

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 76, 89 Y 96 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SUSCRITA POR EL DIPUTADO JUVENTINO VÍCTOR CASTRO Y CASTRO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

El suscrito Juventino Víctor Castro y Castro, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática de la LXI Legislatura y en ejercicio de la facultad otorgada por los artículos 78, fracción III y 71, fracción II, ambos 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, somete a la consideración de esta soberanía, la iniciativa que reforma el artículo 76, fracción VIII; deroga la fracción XVIII del artículo 89 y se reforma el artículo 96 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en términos de la siguiente

Exposición de Motivos

El Estado mexicano en el ejercicio de la democracia, ha llegado a un punto en el que no puede permitir un retroceso en su actuación, los poderes en el ejercicio de las funciones que les fueron encomendadas, deben actuar de conformidad como el estado de derecho lo prevea.

En una democracia, la actuación de las instituciones del estado debe mantenerse en continuo perfeccionamiento, con el objeto de alcanzar la plenitud de su actuación como instituciones democráticas al servicio del estado.

Nuestro tribunal constitucional, no puede ni debe ser la excepción, para lo cual, en general, debe continuar fortaleciendo su actuación en todos los sentidos, y en particular, como garante del correcto desempeño de los demás poderes.

Por otra parte, la actuación de nuestro tribunal constitucional no debe limitarse a los asuntos que impliquen exceso o abuso de facultades de los demás poderes, sino también comprender la revisión de una autonomía en las decisiones internas de su composición.

Con lo anterior, se demuestra la trascendencia de los actos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, toda vez que la afirmación reconocería plenamente la autonomía de un poder soberano.

En la actualidad el presidencialismo mexicano afecta al esquema general del Poder Judicial. Jorge Carpizo al analizar el sentido de las sentencias de amparo conocidas por el Poder Judicial federal en un tiempo determinado, llega a la conclusión de que la Suprema Corte mexicana posee cierta independencia frente al Poder Ejecutivo, pero, afirma, salvo los casos en que el Ejecutivo está interesado políticamente en la resolución.

En este sentido, se ha concebido la expresión “presidencialismo” como el exceso o abuso de las atribuciones constitucionales y prácticas extralegales por parte del Ejecutivo federal.

Durante mucho tiempo la intervención del presidente de la República en la vida interna del Poder Judicial se ha hecho patente, al grado de que algún sector de la doctrina considera a este poder como una dependencia más del Ejecutivo.

En suma, uno de los aspectos del Poder Ejecutivo al Judicial, que empañan su autonomía, es sin duda; *Proceso de selección, remoción y licencia de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación* .

El procedimiento de selección y nombramiento de los altos funcionarios judiciales constituye, para algunos, uno de los presupuestos básicos en la prevención de la dependencia del órgano jurisdiccional de otros órganos del poder público.

En este sentido, se han expresado diversos doctrinarios. Así a manera de ejemplo cabe citar a Néstor Pedro Sagués, quien sostiene que el sistema de designación y nombramiento de los miembros de la judicatura contiene un carácter representativo de la función que desempeñan los órganos judiciales de la nación y del estado que guardan frente al resto de los “poderes públicos”.

Así a través de la historia el sistema de designación y nombramiento de los integrantes de la magistratura ha experimentado las más diversas manifestaciones, oscilando desde la corriente que establecía la supremacía absoluta de la voluntad popular, instituyendo la elección por sufragio de los jueces y magistrados, hasta la que contempló su designación directa por el titular de una de las ramas del poder (Congreso o presidente). Ahora se ha optado por unir dos poderes de origen popular, para integrar al tercero.

Ha sido este renglón, por tanto, objeto de innumerables discusiones, y podemos decir que en este punto no ha sido posible obtener, a pesar de los más de dos siglos de evolución política, una solución que brinde la seguridad, cuando menos teórica, de que el Poder Judicial no esté comprometido con el ente político que le otorgó su investidura, pero que al mismo tiempo garantice que esta investidura la porten los individuos más capacitados técnica y moralmente para el efecto.

Emilio Rabasa, analizó ampliamente el tema y se opuso al sistema de elección popular de ministros vigente en su época, rechazándolo categóricamente: “... *la elección popular , no es para hacer buenos nombramientos, sino para llevar a los Poderes Públicos funcionarios que representen a las mayorías, y los Magistrados no pueden, sin prostituir la justicia, ser representantes de nadie ni expresar ni seguir voluntad ajena ni propia*” .

Asimismo, manifiesta su desacuerdo con el hecho de que en el proceso de elección, los magistrados pudieran asumir la posición de propaganda política, adquiriendo, en ese caso de triunfo, compromisos para con el credo del partido o plataforma aceptada; compromisos incompatibles con la imparcialidad que debe tener un juez.

Del mismo modo, Rabasa critica con vehemencia el sistema de designación de jueces por los otros órganos del estado, destacando los compromisos que pudiesen acarrear dichos nombramientos:

“El que da, obliga; el que puede volver a dar, dociliza por la esperanza; el que puede quitar (o dejar de dar), intimida por el temor” .

En este sentido también se manifiesta el autor argentino Néstor Sagués, manifestando que no resulta acertado ni idóneo el que sean órganos del estado los que designen a los integrantes de la magistratura, siendo que la actuación de aquéllos quedará sujeta a la revisión de estos últimos.

Al entrar en vigor la Constitución de 1917, de conformidad con el artículo 96 de este ordenamiento legal, los miembros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación eran electos por el Congreso de la

Unión en funciones de Colegio Electoral, con la concurrencia de cuando menos dos terceras partes del número total de diputados y senadores, la elección se hacía en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos. Los candidatos eran propuestos, uno por cada legislatura de los estados, en la forma que disponía la ley local respectiva; cuando no se obtenía mayoría absoluta en la primera votación, se repetía entre los dos candidatos que hubieran obtenido más votos.

Esta disposición fue reformada el 20 de agosto de 1928 y pasó de elección del Congreso a nombramiento del presidente de la República, con la aprobación del Senado hasta la reciente reforma del 31 de diciembre de 1994.

El nombramiento de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación continúa en manos del presidente de la República, quien somete 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 terna en los términos del párrafo anterior. Si esta segunda terna fuera rechazada, ocupará el cargo la persona que dentro de dicha terna designe el presidente de la República.

Es evidente que en todos los casos, el nombramiento de ministro recae en una persona propuesta por el presidente de la República. En condiciones democráticas, sin dominio del presidente, sería un mecanismo atenuado de nombramiento, sin embargo, no es un secreto que por el sistema electoral coincidente, que prevalece en el Senado, el presidente contará con mayoría en ambas cámaras, y por lo tanto, la decisión respecto de la terna para designar ministro no será muy confiable al haber alguna sugerencia o línea del titular del Ejecutivo.

José Luis Soberanes expone su desacuerdo con el sistema de ternar, por dos motivos: *“... o puede ser una farsa al poner junto con un candidato viable a dos no idóneos o, como hasta ahora, el presidente de la República y la mayoría de los senadores pertenecen al mismo partido. El método de ternas es una mera formalidad, y se somete a una severa humillación a dos ciudadanos mexicanos, al ser “reprobados” por el Senado, como señaló en enero de 1995 un periódico de cobertura nacional, aun cuando se trate inclusive, de gente muy calificada”* .

La humillación que aquí se denuncia no solamente será padecida por los dos candidatos, puesto que los tres deberán comparecer ante el Senado, que en los últimos tiempos a causa de una apertura democrática y plural en su conformación, ausente de reglas confiables de orden y respecto interno, vaticina que cualquiera de ellos se expondrá al descrédito injustificado en su persona.

Cuando la falta de un ministro exceda de un mes, el presidente de la República someterá el nombramiento de un ministro interino a la aprobación del Senado, en los mismos términos que los señalados en los casos anteriores. Si falta un ministro por defunción o por cualquier causa de separación definitiva, el presidente someterá un nuevo nombramiento a la aprobación del Senado.

De igual forma, las renunciaciones de los ministros que proceden solamente por causas graves, son sometidas al Ejecutivo, y si éste las acepta, las envía para su aprobación al Senado. Las licencias de

los ministros que excedan de un mes podrán concederse por el presidente de la República con la aprobación del Senado.

Se argumenta que el proceso de selección, remoción y licencia de ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es congruente con las prácticas de otros países desarrollados, pero olvidan decir que en esos países prevalecen otras condiciones, donde el control entre los tres poderes es auténtico y resulta confiable.

En este contexto, es viable pensar que uno de los mecanismos más acertados para el nombramiento de Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, debe derivar de las propuestas provenientes de las instituciones educativas, el foro y judicatura, tomando en cuenta que sus miembros son peritos en derecho e intérpretes de la ley, además de que para su postulación se contaría con transparencia y buena fama, ante la sociedad mexicana.

Por ello, es necesario extirpar la dependencia del Poder Ejecutivo, pues la función jurisdiccional no debe comprenderse dentro de sus integrantes con la improvisación y menos aún con la procedencia de cúpulas partidistas.

Por lo anteriormente expuesto y fundado someto a la consideración del honorable Congreso de la Unión, la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto

Que reforma el artículo 76, fracción VIII; deroga la fracción XVIII del artículo 89; se reforma el artículo 96 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Único. Se reforma el artículo 76, fracción VIII; se deroga la fracción XVIII del artículo 89; se reforma el artículo 96 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue

Artículo 76

I a la VII....

VIII. Designar a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de entre la terna que someterá a su consideración la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través de su presidente, así como otorgar o negar su aprobación a las solicitudes de licencia o renuncia de los mismos, que le someta dicho funcionario.

IX a la XII.....

Artículo 89....

I a la XVII....

XVIII. (se deroga)

XIX a la XX.....

Artículo 96. Para nombrar a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el pleno de la Suprema Corte someterá una terna a la consideración del Senado de la República, previa comparecencia de los candidatos llamados por el propio pleno para examinar los conceptos constitucionales que se les formulen y analizar previamente las propuestas del foro, la judicatura y las instituciones educativas que seleccione el pleno.

El Senado de la República previa comparecencia de las personas propuestas ante él, designará al ministro que deba cubrir la vacante de entre la terna presentada por la Suprema Corte.

La designación se hará por el voto de las dos terceras partes de los miembros del Senado presente, dentro del improrrogable plazo de treinta días. Si el Senado de la República no resuelve dentro de dicho plazo, ocupará el cargo de ministro la persona que, dentro de dicha terna, designe el pleno de la Suprema Corte.

En caso de que la Cámara de Senadores rechace la totalidad de la terna propuesta, el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través de su presidente, someterá una nueva terna en los términos del párrafo anterior. Si esta segunda terna fuera rechazada, ocupará el cargo la persona que dentro de la mencionada terna designe el pleno de la Suprema Corte, como máximo órgano del Poder Judicial.

Transitorio

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

Salón de Sesiones de la Comisión Permanente del honorable Congreso de la Unión, a 12 de enero de 2011.

Diputado Juventino Víctor Castro y Castro (rúbrica)

QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y DEL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES, SUSCRITA POR 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, somete a consideración de la Comisión Permanente del honorable Congreso de la Unión, la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se adicionan un último párrafo al artículo 36 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se adiciona un último párrafo a los artículos 4, 5 y 33 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

1. De conformidad a lo previsto en el artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ¹, en los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece.

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

2. El **artículo 4o.** de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece algunas de las **garantías y derechos fundamentales de los mexicanos y mexicanas**, tales como la **igualdad** entre el varón y la mujer; la familia; **la libertad** para decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y el espaciamiento de los hijos; **el derecho** a la protección de la **salud**; el acceso a los servicios de salud; **el derecho** a un **medio ambiente** adecuado; **el derecho** a disfrutar de **vivienda digna** y decorosa; **el derecho** de los niños y las niñas a la satisfacción de sus necesidades de **alimentación**, **salud**, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral; **el derecho** al acceso a la **cultura** y al disfrute de los bienes y servicios que presta el Estado en la materia.

Para el año 2009, se estima que en México vivían 36 millones 314 mil 50 personas menores de 18 años de edad. De estos 18 millones 372 mil 372 son varones y 17 millones 941 mil 677 mujeres.

3. En el Día Mundial de la Juventud, la UNESCO recordó que 130 millones de jóvenes son analfabetos, 200 millones ganan menos de un dólar diario y otros 10 millones viven con VIH. De conformidad al estudio del Consejo Nacional de Población de la denominado Proyecciones de la población de México 2005-2050, **en el año 2010** habrá **10 millones 453 mil 89** adolescentes de un rango de 15 a 19 años, en el 2015, **10 millones 324 mil 392**; en el 2020 **9 millones 448 mil 75** y en el año 2030 **8 millones 315 mil 246**. ²

4. De acuerdo con los datos de la UNICEF, México contaba con 12.8 millones de adolescentes entre 12 y 17 años de edad en 2009, de los cuales 6.3 eran mujeres y 6.5 hombres.

5. Se han dado cifras de que el 55.2 por ciento de los adolescentes mexicanos son pobres, uno de cada 5 adolescentes tiene ingresos familiares y personales tan bajos que no le alcanza siquiera para la alimentación mínima requerida.

6. Seis de cada diez niñas o niños de entre 12 y 14 años de edad, no se interesan en la política. En el corchete de 15 a 19 años de edad, cinco de cada diez mujeres y cuatro de cada diez hombres indican su desinterés por la política.

¿Qué tanto te interesas en la política?

Región	Grupos de edad y sexo	Mucho	Poco	Nada	
Nacional	Hombre	12 a 14	4.7%	29.3%	66.7%
		15 a 19	13.3%	41.3%	43.6%
		Total	25.0%	41.3%	31.1%
	Mujer	12 a 14	30.7%	41.9%	25.8%
		15 a 19	10.1%	30.1%	39.3%
		Total	6.2%	28.1%	61.6%

Fuente: REDIM con información de la Encuesta Nacional de Juventud 2005 (ENJUVE).

7. La ciudadanía tiene que ver con la pertenencia a un grupo que confiere derechos y responsabilidades y es a la vez una condición y una práctica o proceso de relacionarse con el mundo social a través del ejercicio de derechos y del cumplimiento de obligaciones.

8. La exclusión de la ciudadanía por razón de género está vinculada a la división público –privado y aparece desde el origen de su concepción. La familia no se incorporó al lenguaje de los derechos y deberes de los ciudadanos, se le colocó en a la base natural de la existencia en la que se ocultan las diferencias a través de una unidad, en donde esposas e hijos(as) dependientes quedan excluidos de los derechos civiles y políticos.

9. Es decir, que a la exclusión que sufren las niñas y adolescentes por su edad y que comparten con sus pares varones, traducida en la negación a su derecho a la participación, en el caso de las niñas hay que agregar una exclusión de género. Hay que añadir a las barreras que se derivan de la visión adultocéntrica, las que se desprenden de la discriminación por género.

10. De acuerdo a los datos que arroja el documento intitulado “La infancia cuenta en México 2009, Las niñas. Primera edición, noviembre de 2009”³, la población de 0 a 17 años, 2009, asciende a **36 millones 314 mil 5**. Por su parte, las estimaciones a partir del II Censo de Población y Vivienda 2005 y Proyecciones de la Población de México 2005-2050 (Conapo), en el país, indican que existe una población juvenil de entre los 15 y 17 años de **6 millones 245 mil 961**. De esos 6 millones 245 mil 961; y 3 millones 116 mil 428 son hombres y 3 millones 129 mil 533 mujeres.

11. La adolescencia es esencialmente una época de cambios. En la adolescencia se define la personalidad, se construye la independencia y se fortalece la autoafirmación. La persona joven rompe con la seguridad de lo infantil, corta con sus comportamientos y valores de la niñez y

comienza a construirse un mundo nuevo y propio. La adolescencia sigue siendo una fase de aprendizaje. ⁴

12. Una representación multidimensional de lo juvenil, reconoce que en el período vital y generacional de la juventud tienen plena vigencia todas las necesidades sociales humanas, por lo que resulta perentorio reconocer tanto la realidad presente de las y los jóvenes, como su condición de individuos en preparación para el futuro. Una política que no se base en un conocimiento e interrelación continua con la realidad que pretende transformar o potenciar, es una política sin diálogo. ⁵

Los jóvenes a su vez, construyen con o al margen del aparato gubernamental su propia realidad, la cual se va definiendo y organizando a través de un lenguaje propio, su experiencia biográfica y su inserción en el medio social. Cuando no existe el diálogo o no hay coherencia entre la sociedad, el gobierno y un grupo específico de aquella, hay una desarticulación en la generación de alternativas democráticas (participación directa en el diseño político, para crear una política que represente y atienda las demandas juveniles dentro de lo posible. Para esto se requiere la apertura de espacios de participación y de encuentro entre planificadores y sujetos de política social.

La presente reforma tiene el objetivo de potenciar la capacidad de las y los jóvenes de actores y actrices sociales (individual o colectivo) de sus propios procesos y proyectos históricos, políticos, sociales y culturales.

En el marco de la presente reforma, la participación es entendida como **un proceso de movilización**, mediante el cual se potencian y espacios sociales en los que las y los jóvenes pueden expresarse; como un mecanismo que favorece **la solidaridad**, en la búsqueda de soluciones comunes a problemas comunes; como contribución a la **formación de ciudadanía** en el ejercicio de sus derechos y responsabilidades; la participación es ejercicio de la democracia, en la toma de decisiones, y al realizar acciones como grupo social. ⁶

13. En materia de participación política-electoral, los jóvenes del rango de los 15 a los 18 incumplidos carecen de derechos. Lo anterior a pesar de que en los 10 últimos años ha aumentado el reconocimiento de la importancia que tiene la participación de los jóvenes en la adopción de decisiones.

14. En este contexto, es evidente que los sistemas electorales que comenzaron siendo muy restringidos y limitados a una élite, ahora tienden a conformarse en sistemas de reconocimiento casi universal del voto. Aunque no todos los países pasaron por las mismas etapas y restricciones, ni en el mismo orden, en términos generales el sufragio universal se estableció luego de una evolución a través de los siguientes sistemas:

Sufragio censitario: en el que votaban sólo hombres que cumplieren una serie de requisitos de nivel de instrucción, de renta y de clase social;⁷

Sufragio masculino calificado: en el que podían votar todos los hombres que supieran leer y escribir;⁷

Sufragio femenino: reconociéndose el derecho a voto de las mujeres;

Sufragio sin calificación: en el que se establece el derecho a voto de todas las personas, sin discriminar su nivel educativo, incluyendo a los analfabetos.

Sufragio sin discriminación racial: se garantiza el derecho a voto de todas las personas, sin discriminación racial, ni de su pertenencia étnica u origen nacional.

15. Por lo que respecta a la edad, en distintas épocas y países las legislaciones han variado considerablemente en la determinación de la edad electoral. **Contemporáneamente**, la mayoría de los países ha establecido la edad mínima para votar en 18 años. Algunos países en los que el derecho a voto se alcanza a una edad más temprana, son Irán (15 años), Chipre (16), Cuba ⁷ (16), Ecuador (16), Austria (16) e Indonesia (17). Algunos países en los que el derecho a voto se alcanza a una edad más tardía son: , Jordania (19), Camerún (20), Japón (20), Costa de Marfil (21), Kuwait (21) y Sierra Leona (21).

La reducción de la edad para votar a 16 años, está siendo estudiada en varios países como Bolivia, Chile, el Reino Unido, y Venezuela. En el referéndum aprobado por el pueblo, el 29 de septiembre del 2008, en la nueva Constitución Política de la República del Ecuador ⁸ , el voto para ciudadanos entre 16 y 19 años de edad es facultativo, siendo obligatorio a partir de esa edad, hasta los 65 años. ⁹

16. Resulta interesante hacer referencia al proceso social recientemente ocurrido en la República de Ecuador, que ha arrojado **recomendaciones** interesantes sobre el **voto adolescente** ¹⁰ :

1. Recomendaciones. La necesidad de todos los adolescentes es tener más conocimiento y más información entendible en torno a este tema. Para esto creen que lo mejor sería una campaña a través de colegios, con foros y debates sobre el tema, donde ellos puedan manifestar sus dudas.

Se podría plantear que durante un mes todos los adolescentes debatirán sobre el voto adolescente en sus colegios. Se debe tomar en cuenta que los mismos adolescentes dicen que **no todos** están preparados para votar, incluso teniendo mayoría de edad. Por lo tanto, un Estado responsable les informaría sobre el proceso electoral, pero no intentaría presionar para que voten. El voto es facultativo, no sería lógico hacer una campaña de promoción para votar. El mensaje no debe ser “anda a votar”.

2. Mensajes comunicacionales. Todos los chicos y chicas rechazan los medios de comunicación y la manera en que tergiversan la información. Reclaman, por tanto, información neutral. Toda propaganda política les produce rechazo. Les parece que la información y las imágenes deben ser realistas. Piden, en este sentido, que se muestren las cosas tal como son, no con “dibujitos animados”. Desarrollar nuevas nociones sobre la política, menos centradas en las instituciones políticas, comprensibles, sencillas, y que abran nuevas formas de mirarla. El voto adolescente es un derecho para todos, no sólo para los que saben. Ser ciudadano no es saber cómo funciona el país, es querer participar. Romper la idea de que los adolescentes no tienen criterio todavía. Apoyar lo que son, no lo que les falta ser. Considerar que los adolescentes sí tienen experiencia. Nadie les “ha dado el voto”. Se lo han ganado. La política no es de los adultos ni de los especialistas. Es de todos.

