección Segunda del Capítulo VIII de la demanda;

3. Las órdenes derivadas de los artículos transitorios y anexos del decreto Presupuesto, PEF 2005 impugnado, por medio de los cuales se pretende obligar al Ejecutivo federal, así como a sus dependencias y entidades para ejecutar actos concretos y administrativos contrarios a la Constitución federal que se precisan a lo largo de esta demanda.”(sic).

Uno de los argumentos centrales de la controversia constitucional que interpuso el Ejecutivo fue que el Presupuesto de Egresos, no se apegó al Planade (Plan Nacional de Desarrollo) dicho plan es un acto unilateral del propio Ejecutivo federal, que no contempla las principales necesidades de la sociedad y no participa en lo absoluto la Cámara de Diputados. Su principal reclamo fue porque los legisladores de la LIX Legislatura negaron otorgar financiamiento a un capricho de la esposa del Ejecutivo que fue la “Biblioteca José Vasconcelos” y el programa de “Enciclopedia”, sabían los legisladores que el programa tenía inconsistencias y era prioritario crear más escuelas en zonas rurales, el referido Programa Enciclomedia **fue un fracaso educativo y tecnológico, no se encontraron diferencias significativas en las habilidades de conocimiento, aplicación y evaluación de los contenidos entre los niños que utilizaron Enciclomedia y los que contaron con ese equipo, e incluso niños de sexto de primaria que no utilizaron esa tecnología tuvieron un mejor conocimiento al lograr 1.48 puntos sobre 1.2 de quienes sí tuvieron esa herramienta. Y los de Quinto año sin Enciclomedia fueron mejor evaluados con 2 puntos sobre 1.7 de sus compañeros que si contaron con ese equipo.**

El equipo Enciclomedia es carísimo para el erario público cada aula cuesta **50 mil pesos e incluso hubieron equipos extraviados.**

El contenido didáctico e informativo que se les ofreció a los estudiantes, contenía **fechas erróneas en historia y la primera versión del libro electrónico “matemáticas” no fue actualizada.**

Ahora bien, en cuanto a la Biblioteca José Vasconcelos, basta recordar la clausura de ésta, con la irresponsabilidad de servidores públicos al prestar su servicio el 1 de junio del 2006, cuando la obra no estaba concluida.

Sin embargo, con fecha 22 de diciembre de 2004, la Comisión de Receso de la Suprema Corte de Justicia de la Nación mediante oficios 5750 y 5051, admitió la demanda de Controversia Constitucional y ese mismo día se notificó a la Cámara de Diputados. Se habilitaron del 22 de diciembre al 2 de enero de 2005 como días hábiles para que la Cámara de Diputados manifestara lo que a su derecho considerara pertinente.

Ese mismo día, 22 de diciembre de 2004, la Suprema Corte de Justicia de la Nación acordó conceder la suspensión de la aplicación del gasto público en algunos rubros del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2005, por un monto de 4 mil 195 millones de pesos), solicitada por el Ejecutivo federal.

El 26 de diciembre de 2004, la Cámara de Diputados presentó recurso de reclamación en contra de la admisión de la demanda, y asimismo interpuso dos incidentes de nulidad de Actuaciones respecto de los acuerdos dictados por la Comisión de Receso el 22 de diciembre de 2004 que corresponden tanto al expediente principal como al incidente de suspensión en la Controversia Constitucional 109/2004. Con fecha 28 de enero de 2005, la Cámara de Diputados dio contestación a la demanda de Controversia Constitucional 109/2004. Los días 10 y 15 de febrero de 2005 la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró infundados los recursos de reclamación e incidentes de nulidad, respectivamente, presentados por la Cámara de Diputados.

El 30 de marzo de 2005, las partes en la controversia de que se trata presentaron alegatos, y el procurador general de la República su opinión al respecto.

El 9 de mayo de 2005, Vicente Fox, titular del Ejecutivo en el anterior Sexenio, se entrevistó con el entonces ministro Mariano Azuela Huitrón, presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,<sup>1 2</sup> buscado presionar e incidir para que el fallo resulte a su favor, viciando el procedimiento y el buen juicio de los ministros.

El 16 de mayo del año 2005, los ministros de la Suprema Corte estaba divididos en sus decisiones, en determinar si procede o no las observaciones del Ejecutivo en el Presupuesto de Egresos; el problema radicaba en definir la naturaleza jurídica del Presupuesto, es decir, si se trata de un acto administrativo o una norma general.<sup>3</sup>

Con fecha 17 de mayo de 2005, la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la controversia constitucional 109/2004, en los siguientes términos:

**“Primero.** Es procedente y fundada la presente controversia constitucional.

**Segundo.** Se declara la invalidez del acuerdo de catorce de diciembre de dos mil cuatro reclamado, así como la nulidad parcial del Presupuesto de Egresos de la Federación para el año de 2005, para los efectos que se precisan en el penúltimo considerando de esta resolución.

**Tercero.** Han quedado sin materia las objeciones de fondo hechas valer en contra del indicado presupuesto”.

El segundo resolutivo remite a los términos del séptimo considerando, en el cual se expresa:

“**Séptimo.** En virtud de las conclusiones obtenidas en el considerando que antecede, se concluye que el Acuerdo del Pleno de la Cámara de Diputados, de la LIX Legislatura, aprobado en sesión de fecha catorce de diciembre de dos mil cuatro, por el que se desecha, sin discusión, el escrito de observaciones formuladas por el Presidente de la República, a las modificaciones realizadas por la Cámara de Diputados al proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de dos mil cinco, constituye una violación a las formalidades esenciales del procedimiento legislativo, en términos de lo establecido en los artículos 72 y 74, fracción IV, constitucionales, vicio que trasciende al decreto emitido por dicho órgano legislativo, afectándolo de nulidad parcial.

En consecuencia, procede declarar la invalidez del Acuerdo del Pleno de la Cámara de Diputados, de la LIX Legislatura, aprobado en sesión de fecha catorce de diciembre de dos mil cuatro, por ser violatorio de los artículos 72 y 74, fracción IV, de la Constitución Federal; motivo por el cual se declara también la nulidad de dicho Presupuesto **únicamente en la parte que fue objeto de observaciones, para el efecto de que, la Cámara de Diputados demandada, en ejercicio de sus facultades exclusivas, se haga cargo de las indicadas observaciones, como en derecho corresponda, a la mayor brevedad posible**”.

Declarando la SCJN invalido el acuerdo descrito en el párrafo anterior, acuerdo que esta soberanía emitió, vulnerando la división de Poderes, por ello, compañeros legisladores, propongo otorgar a esta soberanía, la Cámara de Diputados, el equilibrio y armonía jurídica que se merece, reformando el inciso j) del artículo 72 constitucional, donde se prohíbe al titular del Ejecutivo federal hacer observaciones al Presupuesto de Egresos de la Federación, asimismo se busca agilizar una de las labores del Ejecutivo que es “promulgar la leyes” que emite el Congreso de la Unión y que esta no exceda de **siete días pero naturales**, contados en periodo ordinario y en receso, no importa en que periodo se encuentre el Poder Legislativo, esto no debe ser un obstáculo para el Ejecutivo federal realice su trabajo, debe actualizarse la legislación, en virtud de que existen leyes que se aprueban el último día del periodo ordinario y su curso no puede seguir su cauce en virtud de que se presenta un receso.

También se propone que proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo, será devuelto, con sus observaciones, a la Cámara de su origen. Deberá ser discutido de nuevo por ésta, y si fuese confirmado por **la mayoría** del número total de votos, no por las dos terceras partes del número total de los votos como está actualmente, y así pasará otra vez a la Cámara revisora.

Por las razones expuestas, someto a su consideración el proyecto de

**Decreto que reforma y adiciona los incisos b), c) y j) del artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Artículo 72. ...**

a) ...

**b)** Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo, todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de su origen, dentro de **siete días naturales**; en caso la devolución deberá hacerse el primer día útil en que el Congreso esté reunido.

**c)** El proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo, será devuelto, con sus observaciones, a la Cámara de su origen. Deberá ser discutido de nuevo por ésta, y si fuese confirmado por **la mayoría** del número total de votos, pasará otra vez a la Cámara revisora. Si por ésta fuese sancionado por la misma mayoría, el proyecto será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación.

...

**d) a i) ...**

**j) El titular del Poder Ejecutivo** no puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso o de alguna de las Cámaras, cuando ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado y declare que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales; así como de la **aprobación el decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación por la Cámara de Diputados**.

...

### **Transitorio**

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

### **Notas**

1 Diccionario Jurídico, Desarrollo Jurídico, copyright 2000.

2 *El Universal* , el 9 de mayo de 2005.

3 Noticiario *11 Noticias*, Canal 11, conducido Adriana Pérez Cañedo, el 16 de mayo de 2005, a las 21:35 horas.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a los seis días del mes de octubre del año dos mil diez.

Diputado Víctor Manuel Báez Ceja (rúbrica)

**QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 41 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, 34 BIS DE LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y 110 DEL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES, A CARGO DEL DIPUTADO ILICH AUGUSTO LOZANO HERRERA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD**

Con fundamento en los artículos 71, fracción II, y 135 de la Constitución Política; y 55, fracción II, y 56 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, el que suscribe, Ilich Lozano Herrera, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática de la Cámara de Diputados en la LXI Legislatura, presenta ante esta soberanía iniciativa que contiene proyecto de decreto por el que se reforman la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, al tenor de la siguiente

**Exposición de Motivos**

Después de la serie de reformas electorales que ha emprendido el país, de 1977 a la fecha, incluida la última, realizada en 2007, quedan varios temas sin resolver.

El que aquí nos ocupa es el de la adecuada integración del órgano superior que funge como árbitro electoral. Tenemos que lograr una reforma que fortalezca las instituciones democráticas del país, en particular al propio Consejo General del Instituto Federal Electoral (IFE), justamente la máxima autoridad nacional en la materia.

Tenemos que garantizar su imparcialidad y su amplia calidad en el desempeño de sus labores, pues en sus manos está el proceso de elección de autoridades y de transferencia de poder tanto en la rama legislativa como en la ejecutiva de los poderes de la república.

Tenemos que lograr una reforma que garantice el máximo perfil de los aspirantes y su máxima autonomía. Tenemos que romper con la inercia del cuotismo que quieren imponer las fuerzas que aspiran a la restauración autoritaria para regresar a la época decadente del hegemonismo.

No debemos olvidar el éxito que han tenido las reformas electorales oportunas como aquella precursora de 1977, que dio paso a la consolidación de la representación plural en la Cámara de Diputados; o la de 1989, que creó justamente el IFE.

Tampoco debemos olvidar que después de la reforma electoral de 1996, vimos en el proceso de 1997 una mucho mayor competencia política entre los partidos políticos, fundamentalmente por los mecanismos de financiamiento más equitativos para los partidos y por todas las implicaciones que tuvo la ciudadanización del máximo órgano electoral del país, en todas las decisiones que adoptaron para la organización y el desarrollo de los comicios, en la probada imparcialidad e incorruptibilidad del Consejo General del IFE que marcó ese proceso de cambio democrático en México.

En buena medida, el éxito de la reforma se midió socialmente con la pérdida de la mayoría absoluta del entonces partido hegemónico, el Revolucionario Institucional (PRI). Los ciudadanos observaron

la recomposición de fuerzas políticas en el Congreso de la Unión y la alternancia franca en el poder, sobre todo en la capital del país, y se quedó con un saldo positivo de las instituciones electorales.