En nuestro país la cuestión del **voto adolescente** es un tema ya discutido. Precisamente al calor de la creación de las normas que ya sancionan penalmente a los adolescentes. El 12 de diciembre de 2005 el Congreso de México aprobó la reforma al artículo 18 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, introduciendo un sistema de responsabilidad penal para adolescentes entre los 12 y 18 años que antes no existía en México.

Hoy en día consideramos que los adolescentes deben acceder al voto en este país. Estoy segura que los adolescentes que hayan cumplido 16 años tienen información suficiente para incidir en las decisiones jurídico políticas del Estado mexicano a través del sistema de representación política. Son demasiados las y los jóvenes afectados por las políticas públicas de un gobierno neoliberal, por ende, es necesaria su participación política-electoral.

17. El artículo 3 de la **Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes** establece que la protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes, **tiene como objetivo** asegurarles un desarrollo pleno e integral, lo que implica la oportunidad de formarse física, mental, emocional, **social** y moralmente en condiciones de igualdad.

18. En ese sentido, se establecieron los siguientes principios rectores de la **protección** de los derechos de niñas, niños y adolescentes: a) el del interés superior de la infancia; b) prioridad absoluta, c) el de la no-discriminación por ninguna razón, ni circunstancia; d) el de igualdad sin distinción de raza, edad, sexo, religión, idioma o lengua, opinión política o de cualquier otra índole, origen étnico, nacional o social, posición económica, discapacidad, circunstancias de nacimiento o cualquiera otra condición suya o de sus ascendientes, tutores o representantes legales; e) el de vivir en familia, como espacio primordial de desarrollo, f) el de tener una vida libre de violencia; g) el de corresponsabilidad de los miembros de la familia, Estado y sociedad; h) el de la tutela plena e igualitaria de los derechos humanos y de las garantías constitucionales y el de efectividad.

19. Hoy en día el capítulo Décimo Tercero (*Del Derecho a Participar*) de la **Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes** reconoce que las niñas, niños y adolescentes tienen derecho a la libertad de expresión; a ejercer sus capacidades de opinión, análisis, crítica y de presentar propuestas en todos los ámbitos en los que viven, trátese de familia, escuela, sociedad o cualquier otro, sin más limitaciones que las que establezca la Constitución y dicte el respeto de los derechos de terceros; derecho a la información; a expresar opinión; a que se escuchen y tomen en cuenta sus opiniones y propuestas respecto a los asuntos de su familia o comunidad, así como el derecho de reunirse y asociarse. ¹¹

20. La niñez, la adolescencia y la juventud constituyen períodos de formación y preparación para asumir los roles y responsabilidades de la vida adulta. De las oportunidades que hoy puedan ser abiertas para ellos, dependerán sus posibilidades de insertarse con éxito en el proceso del desarrollo y, en buena medida, el futuro del país.

21. En términos muy clásicos se entendía que la juventud había sido considerada como la fase individual comprendida entre la pubertad fisiológica (una condición natural) y el reconocimiento del *status* adulto (una condición cultural). Y que ella había sido visualizada como una condición universal, una fase del desarrollo humano que se encontraría en todas las sociedades y momentos históricos. Según esta perspectiva, la necesidad de un período de preparación comprendido entre la dependencia infantil y la plena inserción social, así como la crisis y conflictos que caracterizarían a este grupo de edad, estarían determinados por la naturaleza de la especie humana. (Feixa:1998)

Paulatinamente los estudios sobre jóvenes fueron ampliando las condiciones socioculturales que definen a la juventud. Los rasgos demográficos y psicológicos habían colocado a las y los jóvenes estáticamente en rangos de edad preestablecidos, o por condiciones de personalidad aún no definidas, quitándole los rasgos identitarios para su comprensión dentro de un contexto cultural determinado.

22. Hoy resulta necesario que lleven a cabo políticas públicas que consideren la realidad e intereses juveniles, potenciando la autogestión y los recursos coordinados de inversión; así como la promoción de las y los jóvenes como ciudadanos plenos de derechos, deberes y espacios de participación; el protagonismo juvenil en los mecanismos de participación social, de modo que las y los jóvenes tengan voz en las decisiones que les atañen; la participación comunitaria de la juventud como instrumento básico en el proceso de desarrollo local y el afianzamiento de la identidad cultural.

23. La reforma que se plantea tiene como objeto central posicionar a los adolescentes como protagonistas en la construcción de procesos y no sólo receptores de la información o de la visión de su desarrollo. Por eso, se promueve la participación electoral, solidaria, voluntaria, activa, consciente, libre y reflexiva de los sujetos vinculados con a las realidades juveniles.

24. En el ámbito internacional destaca la intervención de la Organización de las Naciones Unidas a través de la UNICEF. A fin de visibilizar a la juventud el contexto de las diversas relaciones sociales, en 1985 se declaró el Año Internacional de la Juventud, que dio como resultado el Programa de Acción Mundial para los Jóvenes. De igual forma está en proceso de discusión la Declaración Iberoamericana de los Derechos de los Jóvenes.

25. En consecuencia, es necesario mostrarse de acuerdo que los adolescentes son personas que pueden tomar decisiones que afecten de manera positiva en lo social y en todo lo concerniente al Estado mexicano. A los adolescentes debe reconocérseles sus derechos humanos, su derecho a la igualdad sin distinción de edad y el de la no-discriminación por ninguna razón; así como su corresponsabilidad para con los miembros de la familia, Estado y sociedad.

Los jóvenes son una fuerza positiva para el desarrollo, la paz y la democracia, por ende, se propone reformar el artículo 36 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de **extender el ejercicio del voto a los adolescentes que tengan 16 años al día de la elección** . Tal ejercicio será facultativo.

Por lo expuesto y fundado, se somete a la consideración de ésta Comisión Permanente del honorable Congreso de la Unión, la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se adicionan un último párrafo al artículo 36 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se adiciona un último párrafo a los artículos 4, 5 y 33 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales

Artículo Primero. Se reforma el artículo 36, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 36. Son obligaciones del ciudadano de la República:

...

Podrán votar en las elecciones populares, los adolescentes que tengan 16 años al día de la elección.

Artículo Segundo. Se adicionan un último párrafo los artículos 4 y 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, para quedar como sigue:

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales

Título Segundo

De la participación de los ciudadanos en las elecciones

Capítulo primero

De los derechos y obligaciones

Artículo 4

...

De conformidad con el artículo 36 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, podrán votar en las elecciones populares, los adolescentes que tengan 16 años al día de la elección, considerándose que les asisten los derechos activos del voto popular.

Artículo 5

...

De conformidad con el artículo 36 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, podrán afiliarse a los partidos políticos nacionales, los adolescentes que tengan 14 años cumplidos.

Capítulo segundo

De las agrupaciones políticas nacionales

Artículo 33

...

De conformidad con el artículo 36 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, podrán participar en las agrupaciones políticas nacionales, los adolescentes que tengan 14 años cumplidos.

Transitorios

Primero. El presente decreto entrará en vigor a los 180 días posteriores a su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. El Instituto Federal Electoral y el Registro Federal Electoral deberán proveer en la esfera administrativa su exacta observancia.

Tercero. Publíquese en 3 diarios de circulación nacional.

Notas

1 <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>

2 <http://www.conapo.gob.mx/00cifras/proy/Proy05-50.pdf>

3 <http://derechosinfancia.org.mx/Documentos/LaInfanciaCuenta2009web.pdf> <http://www.infanciacuenta.org>

4 http://www.unicef.org/mexico/spanish/ninos_6879.htm

5 Dirección de Programas para la Juventud. Libro Amarillo. Gobierno del Distrito Federal.

6 Un rol con Jóvenes por la Ciudad. Dirección de Programas para la Juventud.

7 Constitución de la República de Cuba

Artículo 132. Tienen derecho al voto todos los cubanos, hombres y mujeres, mayores de dieciséis años de edad, excepto:

1. Los incapacitados mentales, previa declaración judicial de su incapacidad;
2. Los inhabilitados judicialmente por causa de delito.

8 Constitución de la República del Ecuador

Artículo 62. Las personas en goce de derechos políticos tienen derecho al voto universal, igual, directo, secreto y escrutado públicamente, de conformidad con las siguientes disposiciones:

1. El voto será obligatorio para las personas mayores de dieciocho años.

Ejercerán su derecho al voto las personas privadas de libertad sin sentencia condenatoria ejecutoriada.

2. El voto será facultativo para las personas entre dieciséis y dieciocho años de edad, las mayores de sesenta y cinco años, las ecuatorianas y ecuatorianos que habitan en el exterior, los integrantes de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional, y las personas con discapacidad.

9 http://es.wikipedia.org/wiki/Sufragio_universal#Ni.C3.B1os_y_j.C3.B3ven_es

10 Informe. Percepciones sobre el voto adolescente. Grupos focales. María Elena Dávila García. Quito, 30 de octubre de 2008. www.ciudadaniainformada.com/fileadmin/word/Informe_grupos_focales_Quito.doc

11 Artículo 38, 39, 40 de la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes

Dado en el salón de plenos de la Comisión Permanente, a 19 de enero de 2011.

Diputada Leticia Quezada Contreras (rúbrica)

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 97 Y 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SUSCRITA POR LA DIPUTADA MARY TELMA GUAJARDO VILLARREAL, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

Con fundamento en los artículos 71, fracción II, 78 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, la que suscribe, Mary Telma Guajardo Villarreal, integrante del Partido de la Revolución Democrática en la Cámara de Diputados en la LXI Legislatura, presenta iniciativa con proyecto de decreto que reforma la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con base en la siguiente

Exposición de Motivos

Hay un consenso universal: el siglo XXI debe ser el “tiempo de los derechos”. Ésta es una fórmula que desde el siglo pasado acuñó uno de los grandes pensadores de la historia de la ideas: Norberto Bobbio reclamaba en el contexto internacional que, a partir de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, no era tiempo de justificar o fundamentar los derechos; era el tiempo de hacer de este discurso moral una realidad.

En México, los organismos protectores de los derechos humanos nacen en una etapa de la transición democrática en las postrimerías del siglo pasado que reclamaba la existencia de mayores garantías institucionales para la protección de los derechos humanos. Después de casi 20 años de existencia, el *ombudsman* ha justificado plenamente su constitución: en la defensa de los derechos humanos se han convertido en claves importantes para dar las respuestas en defensa de los derechos violados. En esta etapa la fuerza moral de sus decisiones se convirtieron en el eje principal de su credibilidad, tanto por el contexto social como político.

Sin embargo, debemos pasar de la fuerza moral a la fuerza legal de la protección de los derechos humanos por parte de estos organismos constitucionales autónomos. Si bien el modelo actual de justificación moral funcionó como punto de partida, hoy vivimos en una mayor exigencia de reparación de derechos humanos, tanto por el contexto actual como por el sistema internacional, lo cual requiere un nuevo andamiaje institucional que fortalezca los derechos humanos en un plano jurídico, más que moral.

Esta iniciativa pretende ofrecer una nueva fórmula moderna de redefinición institucional de los *ombudsman*, a partir de las prácticas internacionales más aceptables que permitan construir una mejor institución protectora de la dignidad humana, la dignidad de los derechos. Enseguida justifico los tres temas que son parte de esta propuesta:

- Modificar el modelo de las resoluciones no vinculatorias para crear un sistema de obligatoriedad por vía judicial conforme a un modelo universal para garantizar la efectiva reparación de los derechos humanos e indemnización de las víctimas.
- Permitir que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos pueda reclamar violaciones a tratados internacionales en materia de derechos humanos en las acciones de inconstitucionalidad.
- Permitir que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos pueda presentar iniciativas en la materia.

Estos tres puntos son cruciales para conformar un *ombudsman* fuerte, sólido y eficaz para proteger los derechos humanos, consolidando un rol más garantista y comprometida con la defensa de los valores fundamentales de la persona humana.

En México, las recomendaciones que emiten los organismos protectores de los derechos humanos no son vinculatorias para los órganos públicos a las que se dirigen. El modelo que se aprobó desde el ámbito federal y que se reprodujo en la mayoría de los estados, suponen que la fuerza de la recomendación reside en su contenido moral. Se parte de la idea de que una autoridad aceptará de buena fe la recomendación, porque de lo contrario, estará sujeta a la crítica de la opinión pública que puede perjudicar su legitimidad en el ejercicio del poder, al difundirse a toda la comunidad y al conocerse su actuación ilegal. Por ello se afirma que la fuerza de la recomendación reside en su vinculación moral que obliga a la entidad a sujetarse a ella para evitar el descrédito, a menos de que quiera asumir el costo de la opinión pública.

Este modelo, sin embargo, está rebasado, tanto en el ámbito nacional como en el plano internacional de los derechos humanos. La opinión pública y la doctrina, desde hace tiempo, cuestionan severamente el funcionamiento de los organismos protectores de los derechos humanos porque muchas de sus recomendaciones por violaciones graves, al no ser vinculatorias, no tienen la fuerza suficiente de obligar a dichas autoridades, con lo cual se genera hasta cierto punto la idea de impunidad en una materia tan delicada como la violación a los derechos humanos, a diferencia del plano internacional en donde, por el contrario, se ha fortalecido la vinculación de los informes y recomendaciones de los organismos de derechos humanos.

Las recomendaciones de las comisiones de derechos humanos, se sostiene, son infuncionales, ineficaces e inútiles porque no tienen por objeto reparar en forma efectiva las violaciones de los derechos humanos, ante la discrecionalidad de la autoridad de aceptarlas o no.

En los últimos años, incluso, el debate se ha centrado a legislar sobre la facultad expresa del *ombudsman* nacional de solicitar el inicio de los procedimientos de responsabilidad oficial de los servidores públicos que no aceptan las recomendaciones. (véase el artículo 72, último párrafo, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, adicionado mediante la reforma publicada el 30 de junio de 2006 en el Diario Oficial de la Federación, que dice: La Comisión Nacional solicitará al órgano interno de control correspondiente, en cualquier caso, el inicio del procedimiento de responsabilidades que deba instruirse contra el servidor público respectivo).

No obstante, esta idea es hasta cierto punto innecesaria jurídicamente porque aún cuando se establezca o no esa facultad en la ley, como quiera desde el punto de vista constitucional y legal, cualquier ciudadano tiene derecho a denunciar a cualquier funcionario por su responsabilidad oficial ante el órgano de control interno y, por otra parte, las autoridades no sólo tienen esa facultad, sino que es una obligación denunciar un hecho que pueda ser constitutivo de una responsabilidad oficial, con lo cual este tipo de reformas son redundantes e insuficientes porque, en el peor de los casos, la responsabilidad de un funcionario, como lo ha dicho la Suprema Corte de Justicia en jurisprudencia firme, no tiene por objeto reparar la violación a los derechos humanos, sino imponer las sanciones que correspondan al infractor, cuando en realidad la víctima pretende el goce de sus derechos y su justa indemnización, independientemente de que se sancione o no al infractor.

En consecuencia, el problema reside en construir una figura que, sin ir en contra de la naturaleza de las recomendaciones del *ombudsman* y de su imposibilidad de ser vinculatorias por sí mismas,

genere un procedimiento constitucional adecuado para hacer efectivas la reparación de las violaciones de los derechos, pero ya por un órgano diferente e imparcial que revise la violación de los derechos humanos que se han investigado por el *ombudsman*, en caso de que la autoridad no lo acepte como lo es nuestro tribunal constitucional.

De esa manera también resolveríamos la facultad atípica pero relevante hoy en día que tiene la Corte para la investigación de violaciones graves, porque sin quitarle la oportunidad a nuestro máximo tribunal constitucional de conocer cuestiones trascendentales sobre estos hechos graves, haríamos, por un lado, un rol de *ombudsman* más comprometido y exhaustivo con sus investigaciones al tener que acudir ante ella, y por otro lado, permitiríamos que la decisión de la Corte pudiera decidir sobre la plena vinculación a la autoridad responsable, dentro de un nuevo y moderno instrumento de control constitucional.

En algunos estados de la república, Guanajuato por ejemplo, se ha propuesto la obligatoriedad de la recomendación por sí sola, lo cual a todas luces resulta contrario a la Constitución federal, que señala que sus recomendaciones serán no vinculatorias.

El asunto, entonces, radica en idear esta figura constitucional que permita obligar a las autoridades a reparar las violaciones a los derechos humanos previo un procedimiento constitucional.

En la configuración de este nuevo instrumento de justicia constitucional el sistema universal de derechos humanos nos puede dar fórmulas generalmente aceptadas en el sistema de protección de derechos.

El sistema interamericano de los derechos humanos, que forma parte del régimen jurídico en México, nos puede dar una respuesta para resolver este problema, sobre todo si lo aplicamos al orden jurídico local conforme a nuestro propio sistema de protección que hemos construido a partir del sistema de justicia constitucional.

En el sistema internacional de derechos humanos hay dos tipos de modelos: el universal y los regionales. El primero es parte de las diversas normas, instituciones y actos que se derivan de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, sus protocolos y demás documentos específicos. Son, en efecto, los órganos de la ONU los que, a partir del Alto Comisionado de los Derechos Humanos y los Comités de Derechos Humanos, conocen y resuelven de las denuncias sobre las violaciones de los derechos humanos en todos los Estados partes y, más reciente, para conocer de algunos delitos de lesa humanidad se ha construido la Corte Penal Internacional bajo el Estatuto de Roma. El segundo modelo, el regional, consisten en sistemas que en forma gradual se han venido construyendo por los Estados-nación a partir de una necesidad en común: ampliar y proteger los derechos humanos en un área geopolítica que comparten América, Europa, África, etcétera. Destacan así el sistema interamericano, el europeo, el africano y está por aprobarse el árabe.

Pues bien, en la mayoría de estos sistemas regionales, sobre todo el interamericano y el europeo, se establecen dos instancias para proteger los derechos humanos. Una comisión cuyas resoluciones no son vinculatorias, y una Corte cuyos actos sí son obligatorios para el Estado parte.

En México, el sistema interamericano de los derechos humanos es ley suprema de toda la unión conforme al artículo 133; incluso, conforme a la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia, como es un tratado, es una norma superior a las leyes locales y federales.

Ello es así pues desde el 3 de abril de 1982 se depositó por el Estado mexicano la ratificación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos “Pacto de San José de Costa Rica”, suscrita en San José, Costa Rica, el 22 de noviembre de 1969, en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos, siendo que hasta el 16 de diciembre de 1988, México aceptó la jurisdicción internacional de la Corte Interamericana de los Derechos Humanos, al decir:

1. Los Estados Unidos Mexicanos reconocen como obligatoria de pleno derecho, la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, sobre los casos relativos a la interpretación o aplicación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, de conformidad con el artículo 62.1 de la misma, a excepción de casos derivados de la aplicación del artículo 33 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
2. La aceptación de la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos solamente será aplicable a los hechos o a los actos jurídicos posteriores a la fecha del depósito de esta declaración, por lo que no tendrá efectos retroactivos.
3. La aceptación de la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos se hace con carácter general y continuará en vigor hasta un año después de la fecha en que los Estados Unidos Mexicanos notifiquen que la han denunciado.

Por tanto, como la misma práctica internacional lo indica en estos años, el Estado mexicano ha estado sujeto a las denuncias y comunicaciones que se presentan ante la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos por supuestas violaciones de los derechos humanos, y cuyas resoluciones no son vinculatorias para el Estado parte, pero que pueden tener fuerza obligatoria para el Estado mexicano conforme al artículo 68 de la Convención Americana de los Derechos Humanos, si la Corte Interamericana resuelve favorablemente ante una petición de la comisión o del Estado parte. Por ejemplo, en el modelo del sistema interamericano de los derechos humanos que forma parte del sistema jurídico mexicano porque se han suscrito las declaraciones, pactos y protocolos internacionales respectivos conforme al artículo 133 de la Constitución federal, establece que una opinión o recomendación de la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos puede ser obligatoria para un Estado parte que haya suscrito el Pacto de San José y la jurisdicción interamericana, si la Corte así lo decide en su sentencia y, por ende, la recomendación resulta al final vinculatoria para el Estado mexicano.

En consecuencia, no es nada nuevo para el sistema jurídico mexicano que una recomendación de un organismo protector de los derechos humanos pueda ser obligatoria en la medida en que un tribunal constitucional así lo indique.

La Suprema Corte goza hoy de gran prestigio y credibilidad para tener un rol más garantista que el actual por la limitación del mandato constitucional.

Por lo menos no sería una práctica inusual; así esta operando en la actualidad el sistema interamericano del que México es parte.

No obstante ello, ni en el régimen federal ni en otros estados se ha propuesto un procedimiento para hacer obligatoria una recomendación o informe de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos o de las entidades federativas, pero ello no significa que no podamos reconstruir un sistema de justicia constitucional que tenga por objeto defender la supremacía de los derechos fundamentales en casos graves.