En 2000, ya muchas voces de la sociedad, de la academia, de los comentaristas políticos alertaron acerca del abusivo uso del dinero para posicionar candidatos y partidos políticos, sobre todo en televisión.

Sin embargo, estas preocupaciones perdieron eco con el triunfo de la oposición en la Presidencia de la República por primera vez en casi 70 años, y ese hecho de alguna manera atenuó las críticas al sistema electoral. Aunque quedaron consignados los casos de gasto excesivo de campaña detectados en el esquema de Amigos de Fox y la enorme corrupción que significó el desvío de fondos de los trabajadores petroleros en favor del candidato del PRI en el escándalo conocido como *Pemexgate*.

Las indagatorias que realizó el IFE sobre ambos casos se toparon con los mismos obstáculos: la negativa de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores a entregar al órgano electoral la información que resultaba necesaria, con el argumento de que estaba impedida para hacerlo, pues sería violatorio de los principios legales de los secretos bancario y fiduciario.

En 2003, la presencia del dinero en la política volvió a mostrar su rostro distorsionador y corruptor de la libre voluntad popular, con los gastos excesivos de campaña, las escasas capacidades fiscalizadoras de la autoridad electoral, los escándalos derivados del manejo de dinero para campañas políticas, los casos emblemáticos consignados en los famosos videoescándalos y, como resultado de todo ello, el asombro y el enojo ciudadanos por el dispendio oneroso de recursos y de espots de promoción de partidos políticos y candidatos en radio y televisión.

La vigorosa pluralidad política expresada con vehemencia durante las campañas electorales y con enorme contundencia en la composición de los poderes federales y locales comenzó a vulnerar, con las prácticas y las ambiciones desmedidas de poder de políticos de todo signo, a la recién construida institucionalidad democrática.

La sospecha de que el interés ilícito de la delincuencia organizada y de los poderes fácticos con todo y su financiamiento penetraban en los procedimientos y mecanismos de competencia política fue confirmándose durante estos años.

Cómo olvidar que todo ello se agravó meses después cuando se renovaron las autoridades del IFE. Por una mala formación de las nuevas autoridades electorales en que, lejos de haber sido procesada por un amplio consenso de la representación política nacional, imperó el acuerdo entre el PRI y el PAN, y ambos lograron partidizar las lealtades de los consejeros electorales, y vulnerar la gran autoridad y legitimidad de que había gozado el Instituto Federal Electoral en su primera época, con la cual pudo hacer frente a los grandes desafíos que hemos descrito.

Finalmente, todo esto hizo crisis y explotó en la elección presidencial de 2006. El manejo indiscriminado del dinero, de los mensajes televisivos, del dolo de algunos notables empresarios contra nuestro candidato, la guerra sucia mediática, la intervención presidencial en favor del candidato oficial, el titubeo de la autoridad electoral debido a deudas e intereses de grupo previamente adquiridos, entre otros muchos factores, infligieron al sistema electoral y político el máximo daño posible: erosionar la credibilidad del sistema y de la legitimidad del proceso y, obviamente, del resultado; sin más, el daño irreversible provocado a la legitimidad de las autoridades surgidas de ese proceso, con el agravante, también, obvio y natural, de no contar con el

reconocimiento del competidor más importante, que en democracia, es este último hecho, el que cierra el proceso electoral en cualquier país del mundo.

Más allá de la formalidad, cuando el candidato que pierde en buena lid reconoce al que triunfa, ahí se sellan, se finiquitan y se legitiman políticamente la elección y la transmisión de poderes.

En el Congreso de la Unión, el PRD empezó a alertar acerca de la necesidad de profundizar en las normas democráticas que nos habíamos dado en 1996, y una y otra vez nuestras bancadas presentaron iniciativas de reforma constitucional y de ley para fortalecer las atribuciones de la autoridad electoral, para limitar los gastos de campaña, para acotarlos, para promover principios de mayor equidad en la contienda electoral, para promover austeridad y mesura en el gasto de campaña, para ir acotando el financiamiento público y prohibir de plano el financiamiento privado.

Es justo decir que no sólo el PRD manifestó la inquietud de mejorar el marco legal electoral que imperaba en el país: también lo hicieron los demás partidos. De 2001 a 2009, los partidos presentaron en las dos Cámaras del Congreso de la Unión alrededor de 180 iniciativas con proyecto de decreto para reformar la normativa electoral. El PRD aportó 60 de ellas.

Presentamos iniciativas para normar los principios de equidad y género en la contienda electoral, para fortalecer el órgano electoral, para normar precampañas y campañas y para reducir el tiempo de éstas. Presentamos iniciativas para transparentar el origen y uso de los recursos y para reducir el financiamiento público. Presentamos iniciativas para tipificar delitos electorales, y sancionar conductas abusivas de los servidores públicos y para regular el papel de los medios de comunicación en las elecciones federales.

Hoy nos centramos en garantizar la calidad de las máximas autoridades electorales del país, y presentamos a consideración de esta soberanía reformas que permitan un adecuado proceso de selección de consejeros electorales que sean evaluados desde el rigor de la academia, desde la sensibilidad de la sociedad y desde la experiencia de la política.

Proponemos un método de concurso de oposición conducido por instituciones académicas de reconocido prestigio que decantará a los mejores perfiles de entre los aspirantes a integrar el Consejo General del IFE, y que a través de entrevistas conducidas por diputados y diversos filtros que irán obligando a los legisladores a alcanzar el máximo consenso en la Cámara de Diputados y, finalmente, a través de un procedimiento transparente de insaculación se logrará que los consejeros seleccionados en tiempo y forma para integrar el Consejo General, además de cumplir puntualmente el principio de paridad de género, actúen con la lógica de la calidad y el conocimiento y no con la del chantaje, de la presión política y de las cuotas partidistas que ponen en riesgo la integración y la legitimidad del órgano más importante de la autoridad electoral que es, sin duda, el Consejo General.

Por todo lo expuesto, propongo a esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de

## **Decreto**

**Artículo Primero.** Se **reforma** el artículo 41, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 41. ...

I. a IV. ...



V. ...

...

El consejero presidente durará en su cargo seis años y podrá ser reelecto una sola vez. Los consejeros electorales durarán en su cargo nueve años, serán renovados en forma escalonada y no podrán ser reelectos. Según sea el caso, uno y otros serán elegidos sucesivamente por **insaculación**, a propuesta de los grupos parlamentarios, previa realización de una amplia **convocatoria pública y siguiendo el procedimiento que determine la ley. La Cámara de Diputados hará la designación del consejero presidente y de los consejeros electorales a más tardar el último día del periodo de ejercicio de los salientes.** De darse la falta absoluta del consejero presidente o de cualquiera de los consejeros electorales, el sustituto será elegido para concluir el periodo de la vacante. La ley establecerá las reglas y el procedimiento correspondientes.

**Artículo Segundo.** Se **reforma** el artículo 34 Bis de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 34 Bis.**

1. La convocatoria para la designación del consejero presidente, de los consejeros electorales y del contralor general del Instituto Federal Electoral, por lo menos, deberá contener

a) a d) ...

e) Tratándose de la designación de los consejeros presidente y electorales:

...

...

...

2. En el proceso de designación de los consejeros electorales del Instituto Federal Electoral **habrá una** inclusión paritaria de hombres y de mujeres.

**Artículo Tercero.** Se **reforma** el artículo 110 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, para quedar como sigue:

**Artículo 110**

1. El Consejo General se integra por un consejero presidente, ocho consejeros electorales, consejeros del Poder Legislativo, representantes de los partidos políticos y el secretario ejecutivo.

2. El consejero presidente del Consejo General será elegido por **insaculación** de entre las propuestas que formulen los grupos parlamentarios, previa realización de una amplia **convocatoria pública**, **de un examen de oposición con criterios de rigor académico que realicen las instituciones educativas que para tal efecto se designen, y de las entrevistas conducidas por la comisión u órgano respectivo de la Cámara de Diputados.**

3. y 4. ...

5. Los consejeros electorales serán elegidos por **insaculación** de entre las propuestas que formulen los grupos parlamentarios, previa realización de una amplia **convocatoria pública**, **del examen de**

**oposición que hagan las instituciones educativas que para tal efecto se designen y de las entrevistas conducidas por la comisión u órgano respectivo de la Cámara de Diputados.**

...

**Transitorios**

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

**Segundo.** Para los efectos de las disposiciones establecidas en el presente decreto, la Cámara de Diputados integrará el Consejo General del Instituto Federal Electoral conforme a ellas de manera escalonada.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 11 de noviembre de 2010.

Diputado Ilich Lozano Herrera (rúbrica)

**DEL CONGRESO DE JALISCO, CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA EL INCISO E) DE LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 116 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**

**Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.**

Enviándoles un atento saludo, hago de su conocimiento que esta LIX Legislatura del honorable Congreso del estado de Jalisco, en sesión verificada en esta fecha, aprobó el acuerdo legislativo número 587-LIX-10, en el que se eleva iniciativa de ley, por la que se propone reformar la última parte del inciso e) de la fracción IV del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los términos que establece el acuerdo legislativo en comento.

Por instrucciones de la directiva de esta soberanía, hago de su conocimiento lo anterior, adjuntándole copia del acuerdo legislativo de referencia, para los efectos legales procedentes.

Sin otro en particular, propicia hago la ocasión para reiterarle las seguridades de mi consideración y respeto.

Atentamente  
Sufragio Efectivo. No Reección.  
Guadalajara, Jalisco, a 4 de noviembre de 2010  
Licenciado José Manuel Correa Ceseña (rúbrica)  
Secretario General del Congreso del estado

**Dictamen de:** acuerdo Legislativo

**Comisión de:** puntos Constitucionales, Estudios Legislativos y Reglamentos

**Autor de la Iniciativa:** fracción parlamentaria del Partido Acción Nacional

**Asunto:** Se aprueba la iniciativa de acuerdo legislativo que propone al Congreso de la Unión, modificar el artículo 116, fracción IV, inciso e) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**Diputados:**

A la Comisión de Puntos Constitucionales, Estudios Legislativos y Reglamentos, le fue turnada por el honorable pleno del Congreso, para su estudio y dictaminación, la iniciativa de acuerdo legislativo que propone presentar formal iniciativa de ley al Congreso de la Unión, para modificar el artículo 116, fracción IV, inciso e) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por la fracción parlamentaria del Partido Acción Nacional, para lo cual, los firmantes miembros de la referida comisión legislativa, nos permitimos presentar el dictamen que la resuelve, conforme a los siguientes

**Antecedentes**

**I.** Que en sesión ordinaria del Congreso del estado de Jalisco, la fracción parlamentaria del Partido Acción Nacional de la LIX Legislatura del Congreso del estado, en uso de sus facultades y derechos como tal, con fecha 24 de junio de 2010, presentó iniciativa de acuerdo legislativo que propone presentar formal iniciativa de ley al Congreso de la Unión, para modificar el artículo 116, fracción IV, inciso e) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**II.** Que a la comisión que suscribe, le fue turnada por acuerdo de la asamblea, con fecha 15 de julio de 2010, la iniciativa de ley con número de SIPLÉ 672/2010, para su estudio y formulación del proyecto de dictamen, de conformidad con lo señalado en el artículo 107 de la ley orgánica de este poder.