Este modelo internacional, por tanto, es el que se pretende incorporar al sistema de protección nacional, donde, por un lado, las recomendaciones e informes de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos seguirán siendo no vinculatorios, pero que a su vez se establezca una acción de control constitucional para que la comisión, a petición del denunciante, pueda acudir al tribunal constitucional, con base en el expediente de la recomendación o del informe, a fin de que se determine si hay o no violación grave de derechos humanos, y si se debe y cómo reparar la misma junto con la indemnización justa y demás medidas reparadoras a los derechos humanos violados.

Esta idea es una opción más consolidada para judicializar las recomendaciones u opiniones de los organismos protectores de los derechos humanos, en donde un tercero imparcial, el juez constitucional, determinará si deben o no ser vinculatorias para las autoridades infractoras, con lo cual se respeta la Constitución federal.

Por tal razón, tomando en cuenta que conforme a la Constitución es procedente que un organismo público autónomo, como lo es la CNDH pueda presentar acciones de inconstitucionalidad por violaciones a los derechos humanos previstos en la Constitución, se propone establecer de manera expresa un procedimiento especial de control constitucional para hacer obligatoria la recomendación o informe, si el tribunal constitucional, decide dar la razón a la comisión frente a la no aceptación de la recomendación de la autoridad o su ejecución parcial por hechos graves. En caso de que el asunto no sea de tal trascendencia, un tribunal colegiado de circuito podrá conocer de estos asuntos.

De esa manera se evita la ilegitimidad de las recomendaciones no aceptadas por razones discrecionales, pero sobre todo se fortalece el estado de derecho, protector de los derechos humanos, en la medida en que nuestro máximo tribunal constitucional, decidiría a través de un procedimiento de constitucionalidad, contradictorio y con audiencia de la autoridad recomendada, si es constitucional o no que la recomendación adquiriera fuerza de obligatoriedad para reparar en forma efectiva las violaciones a los derechos humanos.

Así, de igual manera, perfeccionamos también la facultad de la Corte de emitir recomendaciones no vinculatorias que reducen la fortaleza de nuestro guardián de la Constitución.

Se propone, igualmente, que los *ombudsman* nacional y de las entidades federativas puedan reclamar violaciones a tratados internacionales, sobre todo porque en la actualidad asistimos a un debate muy intenso en algunas regiones del mundo, debido a la presencia de una nueva realidad en el plano del derecho internacional tradicional y que a su vez incide en el derecho constitucional clásico.

Entre otras razones, por la presencia de los derechos fundamentales que surgen en fuentes más allá de los ámbitos soberanos de los Estados nacionales y que vienen a delinear su comportamiento; esto se presenta de igual manera dentro de un marco muy diferente de relaciones interestatales en el que surgen obligaciones innegables para los ámbitos constitucionales internos de abrirse a los contenidos de instrumentos internacionales en materia de derechos de las personas y que han sido creados por los propios Estados.

Esta nueva línea del derecho común de protección de los derechos humanos a partir de instrumentos internacionales, debe ser una de las alternativas a seguir en esta redefinición institucional, sobre todo para eliminar una serie de criterios actuales de nuestro máximo tribunal que ha reducido ese ámbito de aplicación en decisiones resientes que han sido muy polémicas.

En efecto, el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que a través de las acciones de inconstitucionalidad sólo pueden hacerse valer violaciones de la Constitución federal y que, por tal razón, las comisiones nacional y estatales de derechos humanos pueden promover esta vía únicamente contra leyes que estimen violatorias de derechos consagrados en la norma fundamental, con lo cual se pierde la oportunidad de construir un diálogo más universal entre la Corte y el *ombudsman*.

Finalmente, se propone que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos tenga la oportunidad de mantener un diálogo especializado con el Poder Legislativo, de tal suerte que este organismo puede presentar iniciativas en esta materia para perfeccionar nuestro sistema de derechos humanos, así como en muchos estados los *ombudsman* locales lo tienen, como por ejemplo en Coahuila.

La política en materia de derechos humanos se debe basar hoy en la apertura de los sistemas internacionales para incorporarlos al régimen nacional.

Los objetivos son, por un lado, mejorar la situación de los derechos humanos en el Estado mexicano a través de cambios estructurales; y, por el otro, fortalecer el marco legal e institucional de la protección a los derechos humanos.

Esta iniciativa propone redefinir el rol moral de los organismos protectores de derechos humanos hacia un rol más jurídico y vinculatorio, a través de un diálogo con los jueces y el poder legislativo, en el que se pueda fortalecer a las comisiones con nuevas potestades y facultades que redundarán en la protección efectiva de los derechos humanos.

Por todo lo expuesto, se somete a consideración del pleno la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto

Artículo Único. Se reforman los artículos 97 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 97. ...

La Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá declarar la violación grave a un derecho fundamental, cuando una autoridad responsable, con motivo de una recomendación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, no la acepta ni realiza todo lo necesario para reparar las violaciones cometidas. La Corte en ejercicio de esta facultad también podrá declarar, en su caso, el pago de la indemnización justa a las personas por la violación grave a los derechos humanos; hacer la declaratoria de responsabilidad oficial por la violación grave de los derechos humanos y, en su caso, presentar las denuncias correspondientes para fincar las responsabilidades que correspondan, así como, en todo caso, declarar la interpretación de las normas que rigen los derechos fundamentales. Esta acción se podrá presentar por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos por sí o a petición de cualquier ciudadano que haya denunciado una violación grave del cual haya resultado un informe o recomendación a una autoridad federal o estatal que no haya cumplido con la reparación de la violación. La ley reglamentará el procedimiento breve pero contradictorio que se seguirá para ejercer, sustanciar y resolver esta acción de protección de los derechos fundamentales, del que podrán conocer los tribunales colegiados de circuito en la medida en que la Corte lo señale porque el asunto no sea de tal gravedad o trascendencia que no requiera de su intervención.

La Corte, en el ejercicio de esta facultad, 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 la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el Ejecutivo federal o alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, o el gobernador de algún estado, únicamente para que sustancie el procedimiento constitutivo del informe o recomendación de una grave violación de los derechos humanos. También podrá solicitar al Consejo de la Judicatura Federal que averigüe la conducta de algún juez o magistrado federal.

Artículo 105. ...

I. ...

a) a k) ...

...

...

II. ...

...

a) a f) ...

g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales conforme a ella. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en los estados de la república, en contra de leyes expedidas por las legislaturas locales y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, en contra de leyes emitidas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

...

...

III. ...

...

...

Transitorio

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

Dado en la sede de la Comisión Permanente, a 19 de enero de 2011.

Diputada Mary Telma Guajardo Villarreal (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 40. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SUSCRITA POR EL DIPUTADO GUILLERMO CUEVA SADA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PVEM

Guillermo Cueva Sada, diputado a la LXI Legislatura del Congreso de la Unión por el Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, con fundamento en los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política; 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior; y 122 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos somete a consideración del pleno la presente iniciativa con proyecto de decreto, solicitando que sea turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales, con opinión de las Comisiones de Medio Ambiente y Recursos Naturales, y de Recursos Hidráulicos de la Cámara de Diputados, con base en la siguiente

Exposición de Motivos

El desarrollo sostenible puede ser definido como “un desarrollo que satisfaga las necesidades del presente sin poner en peligro la capacidad de las generaciones futuras para atender sus propias necesidades”. Esta definición fue empleada por primera vez en 1987 en la Comisión Mundial del Medio Ambiente de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), creada en 1983. Sin embargo, el tema del ambiente tiene antecedentes más lejanos. Naciones Unidas ha sido precursora al tratar el tema, centrándose inicialmente en el estudio y la utilización de los recursos naturales y en la lucha porque los países –en especial los que están en desarrollo– ejercieran control de sus recursos naturales.¹

El agua es un recurso natural limitado, por lo que su uso y conservación deben ser estimados como de interés público. México posee en todo momento el derecho de transmitir el dominio del recurso hídrico a los particulares. El agua es un bien fundamental para la vida y la salud; también, condición necesaria para la vida misma y para la realización de los demás derechos. Se utiliza como insumo básico para la producción de alimentos y energía y para el funcionamiento de toda la cadena productiva de prácticamente todos los ramos de la industria.

No puede soslayarse que actualmente la sociedad mexicana padece problemas asociados con el suministro, drenaje y tratamiento de las aguas, así como el efecto que éstos tienen en la vida nacional. Es necesaria una gestión que tome en cuenta los intereses de todos los involucrados y favorezca su organización.

No puede darse un uso sustentable al agua sin preservar el ambiente.

No hay ninguna condición o escenario suplente para que el Estado no garantice mediante políticas públicas con visión de largo plazo para dar atención prioritaria a la distribución, aprovechamiento conservación y uso racional del agua.

Establecer el acceso al agua como un derecho inalienable, así como atender eficazmente la gestión integral de los recursos hídricos con la corresponsabilidad de los tres órdenes de gobierno y de la sociedad, resulta imperante, pues sólo asumiendo plenamente su reto y responsabilidad puede asegurarse la permanencia de los sistemas hídricos que permiten satisfacer las necesidades del agua. Elevar a rango constitucional el derecho al agua expresa el compromiso que asume el Congreso para el bienestar de los ciudadanos.

El ambiente brinda al ser humano el entorno idóneo para su perfeccionamiento, constituye el escenario para su convivencia y representa el contexto en que se desenvuelven otros organismos que complementan su vida. En el transcurso de la vida del ser humano coexiste con diversas especies animales y vegetales que desempeñan funciones y tareas que desencadenan diversos efectos que combinados entre sí consuman la vida sana e íntegra, el equilibrio para que el ambiente, cada vez más deteriorado por la acción del hombre debe ser resarcido, por lo que una reforma constitucional que eleve a rango constitucional el derecho al agua será el marco para su uso racional. Lo anterior no debe concebirse como una reforma completa, dado que requiere forzosamente ser completado con la preservación, cuidado y protección del ambiente con visión de largo plazo.

El cuidado y la preservación del ambiente son la columna vertebral de continuar con suministro de agua, tanto para consumo humano como para los otros usos.

Proteger el ambiente es la vía para continuar la disponibilidad de agua para el ser humano, tanto el entorno de los ecosistemas como su aprovechamiento razonable deben ir a la par, es una deuda que se le debe a las futuras generaciones. No puede suponerse una política de atención prioritaria al agua si se desatiende el entorno ecológico una es consecuencia de la otra, el ciclo del agua se desarrolla inevitablemente en un contexto ecológico saludable.

Conservar el equilibrio ecológico es la mejor manera de evitar la escasez del agua entre otras consecuencias necesarias para la supervivencia del hombre.

El manejo inadecuado de los recursos hídricos desencadena consecuencias adversas como la proliferación de enfermedades por la falta de agua potable o por su contaminación, la higiene es un factor para la salud y el agua es un factor para ésta, sin mencionar que el deterioro del ambiente y la imposibilidad de garantizar el abasto futuro debido al agotamiento de los mantos destruye la vida. Es común que quienes menos recursos tienen paguen más por el agua potable, lo cual impide romper el círculo transgeneracional de la pobreza. Lo anterior constituye un trato discriminatorio y no equitativo.

El cuidado del ambiente conlleva a conservar los acuíferos y las cuencas hidrológicas y asegura la permanencia de los sistemas que hacen posible el abasto para cubrir las necesidades básicas de la población. Por ello deben concebirse el agua y la protección del ambiente como una política de Estado prioritaria.

La disponibilidad de agua en México presenta una desigual distribución regional y estacional que dificulta su aprovechamiento sustentable. En el norte del país, la disponibilidad de agua por habitante alcanza niveles de escasez críticos, mientras que en el centro y en el sur es abundante. Entre 2000 y 2005, la disponibilidad por habitante disminuyó de 4 mil 841 metros cúbicos por año a 4 mil 573 metros cúbicos por año, y los escenarios estudiados por la Comisión Nacional del Agua, así como las proyecciones del Consejo Nacional de Población, indican que para 2030 la disponibilidad media de agua por habitante se reducirá a 3 mil 705 metros cúbicos por año. ²

Reiterando los diferentes destinos que se da a este valioso recurso hidráulico, se destaca que de la extracción total de agua en el país, 77 por ciento se destina a la actividad agropecuaria, 14 al abastecimiento público y 9 a la industria autoabastecida, agroindustria, servicios, comercio y termoeléctricas.

Los distritos y las unidades de riego abarcan 6.4 millones de hectáreas de los más de 20 millones dedicados a esta actividad, y en ellas se genera 42 por ciento del valor de la producción agrícola. En contraste, la mayoría de los agricultores siembra en 14 millones de hectáreas de temporal, de las cuales obtienen con gran incertidumbre cosechas modestas. Los distritos de riego emplean 48.5 por ciento del agua destinada al sector agropecuario. El 69 por ciento del agua que se extrae de los acuíferos se usa en el riego agrícola. Actualmente, sólo se realizan acciones para tecnificar y mejorar la producción en 2.6 millones de hectáreas en regiones húmedas. El uso del agua para la agricultura es muy poco eficiente, alcanzando solamente 46 por ciento si se consideran los procesos de conducción y asignación, así como su forma de uso.

Del agua dedicada al abastecimiento público, 64 por ciento proviene del subsuelo. Los acuíferos abastecen a 72 millones de personas, 80 por ciento de las que viven en ciudades. Tan sólo en 2005 la cobertura nacional de agua potable fue de 89.2 por ciento, mientras que la de alcantarillado fue de 85.6. La cobertura de estos servicios en el medio rural es menor. Para 2005 alcanzó 71.5 por ciento en agua potable y 58.1 en alcantarillado. Adicionalmente, las fugas de la red de agua potable oscilan a escala nacional entre 30 y 50 por ciento.

Es evidente que la eficiencia de infraestructura para el suministro de agua potable es prioritaria, el establecimiento de los servicios de drenaje y alcantarillado, y el tratamiento de aguas residuales, constituyen uno de los grandes para México en los próximos años. Es imprescindible invertir en tecnologías que permitan hacer un mejor uso de este recurso, incluido el uso de plantas desaladoras, tecnologías avanzadas para riego y reciclaje de aguas residuales.³ Lo anterior, sin dejar de lado que el agua para el consumo humano es la primera referencia de la agenda hídrica, pues de ese destino derivan todos los demás.

Por otro lado, asegurar el abasto de agua potable a las comunidades que aún no reciben el servicio es un objetivo prioritario, pero también es necesario tomar medidas de prevención para mantener el abasto regular en las regiones que al presente lo reciben. Para la consecución de este objetivo se requiere no sólo incrementar la capacidad de distribución de agua, sino también tomar medidas orientadas a lograr el uso eficiente, el aprovechamiento sustentable y la reutilización.

En años recientes, la contaminación incesante, el continuo deterioro de los ecosistemas, la sobreexplotación de los recursos hídricos y su distribución desigual han implicado que una gran cantidad de mexicanos, carezcan de un suministro suficiente de agua y de servicios adecuados de saneamiento; además de que 3 por ciento de la población no tenga acceso al agua de forma regular.

En cuanto a la protección del ambiente, cabe resaltar que su defensa se integra a los llamados “derechos de tercera generación”, denominados “nuevos derechos”, los que además protegen bienes como el patrimonio histórico y cultural de la humanidad, lo hacen para el derecho a la autodeterminación y la defensa del patrimonio genético de la especie humana.

Resulta prudente establecer a escala constitucional de manera más precisa el derecho al medio ambiente sano, en virtud de que el Estado con la participación solidaria de la ciudadanía debe contar con políticas públicas, que permitan prevenir y mitigar la degradación ambiental.

En conclusión: el derecho al agua y del ambiente sano para todos, es una precondition necesaria para obtener el desarraigo de la pobreza en el mundo. Por tanto, el reconocimiento formal de éste, es un paso fundamental en la actuación del derecho a la vida para todos. La calidad de vida y la salud de las personas, incluida su supervivencia, dependen del acceso al agua y el ambiente sano como su escenario de desarrollo, y que siendo éste conjunto un recurso natural finito, su escasez y

deterioro resulta una amenaza real para la sociedad humana. Por tanto, el reconocimiento del agua como derecho humano, es un paso fundamental para el desarrollo de las poblaciones obedeciendo a la lógica de conservar la vida del individuo y su derecho al medio ambiente como el contexto de conservación y desarrollo. Por ser el acceso a los servicios básicos de agua y saneamiento un derecho fundamental, los Estados tienen la obligación de proveer estos servicios a la población en general, sin discriminación alguna, no pudiendo eximirse de este deber bajo la justificación de falta de recursos, por lo que hace al ambiente los gobiernos y la sociedad deben actuar en conjunto para darles uso y aprovechamiento sustentable con la finalidad de mejorar la calidad de vida, acceder a una mejor calidad de vida y que las futuras generaciones puedan permitirse una aceptable calidad de vida.

Con base en los argumentos expuestos, y con fundamento en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, me permito someter a consideración de esta soberanía el siguiente

Decreto por el que se reforma el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único. Se reforma el párrafo cuarto y se adiciona un nuevo párrafo quinto, recorriendo en el orden los subsecuentes, al artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

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

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

Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución.

Toda persona tiene derecho a un ambiente sano para su desarrollo y bienestar, así como el deber de conservarlo para las presentes y futuras generaciones. El Estado garantizará el respeto a este derecho, además de prevenir el daño y deterioro ambiental; se consideran de utilidad e interés público las acciones tendientes a la conservación, preservación, restauración y protección del ambiente y la naturaleza en el territorio nacional y las zonas sobre las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción. El daño ambiental generará la obligación de ser reparado por quien lo provoque en términos de lo dispuesto por la ley, dicha reparación podrá ser solicitada por cualquier persona en los términos que dispongan las leyes .

Toda persona tiene derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo humano, suficiente, salubre, aceptable y asequible. El Estado garantizará este derecho y la ley definirá las bases, apoyos y modalidades para el acceso, uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos y establecerá la participación de la federación, las entidades federativas y los municipios, así como la participación de la ciudadanía para la consecución de dichos fines.

Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo.

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

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

El Estado otorgará facilidades a los particulares para que coadyuven al cumplimiento de los derechos de la niñez.

Toda persona tiene derecho al acceso a la cultura y al disfrute de los bienes y servicios que presta el Estado en la materia, así como el ejercicio de sus derechos culturales. El Estado promoverá los medios para la difusión y desarrollo de la cultura, atendiendo a la diversidad cultural en todas sus manifestaciones y expresiones con pleno respeto de la libertad creativa. La ley establecerá los mecanismos para el acceso y participación a cualquier manifestación cultural.

Transitorios

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

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

Tercero. El Congreso de la Unión emitirá la reglamentación en las leyes reglamentarias correspondientes para sustanciar la responsabilidad por daño y deterioro ambiental, en un plazo no mayor de un año contado a partir de la publicación del presente decreto.

Notas

1 Naciones Unidas, Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, http://www.cinu.org.mx/temas/des_sost.htm

2 Plan Nacional de Desarrollo, "Aprovechamiento sustentable de los recursos naturales", disponible en <http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/sustentabilidad-ambiental/agua.html>

3 Foro Mundial del Agua (2006). Reporte final, página 116, disponible en www.worldwaterforum4.org.mx/files/report/InformeFinal.pdf

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, sede de la Comisión Permanente en el primer receso del segundo año de la LXI Legislatura del Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos, a 19 de enero de 2011.

Diputado Guillermo Cueva Sada (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 38 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SUSCRITA POR LAS DIPUTADAS NANCY GONZÁLEZ ULLOA Y ROSA ADRIANA DÍAZ LIZAMA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

Las que suscriben, Nancy González Ulloa y Rosa Adriana Díaz Lizama, diputadas del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, de conformidad con lo previsto en los artículos 55, fracción II, y 62 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos someten a consideración de esta asamblea iniciativa con proyecto de decreto por el que se deroga la fracción IV del artículo 38 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de conformidad con la siguiente

Exposición de Motivos

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos contiene **garantías** que pueden ser suspendidas por los poderes públicos sólo en la forma y en los términos que la Carta Magna establece, de conformidad con lo previsto en los artículos 29 y 38.

El artículo 29 menciona que “en los casos de incursión, **perturbación grave de la paz pública**, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el presidente, de acuerdo con los titulares de las secretarías de Estado, los departamentos administrativos y la Procuraduría General de la República y con aprobación del Congreso de la Unión y, en los recesos de éste, de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculos para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación, pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo”.

El artículo 38 considera que los derechos o las prerrogativas de los ciudadanos se suspenden en los siguientes casos:

- I. Por falta de cumplimiento, sin causa justificada, de cualquiera de las obligaciones que impone el artículo 36;**
- II. Por estar sujeto a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal, por contar desde la fecha del auto de formal prisión;**
- III. Durante la extinción de una pena corporal;**
- IV. Por vagancia o ebriedad consuetudinaria, declarada en los términos que prevengan las leyes;**
- V. Por estar prófugo de la justicia, desde que se dicte la orden de aprehensión hasta que prescriba la acción penal; y**
- VI. Por sentencia ejecutoria que imponga como pena esa suspensión.**

La suspensión de los derechos de los ciudadanos, según consta en los dos artículos mencionados, se realiza “cuando ocurra una perturbación grave de la paz o por conductas u omisiones atribuibles a

los gobernados que traigan aparejada una disminución o el menoscabo en el goce de sus prerrogativas fundamentales. En el primero de los casos, la suspensión deberá ser decretada por el Ejecutivo federal con aprobación del Congreso, mientras que en el segundo por la autoridad judicial competente. El supuesto primeramente citado tiene efectos generales, en tanto que el segundo está destinado a individuos en lo particular”.