Ubicados los antecedentes de la iniciativa bajo proceso de estudio, es viable señalar que se tomaron en cuenta por esta comisión al momento de dictaminar conforme a las siguientes

### **Consideraciones**

**I.** Conforme a lo dispuesto por la fracción I del artículo 28, de la Constitución Política del Estado de Jalisco, es facultad de los diputados presentar iniciativas a la consideración del honorable pleno del Congreso del estado.

**II.** De conformidad a lo dispuesto por la fracción I, numeral 1, del artículo 69 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Jalisco, es atribución de las comisiones legislativas, recibir, analizar, estudiar, discutir y dictaminar los asuntos que le turne la asamblea.

**III.** Corresponde a la Comisión de Puntos Constitucionales, Estudios Legislativos y Reglamentos, el estudio y dictamen o el conocimiento, del presente asunto, en los términos del artículo 97 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Jalisco.

**V.** En ese orden de ideas, se surten los extremos legales con los que el autor de la iniciativa cuenta al momento de su presentación, con facultades para presentar propuestas a través de iniciativas de ley, decreto o acuerdo legislativo, así mismo, la comisión legislativa que suscribe cuenta con las facultades para conocer del asunto planteado.

La comisión dictaminadora para la elaboración del presente dictamen tomó en cuenta los argumentos del autor de la iniciativa, de la cual se desprende la siguiente

### **Exposición de Motivos**

**I.** El estado de Jalisco enfrenta desafíos legislativos en materia electoral para continuar siendo vigente a las nuevas necesidades sociales. Dentro de estos desafíos se encuentra la importante labor de fortalecer la participación activa de los ciudadanos en los procesos democráticos a través de las candidaturas independientes.

**II.** La figura jurídica de las candidaturas independientes representa un medio complementario a la labor que han venido desempeñando los partidos políticos para que el gobierno sea expresión fehaciente de la colectividad. En efecto, las candidaturas independientes garantizan el derecho esencial de la persona al voto pasivo por democracia directa.

En el mismo sentido, las candidaturas independientes consagran el derecho y la obligación de intervenir en los asuntos públicos en la sociedad de que se es parte.

**III.** Reviste gran importancia hacer un ejercicio de derecho comparado respecto a la tendencia latinoamericana sobre la incorporación de las candidaturas independientes.

Los países de América Latina que contemplan legislativamente las candidaturas independientes son Chile, Colombia, Bolivia, Honduras, Paraguay, Panamá, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

**IV.** Además, esta tendencia latinoamericana se refuerza a nivel nacional con las diferentes iniciativas que han presentado los actores políticos nacionales y estatales. El 15 de diciembre de 2009 el presidente de la República, Felipe Calderón Hinojosa, presentó ante la Cámara de Senadores una iniciativa para incorporar las candidaturas independientes, como también lo han hecho a nivel federal las fracciones del Partido Acción Nacional, Partido de la Revolución Democrática y el Partido Verde Ecologista de México.

**V.** Con base en datos del IDEA Internacional (Institute for Democracy and Electoral Assistance), organismo especializado en estudios comparados de sistemas electorales del mundo, de un total de 198 países estudiados, más de 40 por ciento de los mismos permite candidatos independientes tanto para la presidencia como para la integración de los congresos.

Las candidaturas independientes permiten que la ciudadanía se involucre en la representación política de manera independiente de la que ofrecen los partidos políticos.

**VI.** Por otra parte, consideramos de trascendental importancia que los diputados como representantes populares mantengamos nuestro compromiso estando atentos de las encuestas serias, que recogen la opinión social respecto la forma de fortalecer nuestros ejercicios democráticos. De esta forma cabe hacer mención de los resultados sobre el tema, en la “Encuesta nacional sobre el sentir ciudadano 2009”, realizada por el Instituto Tecnológico Autónomo de México, el Instituto Político Nacional y la fundación Este País. En la mencionada encuesta se señala que la mitad de ciudadanos que acudieron a votar está totalmente de acuerdo, o muy de acuerdo con la implementación de las candidaturas independientes.

**VII.** No podemos dejar de lado que la razón principal para la propuesta de las candidaturas ciudadanas radica en la desconfianza popular de las instituciones. El Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México llevó a cabo una encuesta respecto cultura constitucional, “cuyos resultados denotan la erosión en dos de las tres instituciones más directamente relacionadas con el sistema representativo: el congreso y los partidos”.

Ante este escenario de disminución de la confianza en las instituciones, el jurista Diego Valadés señala que “es comprensible que en México se registre una demanda por “ciudadanizar” (lo siento por el barbarismo) la vida pública.

**VIII.** Las candidaturas independientes vienen a representar un medio que mejore la eficacia en la administración pública de nuestro estado de Jalisco.

Existe como antecedente de las candidaturas independientes que en el año 2004 Jorge Castañeda Gutmán inició su campaña como aspirante a la presidencia de la República como candidato

independiente. Sin embargo, el señor. Castañeda no pudo llevar con éxito su candidatura por no haber las adecuaciones legislativas a nivel federal.

Es de total importancia que nosotros como legisladores, emprendamos acciones responsables que ayuden a fortalecer la confianza en las instituciones para no caer en la antítesis, que es el riesgo de un retroceso autoritario.

**IX.** En otra tónica de ideas, al permitir las candidaturas independientes se estaría ampliando el derecho humano a que todo individuo pueda votar y ser votado, o también conocido como derecho político. En los derechos políticos “está contenido el elemento de libertad individual que ha originado cada vez más, el carácter universal del sufragio y la necesidad de su ejercicio no discriminatorio.”

Precisamente con la idea de garantizar los derechos políticos se lograría con las candidaturas independientes, un incentivo para que los ciudadanos participen en la vida pública, de forma complementaria a los partidos políticos.

**X.** Debemos recordar la esencia de los partidos políticos como mediadores en la representación pública. Por lo tanto, de acuerdo al jurista Mauricio Cabrera resulta ilógico excluir a los ciudadanos no afiliados a los partidos políticos de la participación en los asuntos públicos del país, en la especie de cargos de elección popular.

**XI.** En otra serie de ideas, en los tratados internacionales que nuestro país se ha comprometido se contemplan los derechos políticos. Estos tratados son: la Declaración Universal de Derechos y Deberes del Hombre, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Asimismo, no debemos olvidar que los tratados internacionales tienen valor jerárquicamente superior a las leyes federales y menor a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**XII.** De acuerdo a un informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre la protección en nuestro país a los derechos políticos se destaca que “...Hasta ahora, no ha sido posible encontrar en México una fórmula que garantice la estabilidad y la consolidación del sistema de partidos, que resulte compatible con la garantía constitucional que tienen los ciudadanos para ser votados para cargos de elección popular, sin tener que hacerlo obligadamente bajo siglas de un partido político.”

Ante la regulación a los requisitos para ser votado, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos recomendó a nuestro país, que “... adopte las medidas necesarias para que la reglamentación del derecho de votar y ser votados, contemple el acceso más amplio y participativo de los candidatos al proceso electoral, como elemento para la consolidación de la democracia. “

**XIII.** Por todo lo anterior, podemos destacar que las candidaturas independientes conllevan a una participación directa en nuestro sistema democrático, sistema que está integrado por y para los ciudadanos.

**XIV.** Ahora bien, cabe señalar que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el artículo 116, fracción IV, inciso e), en su última parte constriñe a los estados a reconocer la facultad de manera exclusiva a los partidos políticos para solicitar el registro de candidatos de elección popular. Por lo tanto, actualmente existe el impedimento constitucional para que los estados podamos regular las candidaturas independientes.

Respecto al texto actual de la Constitución y la propuesta de reforma, presentamos el siguiente cuadro comparativo:

| Texto Actual de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | Propuesta de Reforma de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>Artículo 116...</p> <p>I. a III...</p> <p>IV. Las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral garantizarán que:</p> <p>a) a d)...</p> <p>e) Los partidos políticos sólo se constituyan por ciudadanos sin intervención de organizaciones gremiales, o con objeto social diferente y sin que haya afiliación corporativa. Asimismo tengan reconocido el derecho exclusivo para solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular, con excepción de lo dispuesto en el artículo 2o., apartado A, fracciones III y VII, de esta Constitución;</p> <p>f) a n)...</p> <p>V a VIII...</p> | <p>Artículo 116...</p> <p>I. a III...</p> <p>IV. Las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral garantizarán que:</p> <p>a) a d)...</p> <p>e) Los partidos políticos sólo se constituyan por ciudadanos sin intervención de organizaciones gremiales, o con objeto social diferente y sin que haya afiliación corporativa;</p> <p>f) a n)...</p> <p>Va VIII...</p> |

XV. Así pues, es importante que esta soberanía acuerde presentar la iniciativa de ley ante el constituyente federal, en el que se elimina la última parte del inciso E) de la fracción IV del artículo 116, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.”

Con base en los argumentos que anteceden, la Comisión Legislativa de Puntos Constitucionales, Estudios Legislativos y Reglamentos, presenta las siguientes

## Conclusiones

Que conforme la exposición que antecede, mediante la iniciativa planteada por los autores de la misma, se propone modificar el artículo 116, fracción IV, inciso e) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, haciendo con ello viable las candidaturas independientes, al tenor de los argumentos vertidos en su exposición de motivos, la cual ha quedado transcrita en el capítulo que antecede.

De igual manera los ciudadanos buscan la posibilidad de votar y ser votados, pero en nuestra legislación encuentran una limitante importante a ese derecho, que es la necesidad de tener una afiliación o una plataforma partidista para alcanzar los puestos de elección popular, es por ello que la reforma que plantean los autores de la iniciativa ayuda a eliminar esa limitante ofreciendo una libertad en el campo electoral a favor de los ciudadanos.

Al respecto, los integrantes de la comisión dictaminadora coincidimos con la propuesta, ya que estamos de acuerdo con la necesidad de que la ley contemple la posibilidad de permitir las candidaturas independientes a un nivel constitucional, forjando así las plataformas que nuestro país necesita, posicionándolo a la vanguardia de la democracia moderna.

La comisión dictaminadora estima que el artículo 116, fracción IV, inciso e) es la localización jurídica idónea de la reforma pues es en la Carta Magna que se deben estipular las bases de las candidaturas de los ciudadanos.

Para su mejor comprensión en el planteamiento de la reforma se transcribe el texto vigente de las normas sujetas a reforma, concretamente al artículo 116, fracción IV, inciso e) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

El texto vigente dice

**“Artículo 116 ...**

I. a III ...

IV. Las constituciones y leyes de los estados en materia electoral garantizarán que:

a) a d) ...

e) Los partidos políticos sólo se constituyan por ciudadanos sin intervención de organizaciones gremiales, o con objeto social diferente y sin que haya afiliación corporativa. Asimismo tengan reconocido el derecho exclusivo para solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular, con excepción de lo dispuesto en el artículo 20, apartado A, fracciones III y VII, de esta Constitución;

f) a n) .

Va VIII....”

El proyecto de reforma al artículo versa de la siguiente manera:

**“Artículo 116 ...**

I. a III ...

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

a) a d) ...

**e) Los partidos políticos sólo se constituyan por ciudadanos sin intervención de organizaciones gremiales, o con objeto social diferente y sin que haya afiliación corporativa;**

f) a n) ...

Va VIII. ...”

Es importante señalar que nuestro país bajo el contexto social y político en el que se encuentra actualmente requiere de la actualización de su legislación para adaptarla a las necesidades que se presentan con el día a día, de igual manera la democracia moderna requiere contemplar la



posibilidad de que ciudadanos sin necesidad de afiliación o propuesta de partido político puedan ser considerados para alcanzar puestos públicos de elección popular.