Desde la promulgación de la Constitución de 1917, la suspensión de derechos que hace referencia el artículo **29** únicamente ha sido decretada en una época, cuando el país declaró la guerra a las potencias del Eje, representadas por Alemania nacionalsocialista, la Italia fascista y el imperio japonés durante el transcurso de la Segunda Guerra Mundial. Por ese motivo, su uso no ha sido motivo de mayores disputas.

Sin embargo, y dada la periodicidad con que son empleados por los jueces algunos de los supuestos contenidos en el artículo 38, éstos han provocado la atención y la disertación de múltiples y distinguidos tratadistas en materias constitucional y penal.

La actualización de las presunciones previstas en el texto del artículo 38 se hace depender de cuatro circunstancias fundamentales:

1. La emisión de un auto de formal prisión;
2. El otorgamiento de una orden de aprehensión;
3. Por sentencia ejecutoria en materia penal; o
- 4. Por resolución que sancione el incumplimiento de uno de los deberes contenidos en el artículo 36 o la vagancia y la ebriedad consuetudinaria.**

El citado inciso **D** aún comprende conceptos propios de la primera mitad del siglo XX, que hoy han quedado rebasados.

Es cierto que el Constituyente y el legislador secundario consideraron necesario **sancionar la vagancia y el alcoholismo**, con la clara idea de favorecer el trabajo y la forma honesta de vida, pero en la práctica mientras tales **normas** tuvieron vigencia, al menos en el ámbito penal, su aplicación resultó escasa o, mejor expresado, nula, y, en el peor de los casos, dirigida hacia sectores y personas indefensas y de los estratos más pobres, cuyas posibilidades de defensa eran exiguas o de plano inexistentes. En la época en que fue promulgado imperaba un ambiente proclive a la “ley seca”, como posteriormente ocurrió en algunos estados de la federación; Sonora y Tabasco, por dar un ejemplo, y con resultados negativos y persecutorios.

En la actualidad, según ha establecido la ciencia médica, las **víctimas del alcoholismo ya no se consideran viciosos sino enfermos** que requieren la atención tanto de los sistemas de salud como del prójimo para recuperar así su desarrollo personal e integridad física.

Atrae la atención lo publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1991, a través de lo cual fueron derogados los artículos 255 y 256 del Código Penal Federal, que prevenían como conductas ilícitas la vagancia y la malvivencia. De manera semejante han procedido diversos congresos locales. Es también claro que en la materia electoral se ha procedido de manera semejante, ya que el Instituto Federal Electoral en sus deliberaciones actuales ya no se ha ocupado de las tipificaciones de “vagancia” o “ebriedad consuetudinaria”. En el caso de la ebriedad *por sí*

misma desde hace varios años ya no es motivo de sanción penal, sino el hecho de que ésta se traduzca en la violación de un *deber*, como ocurre, por ejemplo, con los que provocan daños en propiedad ajena o lesiones como producto del mal uso de las bebidas.

En la lógica de que si **la legislación secundaria ha desincorporado la vagancia y la ebriedad** del catálogo de conductas punibles, con mayor razón la presunción deben ser excluida de la Constitución.

Por los enunciados expuestos, se propone para aprobación el siguiente proyecto de

Decreto

Único. Se deroga la fracción IV del artículo 38 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 38. ...

I. a III. ...

IV. Derogada;

V. y VI. ...

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 19 de enero de 2011.

Diputadas: Nancy González Ulloa, Rosa Adriana Díaz Lizama (rúbricas).

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 134 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA ROSA ADRIANA DÍAZ LIZAMA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

La suscrita, diputada Rosa Adriana Díaz Lizama, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en la LXI Legislatura de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 55, fracción II, 56, 62 y demás relativos y aplicables del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a consideración de este órgano colegiado, la presente iniciativa con proyecto de decreto, por la que se reforma el párrafo tercero del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el fin de ampliar y perfeccionar los criterios para la contratación de bienes y servicios, con recursos públicos.

Exposición de Motivos

El ejercicio de los recursos públicos siempre ha tenido una gran importancia, ya que por un lado, son destinados para que el Estado, en ejercicio de sus funciones y en la realización de sus actividades, pueda satisfacer las necesidades públicas, y, por otra parte, por que normalmente se obtiene de las economías privadas de los gobernados.

Es indiscutible que las compras y las obras que realiza el sector público, constituyen aspectos trascendentales, por el volumen e importancia que representan, en los que de manera considerable se invierten grandes cantidades de fondos públicos.

Además, la contratación de bienes, arrendamientos, servicios y obras públicas, por parte del Gobierno, representa un medio jurídico con el que cuenta la Administración Pública para hacer más eficiente la actuación administrativa, ya que permite la colaboración voluntaria de los gobernados en la satisfacción de las necesidades públicas y, además ayuda al desarrollo económico, social y cultural del país.

El destino y la fuente de esos recursos económicos, son factores que han influido en la sociedad y en el Estado, para crear los instrumentos necesarios para reflejar de manera transparente el gasto público, los cuales deben apegarse a los principios de eficacia, eficiencia, transparencia y honradez, para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

Tales principios han sido elevados a rango constitucional, en el primer párrafo del artículo 134 de la Constitución General, conforme a los cuales debe sustentarse la aplicación de los recursos económicos de la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales.

Dentro de este contexto, es indiscutible que la eficiencia señalada como uno de los principios en que debe orientarse la administración de los recursos públicos, consiste en alcanzar los fines que se ha propuesto el Estado, de una manera más adecuada, con los medios que se tienen, empleándolos con el mayor cuidado y dedicación. La eficacia que se encuentra vinculada a la eficiencia, constituye un concepto relativo a los resultados deseados, lo cual obviamente se traduce en la satisfacción del interés público. La honradez por su parte, significa el buen obrar de quienes

manejan los recursos públicos, lo que implica adecuar la actuación a los principios de moralidad administrativa, que debe regir la conducta de todo servidor público. Por último, la transparencia entraña la necesidad de difundir el uso y destino que se ha dado a los recursos públicos, en armonía con lo previsto por el artículo 6o. de la Constitución federal.

Es importante mencionar que hasta antes de la reforma constitucional publicada el día 7 de mayo del año 2008, en el Diario Oficial de la Federación, los principios en el uso y destino de los recursos público ya señalados, únicamente obligaban a la Federación y al Distrito Federal; sin embargo, el Constituyente Permanente, consideró que era necesario que los demás órdenes de gobierno del Estado mexicano, también los cumplieran, por lo que se incorporó en el texto constitucional, tanto a los estados como a los municipios.

Este aspecto es de gran trascendencia en materia de gasto público en el Estado mexicano, toda vez la incorporación de los diversos órdenes de gobierno, como sujetos obligados a la observancia de los enunciados normativos previstos en el artículo 134 en cuestión, implica que éstos igualmente deben cumplir en materia de empleo de recursos públicos, las previsiones referentes a los mecanismos, instrumentos y criterios para la contratación de bienes y servicios.

En este sentido, debe señalarse que el tercer párrafo del artículo 134 de la Constitución Federal, establece la figura jurídico administrativa de la licitación pública, como una forma ordinaria a través de la cual, debe llevarse a cabo la selección del co contratante de los órganos públicos; figura que tiene como finalidad, la obtención de la mejor oferta de compra y de ser el caso, realización de obra pública para el Estado, no sólo en cuanto a precio, sino también en cuanto a calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes; dentro de un marco de competitividad u oposición entre los oferentes que se hayan interesado en participar en ese procedimiento de selección.

Ahora bien, en el orden federal, la regulación de las compras del sector público se complementa con las Leyes de Obras Públicas y Servicios relacionados con las Mismas, y la de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, así como con sus respectivos reglamentos, ordenamientos que desarrollan el procedimiento de licitación pública, los requisitos que deben cumplir los diferentes oferentes, reglas de evaluación de las proposiciones presentadas y otros elementos tendientes a la obtención de la mejor oferta; asimismo, establecen las bases y reglas a que se sujetarán los casos en que se considere que no es idónea la licitación pública.

Debe mencionarse que en sucesivas reformas a los ordenamientos legales citados en el párrafo anterior, publicadas en el Diario Oficial de la Federación, los días 7 de julio del año 2005, 2 de julio del año 2008, así como 28 de mayo del año 2009, se incorporaron como criterios para llevar a cabo la contratación a través de licitación de bienes o servicios por parte de la Administración Pública Federal, además del precio, calidad, financiamiento y oportunidad, los correspondientes a: crecimiento económico, generación de empleo, eficiencia energética, uso responsable del agua, optimización y uso sustentable de los recursos, así como la protección al medio ambiente.

Sin duda que estos criterios, en el uso de los recursos públicos, en materia de contratación de bienes y servicios, vienen a reconocer que no solamente debe prevalecer la tutela por parte del Estado, de un interés económico propio, sino que además, debe de orientarse también a la satisfacción de diversas necesidades sociales, que como se ha señalado, se refieren al crecimiento económico, la generación de empleo, la eficiencia energética, el uso responsable del agua, la optimización y uso sustentable de los recursos, así como la protección del medio ambiente.

Estos elementos que con la propuesta que someto a consideración del Poder Constituyente Permanente a través de este órgano del Congreso de la Unión, vendrían a detonar en todo el país, el fomento económico y al empleo, así como un medio ambiente sustentable, en virtud de que para la asignación de contratos vía licitación pública, se deberá de tomar en cuenta por los órganos públicos federales, de las entidades federativas y municipales, criterios ya no estrictamente de beneficio económico propio, sino de beneficio social y económico.

Por lo expuesto, someto a consideración de esta asamblea integrante del Congreso de la Unión, y del Poder Constituyente Permanente, la presente iniciativa con proyecto de decreto que reforma el párrafo tercero del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Decreto

Único. Se reforma el párrafo tercero del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 134. ...

...

Las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen, se adjudicarán o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas mediante convocatoria pública para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad, **crecimiento económico, generación de empleo, eficiencia energética, uso responsable del agua, optimización y uso sustentable de los recursos** , y demás circunstancias pertinentes.

...

...

...

...

...

...

Transitorios

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

Segundo. Los Poderes Legislativo y Judicial federales, así como el Instituto Federal Electoral, el Banco de México, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, y aquellos organismos que cuentan con autonomía otorgada por las leyes, deberán adecuar sus disposiciones, a lo previsto en este decreto, a más tardar doce meses contado a partir de su entrada en vigor.

Tercero. Los órganos legislativos de las entidades federativas, deberán adecuar las constituciones y sus leyes, a lo previsto en el presente decreto, en un plazo máximo de doce meses contado a partir de la entrada en vigor del mismo.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, el 19 de enero de 2011.

Diputada Rosa Adriana Díaz Lizama (rúbrica)

DEL CONGRESO DE COAHUILA, CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL APARTADO C DE LA FRACCIÓN III DEL ARTÍCULO 41 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Diputado Jorge Carlos Ramírez Marín
Presidente de la Comisión Permanente del Honorable Congreso de la Unión

El suscrito, diputado Jaime Russek Fernández, presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado Independiente, Libre y Soberano de Coahuila de Zaragoza, se permite hacer de su conocimiento que en sesión ordinaria celebrada hoy, 18 de enero de 2011, la Quincuagésima Octava Legislatura de este Congreso trató lo relativo a un dictamen formulado por la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, conforme al cual se aprobó por mayoría de votos un acuerdo por el que se determinó presentar ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión una iniciativa para modificar el segundo párrafo del Apartado C de la fracción III del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Atendiendo a los términos del citado acuerdo, en ejercicio de la facultad que a las legislaturas de los estados confiere el artículo 71, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y con fundamento en el artículo 67, fracción II, de la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza, se presenta ante el Congreso de la Unión la iniciativa formulada conforme y para los efectos señalados, la que se acompaña a este oficio.

Sin otro particular y al solicitar atentamente a usted que tenga a bien disponer que a la mencionada iniciativa se dé el trámite legal correspondiente, le protestamos las seguridades de nuestra consideración y respeto.

Sufragio Efectivo. No Reelección.
Saltillo, Coahuila, a 18 de enero de 2011.
Diputado Jaime Russek Fernández (rúbrica)
Presidente de la Mesa Directiva del Congreso de Coahuila de Zaragoza

Diputado Jorge Carlos Ramírez Marín
Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión

Presente

La Quincuagésima Octava Legislatura del Congreso del Estado Independiente, Libre y Soberano de Coahuila de Zaragoza, en ejercicio del derecho y la facultad que se establecen en el artículo 71, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el artículo 67, fracción II, de la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza, presenta ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión iniciativa de decreto en la que se propone modificar el segundo párrafo del Apartado C de la fracción III del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conforme a la siguiente

Exposición de Motivos

El federalismo en el país, ¿es una práctica retórica o es realmente un sistema gestado desde el interior mismo de la organización estructural y normativa del Estado mexicano?

La primera impresión que causa esta pregunta es de contrariedad, pues la Carta Magna plasma una república federal; sin embargo, en los últimos años, esta pregunta se hace con tanta frecuencia que nos obliga a reflexionar seriamente en un marco teórico de referencia sobre su existencia real, sobre todo a la luz de ciertos hechos que constituyen una realidad que debe sujetarse a la observación crítica.

En primer lugar hay que plantear que el federalismo no es sólo una división de competencia, como se puede estructurar una empresa; por el contrario, representa una forma de vida, vinculado irremediablemente a la conciencia de los habitantes y el gobierno de cada entidad federativa, que exigen dos aspectos prioritarios. Por un lado, un fortalecimiento del régimen interior que permita conseguir, conforme a las particularidades de cada estado, esa justicia que asegure el desarrollo de sus pueblos; y por otro, un gobierno federal, fuerte hacia el exterior y cooperativo hacia el interior.

Desafortunadamente, en los últimos años esta idea de federalismo democrático ha sido sustituida por una suerte de política centralista, alejada de los principios legitimadores y democráticos liberales, dejando de lado el régimen interior de los estados en aras de una respuesta “nacional” a los problemas del país; en otras palabras, se trata de construir a México desde la federación, en lugar de construirlo desde sus cimientos mismos: las entidades federativas.

El federalismo nació con Miguel Ramos Arizpe y se consolidó en una revolución mexicana que surge no en el centro sino que viene del norte, con un congreso de Coahuila que desconoce al gobierno central usurpador y encabeza la rebelión. Ésas son raíces históricas que no hemos dejado de lado; apenas hace unos años, en ocasión de la reforma electoral de 2007, votamos contra una reforma en materia electoral que, desde nuestro punto de vista, implicaba un grave retroceso a ese federalismo y que, estábamos seguros, generaría inconformidades y trastocaría los procesos electorales locales.

Con el paso del tiempo, esta reforma ha tenido un balance desfavorable, y si bien el congreso del estado, que se rige por el principio de legalidad, la ha cumplido a cabalidad, también es verdad que eso nos lleva a plantear ante el Constituyente Permanente nuestra postura, que hoy se centra en la norma establecida en el artículo 41, fracción III, Apartado C, segundo párrafo, de la Constitución federal, que en la parte que nos interesa a la letra dice:

Artículo 41. ...

Apartado C. ...

Durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y locales y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, tanto de los poderes federales y estatales como de los municipios, órganos de gobierno del Distrito Federal, sus delegaciones y cualquier otro ente público. Las únicas excepciones de lo anterior serán las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia.

De su lectura se desprende que la federación está impedida para difundir propaganda gubernamental tratándose de las campañas electorales que lleven a cabo las entidades federativas, lo cual resulta sumamente conveniente. Los conflictos derivados de la propaganda gubernamental son inherentes a los procesos electorales y las propias sociedades democráticas, y por ende debe tener el legislador la

capacidad para diseñar modelos institucionales que los prevengan, los solucionen o, en su caso, los sancione, de acuerdo con las circunstancias imperantes en cada tiempo y lugar.

Estos modelos institucionales plasmados en la Carta Magna, que en el caso que nos ocupa establecen limitaciones a las actividades propias de las entidades públicas, permiten un mejor desarrollo democrático; empero, y ésa es la parte más importante del fundamento de la presente iniciativa, la Constitución General de la República, lejos de ser un catálogo cerrado de funciones, constituye la base de un modelo generador de normas, el que hacia el régimen interior de los estados puede ser ampliado y consolidado –claro, en aras de hacer efectiva la norma en toda su extensión–, sin que ello implique eliminar la garantía o hacer nugatorio su cumplimiento.

Lo anterior acontece de esa forma al considerar el legislador coahuilense que lo establecido en el artículo 41, fracción III, Apartado C, segundo párrafo, de la Constitución federal contenía la base mínima a partir de la cual las entidades federativas acatando lo dispuesto en dicho precepto podían realizar un concepto ampliado y consolidado, lo cual se plasma en el artículo 4, numeral 2, del Código Electoral del Estado de Coahuila de Zaragoza, que al tenor literal en su parte respectiva señala lo siguiente:

Artículo 4. ...

2. Durante el tiempo que comprendan las precampañas y campañas electorales y hasta la conclusión de la jornada comicial deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, de cualquier ente público. Las únicas excepciones de lo anterior serán las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia.

El legislador local consideró acertadamente que la suspensión de la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental debía ser no solamente en las campañas sino, también, en las precampañas, pues éstas forman igualmente parte del proceso electoral local, y en consecuencia, al difundirse propaganda gubernamental federal en el desarrollo de las precampañas locales, puede influir en el resultado de la contienda electoral, en la que, en este caso, el gobierno federal emanado del Partido Acción Nacional pueda obtener eventualmente ventaja respecto a los demás partidos políticos.

En ese sentido, se ha presentado recientemente un hecho que por su naturaleza constituye una transgresión de este concepto de federalismo y de soberanía de las entidades federativas respecto a su régimen interior, en especial tratándose de la forma en que son elegidas sus autoridades de gobierno.

Con fecha 5 de enero de 2011 se recibió en el congreso del estado un oficio suscrito por la secretaria ejecutiva del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Coahuila, donde se nos informaba que el 22 de diciembre de 2010 se había recibido a su vez el oficio número DG/1 0834 110-01, signado por el director general de Radio, Televisión y Cinematografía, de fecha 13 de diciembre de 2010, donde el funcionario federal señala haber recibido el acuerdo número 83/2010, aprobado por el Consejo General de ese instituto, en cuyo punto segundo se comunicaba a las autoridades de los tres órdenes de gobierno, municipal, estatal y federal, que se abstengan de difundir en cualquier medio propaganda gubernamental durante los periodos de precampaña y campaña electorales y hasta la conclusión de la jornada comicial”; lo anterior, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 4, numeral 2, del Código Electoral del Estado de Coahuila.

El funcionario en mención precisa que dicho acuerdo no era procedente, pues se atenderían sólo a lo dispuesto en la normativa federal en la materia y de acuerdo con las instrucciones que el Instituto Federal Electoral dicta a través de las pautas correspondientes.

Las características del funcionario federal que responde en nombre del presidente de la República y del secretario de Gobernación pueden resumirse en la idea de que los órdenes de gobierno no lo son sino que representan niveles, lo cual en la teoría constitucional federal es totalmente incorrecto.

El Poder Ejecutivo federal no tiene considerado un poder absoluto con un amplio catálogo de mandatos generales; por el contrario, se impone como deber y obligación el respeto de las entidades federativas, obligación derivada de la Constitución, que precisa la soberanía estatal en su régimen interior, como considera el artículo 41, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que en la parte relativa establece:

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.

Hechas las consideraciones anteriores, podemos advertir la falta de capacidad del gobierno federal de entender el artículo 41, fracción III, Apartado C, segundo párrafo, de la Constitución federal como una base mínima, dejando a las entidades federativas la posibilidad de ampliar y consolidar lo dispuesto en dicho precepto.

Por lo anterior, la LVIII Legislatura del Congreso del Estado Independiente, Libre y Soberano de Coahuila de Zaragoza plantea la siguiente iniciativa, para la reforma del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conforme al siguiente proyecto de

Decreto

Artículo Único. Se modifica el segundo párrafo del Apartado C de la fracción III del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 41. ...

...

I. a III. ...

Apartados A. a C. ...

Durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y locales y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, tanto de los poderes federales y estatales como de los municipios, órganos de gobierno del Distrito Federal, sus delegaciones y cualquier otro ente público. **Las entidades federativas podrán establecer las modalidades adicionales en todo lo relacionado con la propaganda gubernamental difundida durante los procesos electorales locales.** Las únicas excepciones de lo anterior serán las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia.

Apartado D. ...

Transitorio

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

Salón de sesiones del Congreso del Estado Independiente, Libre y Soberano de Coahuila de Zaragoza, en Saltillo, Coahuila, a 18 de enero de 2011.

La Mesa Directiva del Congreso de Coahuila de Zaragoza

Diputados: Jaime Russek Fernández, presidente; Ignacio Segura Teniente, Rodrigo Rivas Urbina, vicepresidentes; Cristina Amezcua González, Cecilia Yanet Babún Moreno, secretarias (rúbricas).

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 41 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, diputada federal a la LXI Legislatura del honorable Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario de Nueva Alianza, con fundamento en los artículos 71, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 60., numeral 1, fracción I, del Reglamento de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión; presenta ante esta soberanía iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 41, fracción V, tercer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Exposición de Motivos

El Instituto Federal Electoral (IFE) constituye uno de los pilares fundamentales de la democracia mexicana. Sobre todo a partir de 1996, cuando en el marco de una amplia reforma política, se constituyó como el organismo público autónomo que realiza la función estatal de organizar las elecciones federales, regido por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad.

Esta transformación generó un fuerte respaldo social hacia el IFE, así como el reconocimiento de los actores políticos como el árbitro confiable que necesitaba México para realizar elecciones limpias, confiables y competitivas.

El principal rasgo que caracteriza al IFE y que le genera el amplio reconocimiento social que aún mantiene, es la participación ciudadana en la organización de las elecciones. La realización de la jornada electoral está en manos de cientos de miles de ciudadanos, que acuden a recibir capacitación y se comprometen a instalar las casillas electorales, recibir el voto de sus vecinos ciudadanos, contar los votos y publicar los resultados.

De este modo las elecciones para renovar la Cámara de Diputados, la Cámara de Senadores y elegir presidente de la república, desde 1997 han sido organizadas por un IFE ciudadanizado que en términos generales ha entregado buenas cuentas. En la elección de 2006, sin embargo, se presentaron una serie de hechos que obligaron a una revisión de la normatividad electoral con el objeto de actualizar y fortalecer el marco jurídico e institucional de los procesos electorales en México. En 2007 se concretó una nueva reforma electoral, vigente al día de hoy.

Cabe señalar como uno de los aspectos más importantes de la última reforma electoral, que el legislador abordó el importante tema de la relación entre los poderes fácticos y las instituciones político-electorales. De manera específica, se creó un nuevo modelo de comunicación política, donde los partidos políticos, candidatos y ciudadanos en general no podrán contratar espacios en los medios de comunicación, en especial radio y televisión, para promover o denostar candidaturas o partidos. La promoción electoral por esos medios debe hacerse a través de los tiempos del Estado. De esa manera, se busca evitar que el poder económico que permite una presencia abrumadora en los medios masivos de comunicación, pueda generar condiciones que vulneren la equidad en la competencia político electoral en México.

En este orden de ideas, uno de los baluartes de la autonomía del IFE consiste en que su órgano superior de dirección, el Consejo General, se integra con Consejeros Electorales nombrados por la Cámara de Diputados por mayoría calificada. El espíritu de esta disposición fundamental, es que en

la integración del Consejo General no participen ni tengan presencia el gobierno federal ni algún otro tipo de poder. Cabe señalar que también forman parte del Consejo General los consejeros del Poder Legislativo y los representantes de los partidos políticos, pero estas figuras tienen derecho a voz sin voto. Solamente tienen voto los ocho consejeros electorales y el consejero presidente.

Sin embargo, en los últimos procesos de renovación de los integrantes del Consejo General del IFE, se han venido presentando fenómenos que tienden a debilitar a este importante órgano y al propio Instituto. En las renovaciones de 2003 y la anticipada de 2008, se hizo evidente que los partidos políticos, a través de su representación en la Cámara de Diputados, han desplegado una operación política encaminada a elegir Consejeros Electorales afines a sus intereses partidistas. Esta situación conlleva el riesgo de retroceder a la época anterior a 1996, con la diferencia de que ahora el IFE no está en riesgo de ser dominado por el Ejecutivo federal, sino por los partidos políticos.

En función de tales estrategias partidistas, la renovación de tres consejeros electorales para el período 2010-2019 ha dejado de realizarse en los tiempos legales, dado que los consejeros electorales salientes terminaron su encargo el último día de octubre de 2010, mientras la Cámara de Diputados no pudo construir el acuerdo correspondiente para la renovación en tiempo y forma de dichos consejeros. A la fecha de presentación de esta Iniciativa, han transcurrido tres meses de retraso en el cumplimiento de la disposición establecida en el artículo 41, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que obliga a la Cámara de Diputados a realizar el proceso antes señalado.

En Nueva Alianza estamos convencidos que la democracia que ha costado tanto trabajo construir en México debe entrar en una fase de plena consolidación; es preciso superar los riesgos que puedan implicar una regresión o un deterioro de las instituciones que la sustentan.

La Constitución establece que el Consejo General del IFE se integra con ocho Consejeros Electorales y un Consejero Presidente, y así debe funcionar permanentemente. No se establece ni se prevé una situación donde dicho órgano tenga solamente seis consejeros nombrados por la Cámara de Diputados; no existe disposición alguna que justifique la decisión de no realizar los nombramientos de nuevos consejeros electorales cuando se termina el período del encargo de los mismos.

Esta situación debilita al IFE, porque el Consejo General, en tanto su órgano superior de dirección, realiza tareas de manera permanente. El Consejo General del IFE no trabaja solamente durante sus sesiones de pleno, sino que realiza un trabajo cotidiano a través de las distintas comisiones y comités, órganos integrados y presididos por los propios consejeros electorales.

El Consejo General del IFE, por lo tanto, no solamente trabaja o tiene importancia durante los procesos electorales, sino que desarrolla sus funciones de manera permanente y sus atribuciones no se circunscriben al ámbito de los procesos electorales federales, dado que en función de la reforma electoral de 2007, ahora tiene atribuciones para definir las pautas publicitarias en los tiempos del Estado para los partidos políticos y candidatos durante los procesos electorales locales.

Por todo lo expuesto, es indispensable modificar el tercer párrafo, de la fracción V, del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el objeto de establecer que si al término del encargo de los consejeros electorales la Cámara de Diputados no ha elegido a los nuevos consejeros, los consejeros electorales salientes permanecerán en su cargo hasta que concluya el próximo proceso electoral.

De esta manera, el Consejo General del IFE evitaría quedar en un estado de indefensión cuando, por la razón que fuera, la Cámara de Diputados incumpla en tiempo y forma la función de elegir a los nuevos consejeros electorales, de acuerdo a la renovación escalonada que establece el citado artículo constitucional.

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 reforma el artículo 41, fracción V, tercer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Primero. Se reforma el artículo 41, fracción V, tercer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

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

I. 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...

El Instituto Federal Electoral 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...

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 el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, a propuesta de los grupos parlamentarios, previa realización de una amplia consulta a la sociedad. 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. Si al término del encargo de los consejeros electorales la Cámara de Diputados no ha elegido a los nuevos consejeros, los consejeros electorales salientes permanecerán en su cargo hasta que concluya el próximo proceso electoral. La ley establecerá las reglas y el procedimiento correspondientes.

Artículos Transitorios

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

Dado en la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, el 3 de febrero de 2011.

Diputada Elsa María Martínez Peña (rúbrica)

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 103 Y 107 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO CARLOS ALBERTO PÉREZ CUEVAS, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

El suscrito, diputado Carlos Alberto Pérez Cuevas, de la LXI Legislatura del honorable Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, somete a consideración de esta soberanía una iniciativa de decreto que propone que la controversia que se suscite por cualquier acto que viole garantías individuales sea resuelto por los tribunales federales, independientemente de la naturaleza jurídica de la persona que sea responsable.

Lo anterior se promueve con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución, y 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

El Estado moderno nace a raíz del derrocamiento del Estado absolutista, que concentraba todo el poder y gobernaba de manera discrecional y arbitraria, situación que trajo consigo profundas crisis económicas políticas y sociales.

Derivado de esto surge la división de poderes y con ello el control del poder; situación que resulta básica en un marco de respeto a los derechos de los gobernados.

En la actualidad existen otro tipo de poderes que no necesariamente se encuentran dentro de los órganos del estado; sin embargo es necesario establecer instrumentos y medios de control efectivos para regular los actos de todos aquellos sujetos que pudieran constituir una violación a derechos fundamentales de los individuos.

En nuestro derecho positivo en caso de controversia frente a alguna violación de derechos fundamentales por parte de particulares, deben agotarse primero los recursos que prevé la legislación de la materia, tales como el arbitraje, ante instituciones que no cuentan con la fuerza vinculante para someter a las partes o bien los juicios ordinarios ante los tribunales, situación que degenera comúnmente en que se otorguen las resoluciones en plazos muy largos y que resulte muy oneroso para el promotor de la causa.

Esto independientemente del daño que se le pueda causar al particular y que muchas veces puede resultar irreparable; teniendo que esperar a que se cumpla con el principio de definitividad para hacer valer ante el órgano jurisdiccional cuestiones de constitucionalidad.

En otros países se contempla ya la defensa constitucional de los particulares frente a actos que vulneren derechos fundamentales sin importar la naturaleza jurídica de la persona que los emita.

En este sentido es importante mencionar que el amparo en Latinoamérica es un principio fundamental de garantía de los derechos constitucionales de los individuos y que a nivel internacional en América está considerado en la Convención Americana de los Derechos Humanos, la cual en su artículo 25 establece que toda persona tiene derecho a que le amparen contra actos que violen sus derechos fundamentales.

El Pacto de San José establece que se debe contar con un medio de defensa constitucional efectivo, rápido, sencillo, o de cualquier clase y establece además, que puede interponerse ante cualquier tribunal competente. Por otro lado, este derecho a un medio efectivo de protección ante los tribunales se establece para tutelar todos los derechos humanos establecidos en la Constitución, en la ley o en la propia convención.

La protección que regula la convención es contra cualquier acto, omisión, hecho o actuación que viole los derechos y por supuesto, también que amenace violarlos.

Este medio de protección puede ser preventivo, es decir, puede existir antes de que la violación se produzca, frente a toda violación o amenaza de violación de quien sea, de los particulares y de los poderes públicos, de cualquier forma, acto administrativo, sentencia, vía de hecho, actuación u omisión; o correctivo, esto es, después de haberse verificado el hecho que resulta ser lo más usual.

En este sentido creemos que el amparo en México ha quedado superado, debemos adecuarlo al derecho internacional, de igual modo es importante ver otros modelos constitucionales que prevén dicha figura y tomar aquellas características que nos pudieren resultar útiles en la adopción de un esquema que contemple nuevas figuras como la posibilidad de ampararse contra actos de los particulares, situación que ya está perfectamente establecida en otros sistemas jurídicos de Latinoamérica.

Por ejemplo, países como Argentina, Perú, Uruguay, Colombia, Costa Rica, Venezuela, Ecuador, Honduras, Chile, Guatemala y Paraguay admiten alguna acción de amparo contra particulares.

En Argentina, la Corte Suprema y, en general, los tribunales han venido admitiendo en forma reiterada y uniforme la procedencia del amparo en contra de actos de particulares.

La Constitución peruana en el artículo 200 relativo a las garantías constitucionales establece que la acción de amparo procede contra el hecho u omisión por parte de cualquier autoridad, funcionario o persona, que vulnera o amenaza los demás derechos reconocidos por la Constitución.

Bolivia establece en su artículo 19 constitucional el recurso de amparo contra los actos ilegales o las omisiones indebidas de los funcionarios o particulares que restrinjan, supriman o amenacen restringir o suprimir los derechos y garantías de la persona reconocidos por esta Constitución y las leyes.

Por su parte, en Chile el artículo 20 constitucional regula la denominada acción de protección para proteger ciertos derechos y libertades constitucionales contra actos u omisiones arbitrarias o ilegales que produzcan perturbación o amenaza en el legítimo ejercicio de los mismos, sin hacer distinción alguno respecto del origen de las acciones.

En el caso español, el Tribunal Constitucional resolvió ampliar el concepto de poderes públicos previsto en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional Español señalando que toda entidad que preste un servicio público se coloca en una especial relación de dependencia respecto de los poderes públicos, con lo cual rechaza la excepción de inadmisibilidad planteada en base al carácter privado del sujeto responsable del acto impugnado por medio del juicio de amparo.

Karl Smith señalaba que las constituciones representaban decisiones políticas fundamentales de los pueblos, es por esto que en la Constitución mexicana debemos establecer mecanismos que protejan la vulneración de derechos fundamentales independientemente de que el responsable sea una

autoridad o no y acercar lo más posible a un plano de igualdad y equilibrio a los ciudadanos frente a la nueva realidad jurídica de nuestro país.

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

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

Artículo Primero. Se reforma la fracción I del artículo 103 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 103. Los tribunales de la federación resolverán toda controversia que se suscite:

I. Por leyes o actos que independientemente de la naturaleza jurídica del responsable violen las garantías individuales.

...

Artículo Segundo. Se reforman las fracciones VII, XVI, XVII y se adiciona la XVIII al artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

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:

...

VII. El amparo contra actos en juicio, fuera de juicio o después de concluido, o que afecten a personas extrañas al juicio, contra leyes o contra actos que vulneren garantías individuales, se interpondrá ante el juez de distrito bajo cuya jurisdicción se encuentre el lugar en que el acto reclamado se ejecute o trate de ejecutarse, y su tramitación se limitará al informe del responsable del acto, a una audiencia para la que se citará en el mismo auto en el que se mande pedir el informe y se recibirán las pruebas que las partes interesadas ofrezcan y oirán los alegatos, pronunciándose en la misma audiencia la sentencia;

...

XVI. Si concedido el amparo el responsable insistiere en la repetición del acto reclamado o tratase de eludir la sentencia de la autoridad federal, y la Suprema Corte de Justicia estima que es inexcusable el incumplimiento, si es autoridad será inmediatamente separada de su cargo y consignada al juez de distrito que corresponda, en el caso de particulares únicamente serán consignados. Si fuere excusable, previa declaración de incumplimiento o repetición, la Suprema Corte requerirá al responsable y le otorgará un plazo prudente para que ejecute la sentencia. Si el responsable no cumple la sentencia en el término concedido, la Suprema Corte de Justicia procederá en los términos primeramente señalados;

...

XVII. Si fuere una autoridad la responsable, ésta será consignada a la autoridad correspondiente, cuando no suspenda el acto reclamado debiendo hacerlo, y cuando admita fianza que resulte

ilusoria o insuficiente, siendo en estos dos últimos casos, solidaria la responsabilidad civil de la autoridad con el que ofreciere la fianza y el que la prestare;

XVIII. En el caso de que un particular sea el responsable y no suspenda el acto reclamado debiendo hacerlo, será consignado a la autoridad correspondiente.

Transitorios

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

Artículo Segundo. El Congreso de la Unión dispondrá lo necesario para adaptar en lo conducente las leyes secundarias en un término de 90 días.

Honorable Congreso de la Unión, a 2 de febrero de 2011.

Diputado Carlos Alberto Pérez Cuevas (rubrica)

QUE REFORMA 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 6.1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración del pleno de esta soberanía, la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que reforma el apartado A del artículo 102 y los artículos 110, 111, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para dotar de autonomía constitucional al Ministerio Público y establecer el método para elegir por voto directo de los ciudadanos al procurador general de la república y a los integrantes del Consejo del Ministerio Público y de la Policía Ministerial.

Exposición de Motivos

En México, el Ministerio Público Federal y los Ministerios Públicos de los estados y del Distrito Federal, han estado ligados al poder ejecutivo y en ocasiones han sido penetrados y cooptados por los intereses del crimen organizado. ¹ Se trata de órganos de procuración de justicia dependientes, instrumentalizados hacia objetivos políticos, no profesionales y con severos problemas de corrupción interna y hacia la sociedad. Esta situación se ha intentado remediar desde la academia hace muchos años. ² En el sexenio del presidente Fox y en este, se han elevado iniciativas de reformas ante el Congreso de la Unión, a fin de darle “autonomía” a la institución ministerial. La autonomía que se suele proponer es precaria porque las propuestas del fiscal general de la república o equivalentes corren a cargo del presidente de la república y con ratificación del Senado. Según algunas de esas iniciativas el nombrado duraría en el cargo cinco años y podría ser ratificado por otro período similar. Igualmente, la remoción del Procurador General tendría que darse por juicio político o declaración de procedencia. Llama la atención en estas propuestas, la posición relevante del ejecutivo, la ausencia de participación de la sociedad civil, y que el Senado también, sin participación de los ciudadanos y sin un procedimiento abierto, público y deliberativo, lo ratifique. Además que la policía ministerial que debe tener a su cargo la persecución e investigación de los delitos siga subordinada al ejecutivo vía la Secretaría de Seguridad Pública Federal y, no al Ministerio Público.

De aprobarse algunos de esos proyectos de reforma, el nuevo Ministerio Público nacería mal. Un Ministerio Público deficientemente independiente, en donde el presidente es el que propone a su titular, seguiría careciendo de autonomía. Jorge Carpizo por su experiencia en este ámbito, al haber sido Procurador General de la República, ha hecho en la academia una serie de propuestas que son en su mayoría atinentes y que consisten en: ³

- “1. La creación de un órgano constitucional autónomo.
2. Un método nuevo para el nombramiento de los procuradores.
3. La creación de los Consejos del Ministerio Público y los de la policía. Las garantías de autonomía técnica a los agentes de estas organizaciones.

4. La autonomía presupuestal.
5. La autonomía interna de los fiscales.
6. El juez de control especializado en la averiguación previa”

La primera propuesta implica la conformación del Ministerio Público como órgano constitucional autónomo, ⁴ señalamiento a la que muchos nos hemos adherido. ⁵ En el derecho comparado, por ejemplo en Argentina, ⁶ se realiza con cercana aproximación ese ideal, pues el artículo 120 de la Constitución de ese país prescribe: “El Ministerio Público es un órgano independiente con autonomía funcional y autarquía financiera, que tiene por función promover la actuación de la justicia en defensa de la legalidad de los intereses generales de la sociedad, en coordinación con las demás autoridades de la República. Está integrado por un procurador general de la Nación y un defensor general de la Nación y los demás miembros que la ley establezca. Sus miembros gozan de inmunidades funcionales e intangibilidad de remuneraciones”.

Un Ministerio Público independiente y autónomo debe tener, entre otras, las siguientes características: estar previsto en la Constitución; no depender de los poderes tradicionales ni fácticos; gozar de autonomía técnica y funcional; determinar las responsabilidades de sus titulares que deben ser ajenos a consideraciones políticas y partidistas; y, contar con garantías judiciales a los miembros del Ministerio Público (estabilidad, remuneración suficiente, inamovilidad, carrera ministerial etc.). Carpizo dice que configurar a las procuradurías como órganos constitucionales autónomos es un paso adelante para luchar contra la corrupción, la parcialidad, los abusos de poder y las influencias políticas en la procuración de justicia. ⁷ En lo que no podemos sino estar de acuerdo.

En cuanto al nombramiento del procurador, Carpizo propone que el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el pleno del Consejo del Ministerio Público propongan dos candidatos cada uno. La comisión respectiva del Senado examinaría las propuestas y presentaría a la consideración del pleno del Senado la designación de uno de los cuatro candidatos. El Senado o la Comisión Permanente del Congreso designaría al Procurador General de la República por una mayoría calificada de 2/3 partes de los senadores presentes. La intención de Carpizo es despolitizar en la mayor medida posible el nombramiento. Desde luego, que esta propuesta es superior a otras porque elimina al ejecutivo en la designación y, además, la existencia de una mayoría de 2/3 partes de senadores en la ratificación abunda en la independencia e imparcialidad del Procurador. No obstante, desde nuestro punto de vista, queda fuera la sociedad civil en la designación; la sociedad civil, debe tener derecho no sólo a realizar propuestas sino a vigilar todo el procedimiento de designación. Por otra parte, también es importante precisar el término del mandato del Procurador para no hacerlo rehén de las coyunturas políticas, principalmente las sexenales, por eso el periodo de designación debe estar totalmente desvinculado del ejecutivo y del mandato de cualquiera de las cámaras legislativas, de preferencia debe haber un período de larga duración con todas la garantías de permanencia y de protección contra las acechanzas políticas (juicio político, declaración de procedencia, remuneración suficiente, etcétera).

Por lo anterior, nosotros en esta iniciativa de reforma constitucional, proponemos que el Procurador General de la República sea electo por los ciudadanos mediante voto universal, libre, directo y secreto. Los aspirantes a Procurador deberán realizar un examen de conocimientos ante el Instituto Federal Electoral. Los cinco que obtengan las mejores calificaciones presentarán sus propuestas ante los ciudadanos en los medios de comunicación electrónica utilizando para ello los tiempos del Estado. No podrán los candidatos a procurador recibir ningún tipo de financiamiento y desde luego

no podrán realizar campaña alguna. En el proceso electoral inmediato el procurador será electo y durará en su cargo nueve años. Estará garantizada su permanencia en el cargo y sólo podrá ser destituido mediante juicio político o declaración de procedencia.