En países que actualmente son considerados de primer mundo se contempla en su legislación la posibilidad de que ciudadanos de manera independiente puedan alcanzar puestos públicos de elección popular, respetando con ello el derecho a votar y ser votado, en la práctica se manifiestan resultados importantes a favor de los ciudadanos pues en los países que actualmente contemplan esa posibilidad los ciudadanos manifiestan sentirse mucho más integrados en situaciones electorales que en aquellos países que no contemplan esa posibilidad. La reforma permitirá “posicionar a nuestro país entre aquellos países que suprimen limitantes al derecho a votar y ser votado.

La Comisión Legislativa de Puntos Constitucionales, Estudios Legislativos y Reglamentos, ve con beneplácito la iniciativa que se encuentra en proceso de estudio bajo los argumentos aquí expuestos.

Por lo anteriormente expuesto y conforme en lo dispuesto por el artículo 28, fracción I de la Constitución Política del estado de Jalisco, por la fracción II del artículo 155, numeral 1 del artículo 157, y fracción III del numeral 3 del artículo 159 todos de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Jalisco, la Comisión Legislativa de Puntos Constitucionales, Estudios Legislativos y Reglamentos, resuelve y somete a la elevada consideración de esta honorable asamblea legislativa el siguiente proyecto de

### **Acuerdo Legislativo**

**Primero.** El Congreso del estado de Jalisco eleva iniciativa de ley a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión por la que propone reformar la última parte del inciso e) de la fracción IV del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en relación con las candidaturas independientes, para quedar como sigue

### **Artículo 116. ....**

I. a III. ..

IV. Las constituciones y leyes de los estados en materia electoral garantizarán que:

a) a d) ...

**e) Los partidos políticos sólo se constituyan por ciudadanos sin intervención de organizaciones gremiales, o con objeto social diferente y sin que haya afiliación corporativa;**

f) a n)

V a VIII .

### **Transitorio**

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

**Segundo.** Se instruye a la secretaría general a efecto de que remita el presente acuerdo legislativo a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

Atentamente,  
Salón de Sesiones del honorable Congreso del estado de Jalisco

Guadalajara, Jalisco a 5 de octubre de 2010

**La Comisión Legislativa de Puntos Constitucionales, Estudios Legislativos y Reglamentos**

**Diputados:** Jesús Casillas Romero (rúbrica), presidente; Javier Gil Olivo (rúbrica), Carlos Alberto Briseño Becerra, Mariana Fernández Ramírez (rúbrica), Luis Armando Córdova Díaz, José María Martínez Martínez, Abraham Kunio González Uyeda (rúbrica), Enrique Aubry de Castro Palomino (rúbrica), Raúl Vargas López, vocales.

**QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 78 Y 96 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO EDUARDO LEDESMA ROMO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PVEM**

Eduardo Ledesma Romo, diputado integrante de la LXI Legislatura del honorable Congreso de la Unión, del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, con fundamento en los artículos 71, fracción II, 73, fracción XXX, 78 y 96 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 del pleno la presente iniciativa con proyecto de decreto, con base en la siguiente

**Exposición de Motivos**

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que el Poder Público del Estado se divide para su ejercicio en Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

Ese principio que se conoce como “división de poderes” y que consagra el artículo 49 de la Carta Magna, constituye un sistema de pesos y contrapesos para establecer un equilibrio que impida el ejercicio abusivo por parte de alguno de sus órganos.

De ahí que es de suma importancia que órganos que conforman cada uno de los poderes mantengan su debida integración en todo tiempo, a fin de garantizar su funcionamiento dentro del marco constitucional y legal que les rige.

El Poder Judicial de la Federación se integra con una Suprema Corte de Justicia, Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, los Juzgados de Distrito y un Tribunal Electoral.

Sin perjuicio, de la importante labor que desempeña cada una de las instancias que conforman el Poder Judicial de la Federación, con la presente iniciativa se busca destacar la trascendencia que corresponde al Suprema Corte de Justicia de la Nación, como órgano que encabeza a dicho poder.

Las funciones que la Constitución federal y las Leyes del Congreso confieren a ese órgano supremo nos permiten señalar, en palabras de quien fuera ministro de la Corte, don Mariano Azuela, que “la Suprema Corte actúa como genuino tribunal constitucional, pues en algunos casos determina criterios relacionados con la constitucionalidad de las leyes y de ordenamientos de carácter general, y en otros, si bien fijar criterios relativos a la interpretación de esas normas, está velando por el respeto a los artículos 14 y 16 de la Constitución, por cuanto estos señalan las reglas de interpretación que deberán aplicarse en el dictado de las sentencias, según la naturaleza del asunto, y exigen la aplicación correcta de las disposiciones jurídicas.”<sup>1</sup>

Asimismo, corresponde a la Suprema Corte de Justicia, conocer también, entre otros, de los asuntos siguientes:

- De las controversias constitucionales que se presenten entre los diversos poderes de la Federación, los estados y los Municipios, con excepción de las que se refieran a la materia electoral y a lo establecido en el artículo 46 de la propia Constitución.

- De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución.
- De los recursos de apelación en contra de sentencias de Jueces de Distrito dictadas en aquellos procesos en que la Federación sea parte y que por su interés y trascendencia así lo ameriten.

Dentro de este marco de referencia, la labor del órgano supremo del Poder Judicial de la Federación, contribuye a mantener el orden jurídico y la normalidad constitucional de las relaciones entre los poderes y los órganos de gobierno de los tres niveles –Federal, Estatal y Municipal–, así como de las relaciones del propio poder público en cualquiera de sus acepciones con los gobernados.