Carpizo incorpora con razón los Consejos del Ministerio Público y los de la policía a su propuesta. Nos parece atinado que un Consejo se encargue de la administración de la procuraduría y de la policía, que atienda la carrera ministerial y policial, la profesionalización de peritos, los concursos de acceso (públicos y abiertos), las responsabilidades de los miembros del ministerio público y de la policía. De la propuesta de Carpizo, rescato la necesidad de que el Consejo sea para el ministerio público y para la policía, que no se trate de dos Consejos. El éxito y la legitimidad del Consejo dependerá de su autonomía frente a los poderes formales e informales, del método de designación de sus miembros, que debe ser abierto, público, deliberativo, con participación de la sociedad civil; así como de la inmovilidad, permanencia de sus titulares y, de las garantías de independencia del órgano. Además de su funcionamiento, que debe ser transparente, de cara a la sociedad y, como instancia, constituirse en un cuerpo pequeño y no burocratizado.⁸

En este sentido, en nuestra iniciativa de reforma constitucional, el Consejo del Ministerio Público y de la Policía Ministerial, debe ser electo por los ciudadanos bajo las mismas condiciones y procedimiento que el Procurador General de la República. Sus integrantes que serán cuatro, durarán en el encargo nueve años. Gozarán de las mismas garantías de inamovilidad, permanencia y remuneración que el Procurador y, sólo podrán destituidos del encargo por juicio político o mediante declaración de procedencia.

Sobre la autonomía presupuestal, Carpizo propone una autonomía no basada en la Constitución sino basada en un tratamiento similar a lo que actualmente ocurre en órganos como el Instituto Federal Electoral. Esto es, el Consejo del Ministerio Público y de la Policía Ministerial, elaboraría el anteproyecto de presupuesto, escuchando los criterios del procurador general y, posteriormente, una vez que éste sea aprobado, se enviaría directamente a la Secretaría de Hacienda, que sólo puede integrarlo al proyecto de presupuesto federal, pero sin que dicha Secretaría haga modificación alguna.⁹ Esta propuesta no resuelve desde nuestro punto de vista, como ocurre en el poder judicial, la instrumentalización política que la Cámara de Diputados puede hacer a la autonomía del Ministerio Público, como igualmente ha sucedido en el Instituto Federal Electoral, en donde, por razones de revancha y coyuntura, el presupuesto de esa institución suele disminuirse por el poder legislativo. Por tanto, nos parece insuficiente ese nivel de autonomía presupuestal. Proponemos en cambio, que se determine un porcentaje presupuestal fijo en la Constitución para el ministerio público, a fin de evitar, que coyunturas políticas impacten negativamente en el funcionamiento del órgano.

La autonomía e independencia interna de los agentes del Ministerio Público es necesaria para legitimar la función ministerial. El agente del Ministerio Público no debe perseguir e investigar los delitos a partir de influencias indebidas de sus superiores o de actores externos. La independencia interna y externa de los fiscales es en este sentido similar a la de los jueces. Por eso, en esta iniciativa se propone el servicio de la carrera ministerial y los principios de actuación del Ministerio Público, que a saber son: el respeto a los derechos fundamentales, el profesionalismo, la oportunidad, la honradez, la eficiencia, la legalidad, la certeza, la independencia, la imparcialidad y la objetividad.

También Carpizo, propone un juez de control especializado en la averiguación previa como sucede en los casos de Italia y Alemania. Este juez, como se sabe, ya se encuentra incorporado –mutatis mutandis- al sistema constitucional mexicano, según la reforma constitucional penal de 2008 al

artículo 16 de la Carta Magna. Las ventajas de los jueces especializados son obvias, pues cuentan con mayor información para determinar lo procedente respecto a las solicitudes del fiscal que restringen libertades y derechos, sus decisiones son expeditas, el respeto a los derechos humanos se beneficia de un control de legalidad más profundo y, se auspicia un incremento en las funciones de control constitucional. ¹⁰ La propuesta de Carpizo era impecable y por eso fue incorporada a la reforma constitucional de 2008.

Estimamos que la reivindicación de Carpizo para darle autonomía al Ministerio Público es el camino que debemos seguir en México. Sin autonomía y profesionalización en esta función y en la policía, el sistema judicial por más perfecto que sea, estará incompleto y no sería suficiente en la tarea de construcción del Estado de Derecho, en el combate a la corrupción y a la impunidad. Es una tarea impostergable si queremos tener un sistema jurídico y de procuración de justicia distinto, más democrático, abierto a la sociedad, y propio de un Estado Constitucional y democrático de derecho.

Por las consideraciones anteriormente expuestas y fundadas proponemos una iniciativa con proyecto de

Decreto que reforma el apartado A del artículo 102 y los artículos 110, 111, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para dotar de autonomía constitucional al Ministerio Público y establecer el método para elegir por voto directo de los ciudadanos al procurador general de la República y a los integrantes del Consejo del Ministerio Público y de la Policía Ministerial

Artículo Primero. Se deroga el primer párrafo del apartado A del artículo 102 de la Constitución, en su lugar se propone uno nuevo, y se adiciona a continuación del propuesto, un segundo párrafo:

“A. El Ministerio Público es un órgano constitucional autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio. El Procurador General de la República será electo por los ciudadanos mediante voto universal, libre, directo y secreto. Los aspirantes a Procurador deberán realizar un examen de conocimientos ante el Instituto Federal Electoral. Los cinco que obtengan las mejores calificaciones presentarán sus propuestas ante los ciudadanos en los medios de comunicación electrónica utilizando para ello los tiempos del Estado. No podrán los candidatos a procurador recibir ningún tipo de financiamiento y no realizarán campaña alguna. En el proceso electoral que corresponda el procurador será electo y durará en su cargo nueve años. Estará garantizada su permanencia en su función y sólo podrá ser destituido mediante juicio político o declaración de procedencia. El Consejo del Ministerio Público y de la Policía Ministerial será electo por los ciudadanos bajo las mismas condiciones y procedimiento que el Procurador General de la República. Sus cuatro integrantes durarán en el encargo nueve años. Gozarán de las mismas garantías de inamovilidad, permanencia y remuneración que el Procurador y, sólo podrán destituidos de la función por los mismos motivos y procedimientos que éste. Las deliberaciones y decisiones del Consejo serán públicas”.

“Los asuntos fundamentales del Ministerio Público serán adoptados por el Consejo. Al Ministerio Público le será asignado al menos el 0.5% del presupuesto de egresos de la Federación. La Policía Ministerial auxiliará al Ministerio Público en la persecución e investigación de los delitos. Los servidores públicos del Ministerio Público y de la Policía Ministerial que no sean de elección o del nivel directivo serán parte del servicio civil de carrera. Sus integrantes regirán su actuación por los principios de respeto a los derechos fundamentales, profesionalismo, oportunidad, honradez, eficiencia, legalidad, certeza, independencia,

imparcialidad y objetividad. La ley regulará las ramas, los sistemas y procedimientos para la preparación, la selección, la designación, la estabilidad, la capacitación, la promoción y la remoción de los agentes del Ministerio Público y de la Policía que conforman el servicio de carrera ministerial”.

Incumbe...

...

...

...

...

Artículo Segundo. Se reforma el primer párrafo del artículo 110 de la Constitución para quedar en los siguientes términos:

“Podrán ser sujetos de juicio político los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los diputados a la Asamblea del Distrito federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, **los integrantes del Consejo del Ministerio Público y de la Policía Ministerial de carácter federal** , el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, **los integrantes del Consejo del Ministerio Público y de la Policía Ministerial del Distrito Federal** , los magistrados de circuito y los jueces de Distrito, los magistrados y jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el consejero Presidente, los consejeros electorales, y el secretario ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los magistrados del Tribunal Electoral, los directores generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos”.

Artículo Tercero. Se reforma el primer párrafo del artículo 111 constitucional para quedar en los siguientes términos:

“Para proceder penalmente contra los diputados y senadores al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, **los integrantes del Consejo del Ministerio Público y de la Policía Ministerial de carácter federal y los integrantes del Consejo del Ministerio Público y de la Policía Ministerial del Distrito Federal** , así como el consejero presidente y los consejeros electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha lugar a proceder contra el inculpado”.

Artículo Cuarto. Se adiciona una nueva fracción VI al artículo 116 constitucional y se recorre la actual y las subsecuentes de la vigente norma constitucional para quedar en los siguientes términos:

“VI. El Ministerio Público de los estados se conformará a través de órganos constitucionales autónomos con personalidad jurídica y patrimonio propios. Los principios y reglas para su integración, organización y actuación serán los mismos que se prevén en esta Constitución para el Ministerio Público Federal”.

VII. Las relaciones...

VIII...

...

Artículo Quinto. Se deroga el vigente apartado D del artículo 122 constitucional y en su lugar se propone el siguiente:

“D. El Ministerio Público del Distrito Federal es un órgano constitucional autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propio. Los principios y reglas para su integración, organización y actuación serán los mismos que se prevén en esta Constitución para el Ministerio Público Federal”.

Transitorios

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

Artículo Segundo. El procurador general de la República y los integrantes del Consejo del Ministerio Público y de la Policía Ministerial serán electos en el proceso electoral siguiente a la entrada en vigor de esta reforma. De igual forma se procederá en los Estados y en el Distrito Federal.

Artículo Tercero. En tanto se eligen o nombran, según sea el caso, a los servidores públicos previstos en este decreto, los que se encuentren en funciones en el Ministerio Público Federal, en los estados y en el Distrito Federal, podrán a juicio de las autoridades competentes, si no existe disposición jurídica en contrario, y con pleno respeto a la soberanía de las entidades federativas y a cada ordenamiento jurídico y nivel de gobierno, continuar en sus encargos.

Artículo Cuarto. En un plazo no mayor a seis meses después de la entrada en vigor de este decreto, el Congreso de la Unión, las legislaturas de los estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, realizarán las adecuaciones legales necesarias para darle eficacia jurídica al presente decreto.

Artículo Quinto. Los concursos del servicio civil de carrera para cubrir las plazas del Ministerio Público Federal, de los Estados y del Distrito Federal, deberán realizarse a más tardar en un año después de la entrada en vigor de este decreto.

Notas

1 La exposición de motivos es deudora de la obra de Cárdenas Gracia, Jaime, y Mijangos Borja, María de la Luz, *Estado de derecho y corrupción*, México, editorial Porrúa, 2005, pp. 182-185.

2 Fix-Zamudio, Héctor, *Función constitucional del Ministerio Público. Tres ensayos y un epílogo*, UNAM, México, 2002, pp. 178-181.

3 Carpizo, Jorge, “El ministerio fiscal como órgano constitucional autónomo” en *Revista de Estudios Políticos*, número 125, julio/septiembre, 2004, pp. 39-78.

4 Existe una amplia bibliografía sobre la necesaria autonomía e independencia del Ministerio Público. Para un enfoque comparado ver: Díez-Picazo, Luis María, *El poder de acusar. Ministerio fiscal y constitucionalismo*, Ariel Derecho, Barcelona, 2000, pp. 171 y ss.

5 Cárdenas Gracia, Jaime, *Una Constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional*, UNAM, México, 1996, pp. 269-271.

6 Es importante hacer notar que la independencia del Ministerio Público en Argentina fue consecuencia de los pactos de transición a la democracia que ocurrieron al finalizar la última dictadura militar.

7 Carpizo, Jorge, “El ministerio fiscal como órgano constitucional autónomo” en *Revista de Estudios Políticos*, número 125, julio/septiembre, 2004, p. 68.

8 Carpizo, Jorge, “El ministerio fiscal como órgano constitucional autónomo” en *Revista de Estudios Políticos*, número 125, julio/septiembre, 2004, p.74.

9 Carpizo, Jorge, “El ministerio fiscal como órgano constitucional autónomo” en *Revista de Estudios Políticos*, número 125, julio/septiembre, 2004, p.75.

10 Carpizo, Jorge, “El ministerio fiscal como órgano constitucional autónomo” en *Revista de Estudios Políticos*, número 125, julio/septiembre, 2004, pp. 76-77.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro sede de la Cámara de Diputados el 1º de febrero del 2011.

Diputado Jaime Fernando Cárdenas Gracia (rúbrica)

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 67 Y 69 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 6o., fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración del pleno de esta Soberanía iniciativa con proyecto de decreto por virtud del cual se reforman y adicionan los artículos 67 y 69 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con base en la siguiente:

Exposición de Motivos

El parlamento moderno debe su nacimiento a la función de control, esto es, la facultad de imponer límites al ejercicio del poder público por parte del Poder Ejecutivo. A fin de que el Poder Legislativo cumpla de manera eficaz con la función de control que le es conferida, a lo largo de la historia de nuestro país se han establecido un conjunto de medidas que han derivado en la presentación de una serie de informes, con diferente contenido y en distintos momentos.

Sin embargo, con el propósito de estar acorde al momento histórico en que se encuentran las instituciones públicas del país y, en atención al nuevo papel que ejerce el Poder Legislativo frente al Ejecutivo, resulta conveniente ponderar el contenido, forma y momento de la presentación de cada uno de esos informes, principalmente lo referente al informe de gobierno, en torno a lo cual versa el contenido de la presente iniciativa.

Es conveniente, al realizar el análisis y evaluación de una obligación constitucional tan ampliamente arraigada en nuestra tradición política, acudir a sus orígenes históricos y su evolución constitucional hasta llegar al texto vigente.

La obligación del presidente de la república de presentarse ante el Congreso al inicio de su periodo de sesiones, se remonta a la Constitución de 1824, la cual disponía en su artículo 68, lo siguiente: “A ésta (apertura de sesiones del Congreso) asistirá el presidente de la Federación, quien pronunciará un discurso análogo a este acto tan importante; y el que presida el Congreso contestará en términos generales”.

En esa disposición constitucional no se establecía la presentación de un informe, sino únicamente un mensaje político a los miembros del Congreso, en atención a la solemnidad que representa la sesión de apertura del periodo de sesiones.

La obligación de presentar un informe por el presidente de la república, fue establecida por la Constitución de 1857 en su artículo 63, al disponer que “a la apertura de sesiones del Congreso asistirá el presidente de la Unión y pronunciará un discurso que manifieste el estado que guarda el país. El presidente del Congreso contestará en términos generales”.

Durante los años de la guerra de reforma y la intervención francesa esta obligación fue suspendida por la imposibilidad material de realizarse, la cual se restableció al reinstaurarse la República.

Emilio Rabasa señala que fue Porfirio Díaz quien inició la práctica de convertir el discurso en un informe y dividirlo en tantas secciones como eran los ramos de su administración.

Consecuentemente, el Constituyente de Querétaro formalizó la práctica heredada por el presidente Díaz, estableciéndola en el proyecto de Constitución presentado y aprobado en 1916, la cual fue publicada el 5 de febrero de 1917, disponiendo en su artículo 69 lo siguiente:

“A la apertura de sesiones del Congreso, sean ordinarias o extraordinarias, asistirá el presidente de la república y presentará un informe por escrito, en el primer caso, del estado general que guarda la administración pública del país, y en el segundo para exponer al Congreso o a la Cámara de que se trate, las razones o causas que hicieron necesaria su convocación, y el asunto o asuntos que ameriten una resolución perentoria.”

Después de dos reformas al artículo 69 constitucional, la primera en 1923 y la segunda en 1986, la disposición constitucional precisaba lo siguiente:

“A la apertura de sesiones ordinarias del primer periodo del Congreso asistirá el presidente de la república y 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.”

El Constituyente de 1917, al formalizar la práctica iniciada por el presidente Porfirio Díaz, convirtió el discurso en informe, y se consumó como tal, pues éste devino en la explicación anticipada y verbal de la Cuenta Pública que precisamente en la Constitución de 1917 se dispuso que debía ser presentada en los primeros diez días del inicio de periodo de sesiones. Esta coincidencia de tiempos es, precisamente, la que justificó la presentación del informe en los términos que actualmente se hace.

Así pues, el Informe de Gobierno consistía, fundamentalmente, en la explicación cualitativa de los resultados obtenidos mediante el ejercicio del gasto público.

No obstante, en el año de 2008, en aras de evitar informes controvertidos debido al contexto político que rodeó la elección de quien actualmente detenta el Ejecutivo federal, simplemente se eliminó la obligación del presidente de acudir al inicio del primer periodo ordinario de sesiones a presentar su informe, dejando abierta la posibilidad de hacerlo de manera personal o simplemente presentarlo por escrito por conducto de un intermediario, como recientemente ha sucedido.

Se pretendió asimismo, compensar esta situación estableciendo la figura de la pregunta parlamentaria que actualmente contiene el párrafo segundo de ese dispositivo.

La Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados de la LX legislatura, en la exposición de motivos del dictamen por el que se propuso al pleno la aprobación de dicha reforma, argumentó que:

“En los últimos años, en razón de la pluralidad existente dentro del Congreso, y con ello de las diferentes ideologías manifiestas de los grupos que lo componen, se ha considerado controvertida la presentación del informe presidencial sobre todo desde la época del presidente Miguel de la Madrid. Así, los distintos momentos políticos han marcado el desarrollo del ceremonial llevando en ocasiones a situaciones de irrupción que han impedido el adecuado desarrollo de un suceso

que por costumbre y no así por obligación se venía presentando (fue el presidente Guadalupe Victoria en 1824 quien dio lectura por primera vez al informe).

”Aunado a lo anteriormente expuesto, debe la Constitución, como el máximo instrumento de conducción y regulación social, y en un afán previsorio, considerar la posibilidad de realización de distintas situaciones que pudieran impedir al Ejecutivo federal asistir a la presentación del informe.

”Situaciones de caso fortuito y fuerza mayor como enfermedades o acontecimientos naturales pueden causar la ausencia del presidente de la república en el Congreso de la Unión.

”Lo importante es transitar a la creación de mecanismos eficaces de dialogo y de relación armónica entre los poderes Legislativo y Ejecutivo, y un auténtico equilibrio en el ejercicio del poder público y un adecuado sistema de rendición de cuentas. Y que efectivamente el Poder Legislativo, siga siendo la pieza fundamental para un equilibrado ejercicio del poder político, para que éste se lleve a cabo de acuerdo con el marco legal y con estricto apego a las normas éticas, de racionalidad, de oportunidad, prudencia, corrección y eficiencia que deben imperar en la gestión de los negocios públicos.

”En razón de las consideraciones vertidas, esta Comisión siguiere la modificación del texto constitucional para establecer que la obligación del presidente de la república de rendir el informe sobre el estado que guarda la administración pública del país, solamente lo deberá hacer de manera escrita sin requerir de su asistencia a la sesión ordinaria de apertura del primer periodo ordinario de sesiones del Congreso de la Unión, y que posteriormente la ley del congreso deberá establecer las bases y las condiciones en las que pueda asistir a presentarlo.”

De lo anterior se advierte que la intención del Constituyente Permanente era dejar abierta la posibilidad de que el presidente de la república compareciera o no al momento de presentar su informe, pero facultando al legislador ordinario para establecer los mecanismos que hicieran esto posible.

Sin embargo, el Ejecutivo federal ha encontrado en esta disposición argumento suficiente para alejarse de su responsabilidad política ante el Congreso de la Unión, evitando en todo momento el diálogo que debe de existir entre estos dos poderes soberanos.

Expresado lo anterior, es evidente que en beneficio de un adecuado ejercicio de la función de control y vigilancia del Poder Ejecutivo conferida al Congreso de la Unión, debe redefinirse el contenido, los momentos y las formas de presentación del Informe de Gobierno, en atención a la utilidad que éste reviste.

La presencia del presidente en este acto en particular, se trataba del único momento en que ambos poderes interactuaban de manera directa, si bien no existía un verdadero diálogo que le diera un carácter auténticamente republicano a dicho acto.

Se ha querido solventar la necesidad de comunicación entre el ejecutivo y el legislativo mediante la implementación de la pregunta parlamentaria, pero si bien se trata de un medio valioso para canalizar los planteamientos de los legisladores respecto del contenido del informe o cualquier otro temática relacionada con la administración pública federal, no atiende a la dinámica que debe caracterizar a dicha relación en los estados verdaderamente democráticos.

La presencia del ejecutivo ante el Congreso para responder de las inquietudes que sus decisiones al frente de la administración puedan despertar en los integrantes de este cuerpo colegiado, responde a la naturaleza esencial de los parlamentos como medio de control del ejercicio el poder público. Debe pues, tratarse de una práctica recurrente y no de excepción.

Se ha comentado en diversos foros y se han presentado numerosas iniciativas sugiriendo diversos mecanismos para dar una solución a la falta de interlocución entre el poder ejecutivo y el legislativo, incluso proponiendo la posibilidad de fortalecer al poder legislativo, pasando a un régimen parlamentario.

No obstante, consideramos que en este momento lo que se requiere, es dotar a la relación entre poderes de las herramientas de comunicación que permitan la interrelación y coordinación que se requiere para afrontar la problemática que aqueja a nuestra nación.

Por ello, considero que es necesario avancemos en la consolidación democrática de nuestro país proponiendo reformas que atiendan al futuro que pretendemos construir y no a las vicisitudes políticas del momento.

Es necesario que el presidente regrese al Congreso para informar sobre el estado que guarda el país, dotando a la nación de una práctica republicana de interlocución entre poderes, que debe constituir un primer paso para que ésta práctica se vuelva cotidiana.

No debe verse esta propuesta como una amenaza para la integridad moral de la figura presidencial. Si las comunicaciones entre ambos poderes se han vuelto rípidas es en gran medida por la escasez de las mismas, lo que motiva a que los legisladores que pretenden exponer algún planteamiento al titular del Ejecutivo aprovechen las pocas ocasiones que se tiene de hacerlo de manera directa, generando los actos bochornosos que hemos vivido en años recientes.