Para su funcionamiento, la Suprema Corte de Justicia está integrada por once ministros de entre los cuales se elige a su presidente y para el despacho de los asuntos de su competencia, funciona en Pleno y en dos salas. El Pleno se compone de once ministros, pero bastará la presencia de siete miembros para que pueda sesionar, salvo determinados casos previstos en el artículo 105 constitucional, para los cuales se requiere la presencia de ocho ministros. Las salas se componen de 5 ministros, bastando la presencia de cuatro para funcionar.

De ahí la importancia que un órgano colegiado como la Suprema Corte de Justicia, se encuentre integrado por la totalidad de sus miembros, para garantizar el buen despacho de los asuntos que le competen, pero sobre todo porque es de interés general que las instituciones públicas funcionen bajo la normalidad que se requiere, para que los ciudadanos puedan encontrar en este órgano del poder público, la mejor garantía de que el orden constitucional será respetado.

Por ello, en caso de falta temporal o definitiva de alguno de los miembros que integran cada uno de los poderes de la federación, es importante contar con reglas y mecanismos claros y expeditos que permitan la debida integración de sus órganos, para el buen ejercicio de la función pública.

En tratándose del Poder Ejecutivo federal, la Constitución federal en sus artículos 84 y 85, establece un procedimiento específico para suplir la falta absoluta o temporal del presidente de la república.

Para el Poder Legislativo se dispone en el artículo 63 constitucional que los miembros de las Cámaras que no concurran a ejercer su cargo, serán compelidos a concurrir dentro de los treinta días siguientes y, en caso de no asistir, se llamará a los suplentes para presentarse en un plazo igual y si tampoco lo hiciesen, se declarará vacante el puesto, estableciendo en consecuencia un plazo específico para cubrir la vacante de diputados y senadores al Congreso de la Unión.

Por lo que se refiere al órgano supremo del Poder Judicial de la Federación, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone que el Presidente de la República presentará a consideración del Senado la terna para la designación de Ministros de la Suprema Corte de Justicia. En este supuesto, la Carta Magna establece un plazo improrrogable de treinta días para que el Senado efectúe la designación; sin embargo, existe un vacío legal con relación al plazo para someter la terna a consideración del pleno.

Con el propósito de garantizar constitucionalmente una debida y oportuna integración de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que redunde en el buen despacho de los negocios a su cargo, para el caso de falta de un Ministro por defunción o por cualquier causa de separación definitiva, se propone reformar el artículo 96 constitucional, a efecto de establecer un plazo de 45 días para que el presidente de la república someta a consideración del Senado la terna de las

personas propuestas para el nombramiento de los ministros del máximo órgano jurisdiccional del país. Siguiendo la misma *ratio legis* se propone reformar el artículo 78 constitucional.

Por lo expuesto, el legislador que suscribe, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México en la LXI Legislatura del H. Congreso de la Unión, somete a consideración de esta asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de

**Decreto por el que se reforman los artículos 78 y 96 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Artículo Único.** Se adiciona una fracción IX al artículo 78 y se reforma el artículo 96, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 78. ...**

...

**I. a VI. ...**

**VII.** Ratificar los nombramientos que el Presidente haga de ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga;

**VIII.** Conocer y resolver sobre las solicitudes de licencia que le sean presentadas por los legisladores, y

**IX.** Designar a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de entre la terna que someta a su consideración el Presidente de la República, cuando ocurra la falta de un ministro por muerte o cualquier otra causa de separación definitiva, así como otorgar o negar su aprobación a las solicitudes de licencia o renuncia de los mismos, que le someta dicho funcionario.

**Artículo 96.** Para nombrar a los ministros de la Suprema Corte de Justicia, el presidente de la república someterá una terna a consideración del Senado, el cual, previa comparecencia de las personas propuestas, designará al ministro que deba cubrir la vacante. La designación se hará por el voto de las dos terceras partes de los miembros del Senado presentes, dentro del improrrogable plazo de treinta días. Si el Senado no resolviere dentro de dicho plazo, ocupará el cargo de Ministro la persona que, dentro de dicha terna, designe el Presidente de la República.

El presidente de la república deberá presentar la terna a que se refiere el párrafo anterior, por lo menos con cuarenta y cinco días de anticipación a que concluya el encargo del Ministro cuya vacante será cubierta. Cuando se trate de la falta de un ministro por muerte o cualquier otra causa de separación definitiva, la terna deberá ser enviada a la Cámara de Senadores o la Comisión Permanente dentro del plazo de 30 días siguientes a la fecha del suceso que la motivó; y cuando se trate de cubrir la falta temporal de un ministro, que exceda el termino de un mes, la terna deberá ser presentada dentro de los quince días siguientes a la fecha en que se concedió la licencia respectiva. Si el Presidente de la República no envía la terna dentro de los plazos establecidos, ocupará el cargo de ministro la persona que, designe el Senado, dentro de la terna que la propia Cámara formule.

En caso de que la Cámara de Senadores rechace la totalidad de la terna propuesta por el Presidente de la República, **éste** someterá una nueva, **en un plazo que no excederá quince días**, en los términos del párrafo **primero**. Si esta segunda terna fuera rechazada, ocupará el cargo la persona que dentro de dicha terna, designe el Presidente de la República.

#### **Transitorios**

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

**Segundo.** El Congreso de la Unión, deberá realizar las adecuaciones que correspondan a las leyes, en un plazo no mayor a tres meses, contado a partir de la entrada en vigor del presente decreto.

**Tercero.** Se derogan todas aquellas disposiciones que se opongan a lo previsto en este decreto.

#### **Nota**

1 Azuela Güitrón; Mariano, *La Suprema Corte de Justicia de México, genuino tribunal constitucional*. Visible en [www.juridicas.unam.mx](http://www.juridicas.unam.mx)

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 23 días del mes de noviembre del año dos mil diez.

Diputado Eduardo Ledesma Romo (rúbrica)