En la medida en que la presencia del ejecutivo ante los legisladores se vuelva una práctica cotidiana, la presión que las inconformidades sociales y políticas ejercen sobre el sistema representativo se verían canalizadas, generándose una verdadera relación republicana entre poderes.

Ejemplo de lo anterior es lo dispuesto por la constitución francesa, que en su artículo 31 indica que “los miembros del Gobierno tendrán acceso a las dos asambleas, y serán oídos cuando lo soliciten”.

Por otra parte, en su artículo 48 párrafo segundo señala que “Al menos una sesión por semana estará reservada prioritariamente a las preguntas de los miembros del parlamento y a las respuestas del Gobierno”.

En este sentido, la Constitución Española indica en su artículo 111 que “el gobierno y cada uno de sus miembros están sometidos a las interpelaciones y preguntas que se les formulen en las Cámaras. Para esta clase de debate, los reglamentos establecerán un tiempo mínimo semanal.”

Como se advierte, la presencia de los integrantes del Gabinete e incluso del jefe o presidente del Gobierno es una práctica recurrente y cotidiana, lo que genera un esquema de transparencia y rendición de cuentas, por lo que a la vigilancia y control del Gobierno se refiere, así como una adecuada comunicación e interrelación para la atención conjunta de los asuntos que así lo requiere.

Consideramos que el presidente de la república, en su carácter de jefe de Gobierno, no sólo no se encuentra impedido, sino que debe ser impelido para participar de este diálogo constante y

dinámico con los integrantes del poder legislativo para asegurar el buen funcionamiento del gobierno, así como para promover el trámite de sus iniciativas y proyectos de presupuesto.

La nueva correlación entre poderes que se construye en nuestro país, requiere que le dotemos de las herramientas necesarias para generar el diálogo necesario para la adecuada atención de la problemática nacional, sustentada ante todo en la idea de que por encima de nuestras diferencias políticas, se encuentra el interés superior de nuestros conciudadanos, de procurar a nuestro país el Gobierno eficaz y eficiente que se merece.

Un primer paso para llegar a esta interlocución dinámica y constante entre poderes es reinstaurar la obligación del presidente de la república de acudir al Congreso con motivo de la presentación de su Informe de Gobierno.

No obstante, en el pasado se ha realizaron diversas críticas al formato, toda vez que éste no permitía ningún tipo de interlocución.

A fin de que éste acto atienda los intereses aquí manifestados, considero que el Informe de Gobierno debe presentarse por escrito al menos 15 días previos al inicio del periodo ordinario de sesiones, a fin de que los legisladores tengan oportunidad de conocer su contenido previo a dicho acto.

Asimismo, durante el acto que tendrá lugar el día 1º de septiembre, el titular del Ejecutivo federal deberá estar presente durante los mensajes que dirijan los representantes de los grupos parlamentarios ahí representados, quienes con conocimiento del contenido del informe podrán hacer señalamientos y preguntas específicas.

A fin de que este mecanismo tenga una verdadera utilidad para el ejercicio adecuado de la función de control, las inquietudes y cuestionamientos que sean manifestados, deberán ser resueltos en los mismos términos que la pregunta Parlamentaria, esto es, por escrito a mas tardar en 15 días naturales.

El titular del Ejecutivo deberá pronunciar un discurso que haga las veces de mensaje político a la nación sobre el rumbo de la administración, y escuchará la respuesta que le dirija el presidente del Congreso.

Finalmente, por técnica legislativa se propone que el contenido de la parte final del primer párrafo del art. 69 vigente se traslade a un segundo párrafo del art. 67, a fin de concentrar en dicho dispositivo las normas relativas a las sesiones extraordinarias del Congreso o de sus Cámaras.

De tal suerte, se propone que dichos dispositivos queden en los siguientes términos:

Texto vigente

Artículo 67. El Congreso o una sola de las Cámaras, cuando se trate de asunto exclusivo de ella, se reunirán en sesiones extraordinarias cada vez que los convoque para ese objeto la Comisión Permanente; pero en ambos casos sólo se ocuparán del asunto o asuntos que la propia Comisión sometiese a su conocimiento, los cuales se expresarán en la convocatoria respectiva.

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.

Propuesta

Artículo 67. El Congreso o una sola de las Cámaras, cuando se trate de asunto exclusivo de ella, se reunirán en sesiones extraordinarias cada vez que los convoque para ese objeto la Comisión Permanente; pero en ambos casos sólo se ocuparán del asunto o asuntos que la propia Comisión sometiese a su conocimiento, los cuales se expresarán en la convocatoria respectiva.

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.

Artículo 69. A más tardar el día 15 de agosto de cada año, el presidente de la república presentará al Congreso de la Unión un informe por escrito, en el que manifieste el estado general que guarda la administración pública del país.

En la apertura de sesiones ordinarias del primer periodo de cada año de ejercicio del Congreso, el presidente de la república acudirá a escuchar los posicionamientos y cuestionamientos que con motivo del informe le dirijan un legislador por cada partido político ahí representado, que serán respondidos puntualmente por escrito en un término que no exceda de 15 días naturales. El titular del Ejecutivo federal dirigirá un mensaje a la nación sobre el rumbo de la administración pública federal, y el presidente del Congreso contestará en términos generales.

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.

Consideramos que ante la renuencia del Ejecutivo de participar en un verdadero diálogo entre poderes que devenga en la coordinación que exige la nación para resolver los problemas que aquejan al país, es urgente contar con herramientas jurídicas que obliguen a esa interrelación entre poderes.

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 y adicionan los artículos 67 y 69 de la Constitución Política de los Estados Unidos

Primero. Se adiciona el artículo 67 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 67. El Congreso o una sola de las Cámaras, cuando se trate de asunto exclusivo de ella, se reunirán en sesiones extraordinarias cada vez que los convoque para ese objeto la Comisión Permanente; pero en ambos casos sólo se ocuparán del asunto o asuntos que la propia Comisión sometiese a su conocimiento, los cuales se expresarán en la convocatoria respectiva.

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.

Segundo. Se reforma y adiciona el artículo 69 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 69. A más tardar el día 15 de agosto de cada año, el presidente de la república presentará al Congreso de la Unión un informe por escrito, en el que manifieste el estado general que guarda la administración pública del país.

En la apertura de sesiones ordinarias del primer periodo de cada año de ejercicio del Congreso, el presidente de la república acudirá a escuchar los posicionamientos y cuestionamientos que con motivo del informe le dirijan un legislador por cada partido político ahí representado, que serán respondidos puntualmente por escrito en un término que no exceda de 15 días naturales. Finalmente, el titular del Ejecutivo federal dirigirá un mensaje a la nación sobre el rumbo de la administración pública federal, y el presidente del Congreso contestará en términos generales.

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.

Transitorios

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

Palacio Legislativo, en la Ciudad de México, DF, a 31 de enero de 2011.

Diputado Arturo Zamora Jiménez (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 a la LXI Legislatura del Congreso de la Unión e 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 6.1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración del pleno de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de decreto, que reforma los artículos 71, 76 fracción VI, 79, 105, 110, 111, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para dotar de autonomía constitucional a la Auditoría Superior de la Federación, fortalecer sus atribuciones de fiscalización y combate de la corrupción, y establecer el método para elegir por voto directo de los ciudadanos al auditor superior de la Federación:

Exposición de Motivos

En la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión se piensa injustificadamente que otorgar autonomía constitucional a la Auditoría Superior de la Federación entrañaría limitar las competencias de control del Poder Legislativo al Ejecutivo. ¹ Lo cierto es que el Congreso de la Unión del país no ha querido potenciar sus competencias de control hacia el resto de los poderes y órganos del Estado. En el futuro podría hacerlo, si logra dinamizar y democratizar la vida interna del Legislativo y, si realiza las reformas constitucionales y legales pertinentes para maximizar esa función tan importante en cualquier parlamento democrático del mundo.

La Auditoría Superior de la Federación debe ser un órgano constitucional autónomo y, la Cámara de Diputados y sus instancias deben tener un papel constitucional más claro en la revisión del ejercicio presupuestal.

Las deficiencias del diseño institucional de la Auditoría Superior de la Federación son innumerables porque carece de 1. Autonomía constitucional (no puede iniciar leyes, no puede promover controversias constitucionales, no puede promover acciones de inconstitucionalidad en los ámbitos de su materia, no goza el auditor superior de inmunidad en los términos del artículo 111 constitucional); 2. De autonomía orgánica, no es un órgano constitucional autónomo (depende de muchas de sus competencias de la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados); 3. De autonomía presupuestal; 4. La Comisión de Vigilancia supervisa sus tareas fundamentales (presupuesto, programas estratégicos, evaluación de su desempeño, etcétera); 5. Hay una unidad de evaluación y control de la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados que vigila el funcionamiento y el desempeño de la Auditoría Superior; 6. La designación del auditor superior obedece a criterios políticos y no existe participación alguna de la sociedad en su nombramiento; 7. El presupuesto que recibe la Auditoría Superior es menor que el de la Función Pública para el control interno; 8. La auditoría no puede conocer de procedimientos administrativos ni imponer sanciones de ese carácter a los servidores públicos y, no puede consignar penalmente a los responsables de desvíos de recursos públicos; 9. La Auditoría Superior no puede estudiar las Cuentas Públicas de los cinco ejercicios presupuestales anteriores de manera ordinaria, salvo algunos casos de excepción; 10. El diseño de la vigente Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación evita una fiscalización rigurosa y protege en muchos sentidos al ente auditado, no maximiza la fiscalización; 11. La Auditoría Superior no puede fiscalizar las participaciones federales en cuanto a la evaluación de las fórmulas de cálculo de las participaciones

y en cuanto a la manera en que se aplican esas fórmulas en los estados y en los municipios; 12. Los resultados de las auditorías de desempeño no traen aparejadas responsabilidades a los servidores públicos sino sólo recomendaciones; 13. No hay control concomitante ni previo de oficio; 14. Sobre áreas de opacidad relevantes, en particular sobre grandes contratos, permisos, fideicomisos y fondos, no hay autorización previa de la auditoría sobre esos actos jurídicos ni seguimiento a las licitaciones, permisos, concesiones y adjudicaciones; ² 15. El universo de lo fiscalizado no llega en sus mejores momentos a 6 por ciento del Presupuesto; y 16. La interpretación de los principios de la fiscalización como los de posterioridad, anualidad, legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad, no suelen ser optimizados ni maximizados por el Poder Judicial federal, sino por el contrario son diluidos y disminuidos en sus sentencias.

En las condiciones anteriores, no hay posibilidad de un examen riguroso del ejercicio presupuestal ni de las Cuentas Públicas. Los servidores públicos que incurren en responsabilidades, difícilmente son sancionados porque los procedimientos corresponden a otras autoridades. Y la rendición de cuentas, que supone la capacidad de las instituciones públicas para hacer responsables a los gobernantes de sus actos y decisiones, ³ siendo mejor que en el pasado, es insuficiente en el marco de un estado de derecho y en una democracia consolidada que está obligada a rendir cuentas a los mandantes, que son los ciudadanos.

En cuanto a las atribuciones de control que debería maximizar el Poder Legislativo nacional en materia de recursos públicos, puede señalarse de manera muy sucinta la siguiente:

1. El Poder Legislativo debería acompañar permanentemente a la Secretaría de Hacienda en la confección del Presupuesto (planeación, programación y elaboración).
2. El Poder Legislativo debería controlar política y concomitantemente, par y paso, el ejercicio presupuestal del Ejecutivo y de otros poderes y entidades.
3. El Poder Legislativo, aunque tiene poderes, en la actual Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación para aprobar o desaprobar la Cuenta Pública, y ya lo ha hecho, aún no sabe cómo ejercer esa atribución. Para realizarla adecuadamente, se debe incorporar el control concomitante o par y paso, sobre el Ejecutivo y otras entidades públicas. Además, es fundamental aclarar que aunque la Cuenta Pública haya sido aprobada, ello no significa una suerte de cosa juzgada. Si aparecieran más y nuevas irregularidades, las Cuentas Públicas deben abrirse. En caso de que la Cuenta Pública no sea aprobada por la Cámara, además de las diversas responsabilidades que procedan deben iniciarse procedimientos participativos de revocación de mandato.
4. El Poder Legislativo ha abdicado de su facultad, prevista en los artículos 75 y 127 constitucionales, para determinar los salarios de todos los servidores públicos.
5. El Poder Legislativo permite que la Secretaría de Hacienda, recorte el presupuesto y transfiera con relativa libertad, recursos de ciertos capítulos de gasto a otros, violándose con ello lo previsto en los artículos 74, fracción IV, y 126 de la Constitución. En otras palabras, quien aprueba el Presupuesto debe también ordenar sus modificaciones.
6. No hay sanciones severas a los servidores públicos que subejercen el presupuesto en programas sociales.

7. El Presupuesto no se orienta a garantizar los principios sociales previstos en la Constitución (educación, salud, empleo, vivienda y alimentación) ni los que atañen a la defensa de la soberanía y de la independencia nacional (los recursos del subsuelo). Los criterios y parámetros de los organismos financieros internacionales determinan la confección del Presupuesto nacional.

8. Los gastos fiscales, lo que el Estado deja de recaudar por subsidios, estímulos, subvenciones y bonificaciones, no son bien informados, conocidos y evaluados por la Cámara de Diputados ni por la sociedad.

9. No hay mecanismos consolidados de participación social en la confección del presupuesto ni en su revisión. No existe presupuesto participativo ni vías para que la sociedad vigile permanentemente a los legisladores y a los servidores públicos de la Auditoría Superior de la Federación.

10. No hay mecanismos legislativos concomitantes del Poder Legislativo para vigilar el endeudamiento externo a cargo del Ejecutivo, más allá de lo previsto en el artículo 73, fracción VIII, de la Constitución.

11. El Poder Legislativo ha abdicado de una participación concomitante con el Ejecutivo para planear, coordinar y orientar las materias económicas que corresponden al poder público. De acuerdo con los artículos 25 y 26 constitucionales. Si no es posible hacerlo con los actuales principios de esas normas, debe buscarse su reforma constitucional.

12. El Poder Legislativo ha delegado en el Ejecutivo materias fundamentales como la determinación de los salarios mínimos y, los precios y las tarifas oficiales.

13. El Legislativo no ha exigido al Ejecutivo que pueda participar en las expropiaciones de trascendencia nacional.

14. El Ejecutivo ya no tiene obligación de asistir a presentar el informe de gobierno (artículo 69).

15. El presidente ya no necesita permiso previo del Poder Legislativo para abandonar el país cuando se trata de viajes menores de siete días (artículo 88).

16. El Legislativo ha permitido que proliferen fideicomisos, fondos y otros mecanismos financieros que aunque ahora se puedan fiscalizar, constituyen vías para dejar de atender los programas sociales prioritarios que el país requiere.

17. El Legislativo ha sido incapaz para sujetar a la Secretaría de Hacienda a controles más rigurosos de ejercicio presupuestal y a orientar el gasto público a la satisfacción de las necesidades sociales.

18. Los legisladores no han promovido reformas constitucionales y legales para destinar parte de las reservas del Banco de México al desarrollo de la infraestructura del país.

19. El Legislativo no ha demandado al Ejecutivo la revisión de los tratados de libre comercio ratificados por el Senado, que dañan profundamente a muchos sectores económicos del país.

20. El Legislativo no ha impulsado una reforma para ampliar en el párrafo tercero del artículo 93 constitucional las comisiones de investigación, no sólo para integrar estas comisiones respecto a

la administración pública centralizada sino para formarlas sobre cualquier asunto público y de interés general.

21. En general, el Poder Legislativo nacional no ha realizado un debido control económico, financiero, hacendario y, presupuestal de las competencias que hoy tiene el Ejecutivo.

Lo anterior significa que el Poder Legislativo en lo general y la Cámara de Diputados en lo particular podrían potenciar sus facultades constitucionales y legales sobre el funcionamiento y el ejercicio de los recursos del Ejecutivo, de otros poderes y órganos. En algunos casos, es cierto, se requerirían reformas constitucionales y legales, pero en otros, sólo sería necesario ejercer las actuales competencias.

La Auditoría Superior de la Federación merece ser un órgano constitucional autónomo por razones estrictamente técnicas, de objetividad, neutralidad e imparcialidad en la revisión de la Cuenta Pública. Si los órganos técnicos de revisión, como ahora sucede, están sujetos a intervenciones políticas, de partidos, poderes fácticos y de gobiernos, se pervierte la revisión. Es decir, deja de hacerse con neutralidad, objetividad, imparcialidad, objetividad y confiabilidad.

¿Por qué la Cámara de Diputados no realiza hoy directamente la revisión? Por una razón que la propia Constitución establece en la fracción VI del artículo 74, que nos indica que la revisión implica una evaluación de los resultados de la gestión financiera, la comprobación de los criterios señalados en el Presupuesto, la verificación de los objetivos contenidos en los programas, y la justificación de los ingresos y de los gastos, bajo los principios enunciados en el primer párrafo del artículo 134 de la Constitución. Esto es, se trata de una tarea eminentemente técnica que revisa variables contables, jurídicas, financieras, económicas, de oportunidad, entre otras. Todas esas variables de la revisión se realizan con métodos e instrumentos científicos, técnicos, de carácter objetivo. En esa revisión no caben variables políticas, porque además de que se afectaría la imparcialidad y legalidad de la revisión, se dañaría severamente la objetividad, definitividad y confiabilidad de los resultados de la revisión de la Cuenta Pública.

La conclusión de la revisión de la Cuenta Pública se denomina “Informe del Resultado”, que debe presentarse a más tardar el 20 de febrero del año siguiente a la presentación de la Cuenta Pública, el cual se somete a consideración del pleno de la Cámara. El Informe del Resultado incluye las auditorías practicadas, los dictámenes de su revisión, los apartados correspondientes a la fiscalización del manejo de los recursos federales, la verificación del desempeño en el cumplimiento de los programas federales y las observaciones que la Auditoría Superior de la Federación haya realizado a las entidades fiscalizadas. Como se desprende de lo anterior, el Informe del Resultado de la Auditoría Superior contiene elementos técnicos y no políticos. La Cámara de Diputados, cuando recibe el Informe del Resultado, hace los pronunciamientos y las evaluaciones políticas, pero éstas ya no son de la incumbencia estricta de la Auditoría Superior ni son promovidos por ella.

Todo lo expuesto, deja en claro, que la labor entera de la Auditoría Superior de la Federación es y debe serlo exclusivamente técnica. En el funcionamiento de la Auditoría no caben variables políticas. En México, sin embargo, por no haber existido la voluntad de hacer de la Auditoría un órgano constitucional autónomo, la entidad de fiscalización superior está sujeta a múltiples intromisiones de carácter estrictamente político, que no siempre dañan su funcionamiento técnico, pero que impiden a cabalidad un ejercicio competencial adecuado.

¿Cuáles son esas intromisiones de carácter político en el funcionamiento de la Auditoría? Hay un sinnúmero de ellas y, como ejemplo, menciono las siguientes:

1. La ausencia de autonomía presupuestal y la inexistencia de un porcentaje del Presupuesto de Egresos para la Auditoría generan que año con año la Comisión de Vigilancia y la Cámara de Diputados, con criterios políticos, amplíen o restrinjan su presupuesto, de acuerdo con criterios políticos, en donde ciertos grupos parlamentarios pueden manifestar su beneplácito con la labor realizada y otros expresarse en sentido contrario y ejercer una presión que afecta los trabajos de la Auditoría Superior. En este sentido está el artículo 77, fracción VI, de la ley, que otorga a la Comisión de Vigilancia la atribución para conocer y opinar sobre el proyecto del presupuesto anual de la Auditoría Superior de la Federación, así como analizar el informe anual de su ejercicio.

2. La existencia de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación que supervisa las tareas fundamentales de la Auditoría Superior, las que incluyen, entre otras: el conocimiento y opinión sobre el presupuesto de la Auditoría y el informe anual del ejercicio presupuestal; Conocer los programas estratégico y anual de actividades de la ASF y evaluar su cumplimiento; la evaluación de su desempeño respecto al cumplimiento de su mandato, atribuciones y ejecución de las auditorías; la ratificación del reglamento interior de la Auditoría Superior. Estas intromisiones puede afectar el carácter técnico de las labores de la Auditoría, pues la Comisión de Vigilancia se integra con 30 diputados de los 8 partidos con registro y los criterios de los diputados son esencialmente políticos y no técnicos.

3. La Unidad de Evaluación y Control de la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados constituye otra intromisión: esta instancia es aparentemente un órgano técnico que evalúa a la Auditoría Superior de la Federación, pero en los hechos es un ámbito igual de politizado que la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados, pues la designación de sus principales integrantes es el resultado de las negociaciones de los grupos parlamentarios de la Cámara. En la actualidad esa unidad está compuesta por 74 servidores públicos que dan seguimiento a las tareas de la Auditoría a partir de los criterios que establece para ello la Comisión de Vigilancia. Cabe señalar que en el marco constitucional mexicano, ninguna otra autoridad está sometida al mismo nivel de supervisión legislativa que la Auditoría Superior.

4. La designación del auditor superior corresponde a las dos terceras partes de los diputados presentes de la Cámara de Diputados. Se trata de una evidente designación política, que puede no obedecer a criterios técnicos, sino a los puramente políticos. Hace falta un cambio profundo en la designación que incorpore a la sociedad civil en el procedimiento de designación y, que privilegie los antecedentes curriculares de los aspirantes, así como el conocimiento técnico en la materia. Los supuestos para su remoción muy cuestionables y su reelección no está regulada, lo que lo deja en un estado de incertidumbre y al vaivén de la composición política de la Cámara.

5. La Comisión de Vigilancia ordena comparecencias de los auditores especiales de la Auditoría para conocer sobre sus tareas, situación que se mantiene en el segundo párrafo del artículo 28 de la Ley de Fiscalización y que, desde mi punto de vista, interfiere anticonstitucionalmente la autonomía técnica y de gestión de la Auditoría, la que se encuentra prevista en el primer párrafo del artículo 79 de la Constitución.

Estas circunstancias y otras hacen de la Auditoría un órgano sin la fuerza y garantías necesarias para fiscalizar adecuadamente el gasto público. La autonomía constitucional es necesaria para potenciar sus competencias técnicas y evitar cualquier intromisión o presión política. La pregunta que ahora

nos debemos hacer es de qué tipo de autonomía estamos hablando. Es evidente que no sólo nos referimos a la autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, a las que alude el primer párrafo del artículo 79 de la Constitución y, que en los hechos y por disposición de la ley no se satisfacen íntegramente. Nos referimos a otros tipos de autonomía también: la constitucional, orgánica, presupuestal y, jurídica, entre otras formas de autonomía.

La autonomía constitucional entraña que la Auditoría Superior de la Federación se conciba como órgano primario y no derivado del Estado. Un órgano primario u originario en términos constitucionales, es aquél que se encuentra en igualdad jerárquica con otros poderes y órganos del Estado y, que participa en las decisiones fundamentales y esenciales del Estado. Las competencias de fiscalización de la Auditoría son esenciales para el Estado porque constituyen el mandato primario del pueblo que se expresa en el Presupuesto de Egresos de la Federación, es la revisión de la forma en que los mandatarios rinden cuentas al pueblo. Sin estas funciones, la democracia es delegativa y el estado de derecho es imperfecto, débil o fallido.

Para que la Auditoría tuviese autonomía constitucional, sería necesario que tuviese las siguientes competencias: 1. Facultad de iniciativa legal en su materia; 2. Ser parte en las controversias constitucionales para defender sus competencias constitucionales y legales; y 3. Posibilidad de estar legitimada procesal y activamente para promover acciones de inconstitucionalidad en contra de disposiciones legales, reglamentarias o respecto a tratados, que vulneren los principios de control y fiscalización del Estado mexicano. Sin atribuciones de este género, la Auditoría Superior de la Federación no puede calificarse como órgano constitucional originario o primario. Finalmente, es verdad que en este rubro se necesitaría un cambio profundo e integral de la composición y organización democrática del Estado mexicano.

La autonomía orgánica supone que el órgano no se encuentre encuadrado en alguno de los tres poderes clásicos, en los que se divide el Estado, es decir, no pertenecería al Ejecutivo, ni al Legislativo, ni al Judicial. Debe ser un órgano constitucional autónomo porque vigilaría adecuadamente a todos los poderes y órganos del estado, incluyendo al legislativo como ahora formalmente se hace, aunque a veces deja mucho que desear la fiscalización a los recursos que utilizan los grupos parlamentarios y el destino que les dan, principalmente porque la Auditoría es un órgano que depende de la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados integrada por diputados de todos los grupos parlamentarios. En la autonomía orgánica es pieza fundamental el método de designación del auditor superior. Actualmente, como se mencionó, su designación depende de las dos terceras partes de los diputados presentes. Es una designación política de las mayorías legislativas, que por una parte, dejan fuera a las minorías legislativas y, por otra, esa designación obedece a criterios estrictamente políticos y no técnicos, cuando éstos, los criterios técnicos, debieran prevalecer. El gobierno en turno quiere un auditor ad hoc y la oposición desea un auditor instrumento de sus reivindicaciones y cuestionamientos al gobierno. Ninguna de estas dos visiones es correcta. El auditor debe estar más allá del gobierno, la oposición y los partidos o de otros poderes ficticios. ¿Cómo lograrlo? En principio con una designación que provenga de la sociedad civil, mediante el voto universal, libre, secreto y directo de los ciudadanos, en donde sean determinantes los méritos y capacidades técnicas de los aspirantes sobre otras consideraciones. Asimismo, es fundamental el establecimiento de causas de inelegibilidad que resguarden al auditor, al menos temporal y transitoriamente, de cualquier antecedente partidario, de vínculos gubernamentales o de ligas con los poderes fácticos.

La autonomía orgánica sería determinante para no depender de los poderes clásicos, de los partidos o de factores reales de poder. Es un prerequisite o una condición sine qua non para poder

desarrollar adecuadamente, de manera técnica, imparcial, objetiva y confiable, las competencias de fiscalización y de exigencia de rendición de cuentas. Es verdad que una autonomía orgánica tan definida puede dar lugar a mandarinatos y a estructuras burocráticas al interior de la auditoría. Los mejores remedios para ello, serán la transparencia plena de todas competencias, atribuciones, ejercicio presupuestal, decisiones, además de abrirse al contacto con la sociedad en algunas tareas. Es decir, incorporar a la sociedad a la Auditoría para que ésta no sólo esté informada acerca de lo que ocurre en ella sino para que la sociedad pueda hacer propuestas para mejorar su funcionamiento.

La Auditoría Superior de la Federación puede ser fiscalizada tanto por despachos externos, donde en la licitación y en las diversas etapas de adjudicación participe la sociedad y, para la evaluación de su desempeño, con un sistema de pares, tanto de carácter nacional como internacional, tal como ocurre en el derecho y en los sistemas comparados.

La autonomía presupuestal implica que un porcentaje del presupuesto o del universo a fiscalizar se destine a la Auditoría Superior de la Federación. La finalidad es que los presupuestos de la entidad no estén sujetos a los vaivenes políticos, a las decisiones coyunturales, a los caprichos y deseos de los grupos parlamentarios de la Cámara. La Auditoría Superior de la Federación debe tener la facultad de planear en el mediano y en el largo plazo sus tareas. Debe contar con la certeza de que cumplirá sus planes y programas de auditoría, sin que la Comisión de Vigilancia u otra instancia, a través de la modificación a su presupuesto, determine su universo por auditar.

La autonomía presupuestaria, en su vertiente de autonomía administrativa, supone que el manejo de los ingresos, egresos y patrimonio de la Auditoría se realice conforme a las leyes, para evitar que por medio de la *instrumentalización* del Presupuesto por parte de la Cámara de Diputados, se coarte la independencia de la entidad superior de fiscalización y, con ello, la fiscalización y la exigencia de rendición de cuentas. Es conocido que el presupuesto destinado a la Auditoría Superior de la Federación es mucho menor al presupuesto destinado a la Secretaría de la Función Pública. Ello da cuenta del poco deseo de los partidos y del gobierno para incrementar las capacidades fiscalizadoras de la Auditoría Superior de la Federación. Sin autonomía presupuestal siempre existirá una ventana de control por parte de la Cámara de Diputados y de los diversos grupos parlamentarios.

La autonomía de gestión entraña las facultades suficientes para decidir sobre la forma en que la se administran los recursos financieros, humanos y materiales, para decidir sobre la organización interna, sobre el funcionamiento.

La autonomía técnica está relacionada con la forma en la que ejerce sus atribuciones esto es con sus métodos y procedimientos la naturaleza y profundidad de las decisiones. Implica poder decidir sin interferencias sobre el proceso de planeación, las fuentes de información que se utilizan, la forma de analizarlas e interpretarlas; los criterios de selección de las auditorías, las reglas para la decidir cuáles realizar, la selección de propuestas de auditoría y la elaboración del programa anual de auditorías, visitas e Inspecciones; el proceso de ejecución de la auditoría, los hallazgos y su evidencia, la confronta, las acciones emitidas; el proceso de elaboración del Informe de Auditoría; y, finalmente, el seguimiento y conclusión de las acciones emitidas.

La vigente Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación presenta muchas inconveniencias, que no satisfacen la autonomía técnica y de gestión a que alude el primer párrafo del artículo 79 de la Constitución. He aquí algunos ejemplos:

1. Información para la planeación o ejecución de las auditorías. El artículo 6o. señala que cuando la ley no prevea plazo la Auditoría podrá fijarlo y no será inferior a 10 días hábiles ni mayor de 15 días hábiles, contados a partir del día siguiente a la fecha del recibo de requerimiento respectivo. Tomando en cuenta los cortos tiempos para la ejecución de las auditorías el que los plazos no puedan ser menores a diez días hábiles resulta una manera de evitar que se fiscalice a profundidad. Este artículo contiene dos disposiciones más que interfieren en la autonomía. El primero, es que señala que derivado de la complejidad de la información las entidades fiscalizadas podrán proponer un plazo mayor y la Auditoría lo podrá determinar y el segundo es que cuando no se atiendan los requerimientos se podrá imponer una multa –mínimo de 650 y máxima de 2 mil días de salario mínimo diario– a los servidores públicos o particular que no atiendan el requerimiento. Hay que recordar el famoso “dicho” del sistema político mexicano que dice que “lo que cuesta dinero sale barato”.

2. Confrontas. El artículo 16 de la ley establece que “la Auditoría Superior de la Federación, durante el mes de diciembre del año en que se presentó la Cuenta Pública y a más tardar en el mes de enero del año siguiente dará a conocer a las entidades fiscalizadas la parte que les corresponda de los resultados finales y las observaciones preliminares que se deriven de la revisión de la misma, a efecto de que dichas entidades presenten las justificaciones y aclaraciones que correspondan”. Ésta es una invasión a la autonomía técnica que además redundante gravemente en la operación de la institución por lo plazos que la propia norma establece. Dado el número de auditorías que se realizan existe una imposibilidad material de realizar dichas reuniones en los meses de diciembre y enero.

3. Evaluación de la evidencia y documentación soporte de los resultados. Los resultados de auditoría son el elemento de juicio más importante para determinar si se cumplió con el mandato popular. Hemos reiterado que ésta es una función eminentemente técnica, sin embargo el propio artículo 16 en su último párrafo señala que si la Auditoría considera que las entidades fiscalizadas no aportaron elementos suficientes para atender las observaciones preliminares correspondientes se deberá incluir en el Informe del Resultado “de manera íntegra” las justificaciones, aclaraciones y demás información presentadas por las entidades. Con ello, la Comisión de Vigilancia interfiere claramente la autonomía técnica de la Auditoría Superior de la Federación. En este aspecto, los legisladores fueron más representantes de las entidades fiscalizadas que representantes del pueblo.

4. Promoción de responsabilidades. En el artículo 31 de la ley se limita el tiempo para formular o emitir pliegos de observaciones y promociones de responsabilidad resarcitoria a 160 días hábiles posteriores a la presentación del Informe del Resultado y aunque se señala que es con el objeto de evitar la prescripción, el señalarlo como una obligación restringe el derecho de la Auditoría y genera un derecho para los servidores públicos de las entidades fiscalizadas más benéfico aún que la prescripción que se quería evitar.

5. Afirmativa ficta. El artículo 33 de la ley establece que la Auditoría deberá pronunciarse en un plazo máximo de 120 días hábiles sobre las respuestas recibidas de las entidades fiscalizadas, en caso de no hacerlo se tendrán por atendidas las recomendaciones y acciones promovidas. Este precepto no maximiza la fiscalización, por el contrario va en contra de ella. Los anteriores preceptos vinculados con la falta de autonomía presupuestal nos indican que se requeriría una estructura dentro de la auditoría mayor con la que se cuenta actualmente o disminuir drásticamente el número de auditorías.

6. Reglas para la conservación de la documentación. El artículo 11 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación establece reglas que interfieren en la autonomía de la Auditoría y que imponen obligaciones que debieran estar en las leyes de la materia y de ser pertinentes carácter general para todos los entes. Dice que emitirá reglas para destruir la documentación que obre en sus archivos después de 10 años, siempre que ésta se haya microfilmado, digitalizado, escaneado o respaldado por algún otro medio.

En cuanto a la autonomía jurídica, que se refiere a la capacidad de dictar normas para su autorregulación, para normar en el ámbito administrativo las reglas de fiscalización a las que están obligados los entes fiscalizados, para conocer y resolver sobre responsabilidades administrativas, para consignar directamente ante los jueces penales conductas típicas de servidores públicos o, para demandar civilmente a los servidores públicos, las actuales disposiciones legales dejan mucho que desear. La Auditoría Superior de la Federación no puede aprobar por sí su reglamento interno, tiene que hacerlo con el concurso de la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados. La Auditoría Superior de la Federación no puede conocer de ningún procedimiento administrativo en contra de servidores públicos ni imponer sanciones en la materia. La Auditoría Superior de la Federación no puede consignar directamente ningún asunto penal ante los jueces, así la Auditoría Superior de la Federación ha presentado en los últimos años, más de treinta denuncias penales por conductas irregulares de distintos servidores públicos y ninguna ha sido consignada por la Procuraduría General de la República ante los jueces penales federales competentes. Finalmente, la Auditoría no puede exigir por la vía civil, responsabilidades civiles a los servidores públicos. Todo lo anterior demuestra, que las presentes competencias no proporcionan a la Auditoría una autonomía jurídica suficiente. Ésta es endeble e insatisfactoria.

La última reforma constitucional en la materia, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de mayo de 2008, constituye un paso, que duda cabe, importante, pero parcial. En México parece que es el sino de la transformación de las instituciones nacionales, pasos parciales y siempre insuficientes de modificación y de diseño constitucional y legal.

En conclusión debemos fortalecer la función técnica de la Auditoría Superior para que pueda revisar si el mandato del pueblo fue cumplido por los mandatarios. Si la clave está en la autonomía.

Lo anterior no quiere decir, que además de la revisión técnica de la Auditoría Superior de la Federación, no procedan evaluaciones políticas. Éstas deben darse al margen de las tareas y funciones de la Auditoría Superior de la Federación. Así, el Poder Legislativo debe ensanchar sus actuales atribuciones de control económico, político y jurídico al Ejecutivo y al resto de los poderes y órganos del Estado. Sin embargo, la revisión de la Cuenta Pública es y debe ser una función eminentemente técnica, neutral y objetiva para poder ser creíble.

A partir del informe de resultados y al aprobar o no la cuenta pública, la Cámara de Diputados, puede hacer todo tipo de evaluaciones, discusiones y deliberaciones al respecto, pero sin interferir las tareas técnicas de la Auditoría. La aprobación o no de la Cuenta Pública por la Cámara de Diputados ya no es rigurosamente técnica ni neutral. Es una decisión guiada por diversos criterios, entre los que los criterios políticos son determinantes. Así, por ejemplo, un rechazo a una Cuenta Pública debe propiciar el inicio de procedimientos de responsabilidades y de revocación del mandato de las autoridades electas responsables de la Cuenta Pública y de la información en ella contenida.

El principal motivo para que la Auditoría Superior de la Federación sea un órgano constitucional autónomo es esencialmente técnico, para evitar las presiones de la partidocracia, de los poderes

fácticos y de los gobiernos en turno. La tarea de la fiscalización superior debe ser neutral, objetiva, imparcial y confiable.

La fortaleza principal del control externo de los recursos públicos reside en que el que audita no depende del auditado. Las debilidades posibles del control externo tienen lugar cuando el órgano auditor no es autónomo ni independiente, pues entonces puede existir una fiscalización sesgada, parcial e incompleta.

En cuanto al control interno, éste es necesario, siempre que se profesionalice; es decir, sea parte de un servicio civil de carrera eficiente y eficaz. Este control puede ser muy útil por sus funciones preventivas y correctivas. Por ejemplo, a través de sus atribuciones preventivas, es posible que logre que muchas conductas públicas no deriven en responsabilidades, y de esta forma auxilia en la carga de trabajo que le correspondería a los órganos de control externo. En México, el control interno no es profesional ni carrera y destina una cantidad de recursos muy superior al control externo. En las condiciones actuales, el control interno nacional podría desaparecer para que los recursos que hoy se emplean en él, sean trasladados a la Auditoría Superior de la Federación para incrementar el universo de lo auditado.

Desde un punto de vista teórico ambos controles son complementarios. Los problemas ocurren cómo en México, en donde no está consolidado el servicio civil de carrera de los contralores internos ni de los servidores públicos que integran esas contralorías y, en donde además, los presupuestos y los recursos con los que cuentan dichos órganos de control son excesivos y, no guardan correspondencia alguna con los menores recursos que recibe el control externo.

La situación del control interno en el país es deplorable porque estos funcionarios, en general, son complacientes con las irregularidades de los servidores públicos de mayor jerarquía y son exigentes con las desviaciones de los servidores de menor jerarquía. Igualmente, las leyes que establecen y regulan las responsabilidades administrativas requieren múltiples reformas. Una de ellas, muy importante, debe legitimar al ciudadano que presenta una queja administrativa en contra de un servidor público para interponer recursos administrativos contra las decisiones del contralor interno y para impugnar resoluciones de responsabilidad administrativa a través del juicio de amparo.

Por lo que aquí hemos señalado, la autonomía constitucional, orgánica, presupuestal, administrativa, técnica y jurídica de la Auditoría Superior de la Federación es una necesidad impostergable, para satisfacer el principio de rendición de cuentas, evitar la impunidad y, exigir responsabilidades a los servidores públicos que desvían recursos públicos. Además de los argumentos que hemos vertido, distintas declaraciones internacionales del Intosai, como la de Lima o de la Ciudad de México, apuntan en ese sentido. En el derecho comparado, en países como Chile o en países europeos que cuentan con tribunales de cuentas, la autonomía e independencia del órgano que fiscaliza es una realidad.⁴

Entre las ventajas de este cambio constitucional están 1. Cumplir los mandantes, el pueblo, y con sus representantes, los diputados, que la revisión del ejercicio presupuestal, se hará con criterios técnicos y neutrales, y no políticos; 2. Reducir o eliminar las presiones políticas de partidos, gobiernos y poderes fácticos en la revisión de la cuenta pública, es decir, “despartidocratizan” la fiscalización; 3. Perfeccionar los instrumentos de control y de fiscalización; 4. Fortalecer el servicio civil de carrera al interior de la Auditoría Superior de la Federación; 5. Contar con los recursos necesarios para realizar planeación estratégica por varios años; 6. Ampliar el universo de lo fiscalizado; 7. Garantizar en mayor medida el fincamiento de responsabilidades a los servidores públicos que desvían recursos públicos; 8. Proporcionar mejores elementos a la Cámara de

Diputados para las evaluaciones que ésta efectúa al aprobar o no la Cuenta Pública; 9. Ordenar, perfeccionar y, mejorar la contabilidad gubernamental y las normas de fiscalización de los entes públicos; y, 10) Satisfacer las expectativas sociales en la materia.

Las desventajas tienen que ver con lo siguiente: 1. La falta de legitimidad democrática de origen si la sociedad no participa en la designación del auditor superior de la Federación; 2. La posibilidad de que se constituyan mandarinatos internos, lo que podría evitarse con la fiscalización externa del órgano auditor, con fuertes dosis de transparencia y, con participación ciudadana; 3. La eventualidad que los partidos políticos mayoritarios designen al auditor superior y dejen fuera de la designación a las minorías políticas, parlamentarias o sociales; 4. Contar con un funcionamiento interno vertical y no horizontal; 5. No desarrollar ni consolidar un servicio civil de carrera.

Como puede observarse, el peso de las ventajas es superior a las desventajas y, éstas se pueden eliminarse o reducirse, transparentando el funcionamiento del órgano auditor, e incorporando en mayor medida a la sociedad en sus tareas fundamentales, desde la designación del auditor superior hasta en la propia evaluación social del Informe del Resultado y del ejercicio de los recursos empleados para su administración. Lo importante es tener claro que ahí donde los partidos dominan la escena suele generarse corrupción, pues ellos se constituyen en jueces y partes, en sujetos y objetos de la fiscalización estatal. Por eso necesitamos limitarlos para evitar que corrompan las instituciones del Estado, igual que otros poderes fácticos cuando son dominantes.⁵

En esta iniciativa estamos proponiendo que el poder legislativo conserve, la posibilidad de enjuiciar políticamente al auditor. Si concede al auditor superior inmunidad constitucional, podría desaforarlo en los supuestos de comisión de delitos para ponerlo a disposición de los jueces competentes. Lo que actualmente es intolerable es la disposición prevista en el artículo 92, fracción VIII, de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación que dice que el auditor superior de la Federación podrá ser removido del encargo cuando obtenga una evaluación del desempeño poco satisfactoria sin justificación, a juicio de la comisión, durante dos ejercicios consecutivos.

Además, las Cámaras podrían constituir comisiones de investigación, si se reformara el artículo 93, párrafo tercero, de la Constitución, para investigar el funcionamiento de la Auditoría Superior de la Federación. Y, desde luego, pueden solicitar a la Auditoría, toda la información que no sea reservada o confidencial para evaluar políticamente su funcionamiento y organización y, generar los debates necesarios en la sociedad.

La vigilancia y fiscalización del funcionamiento de la Auditoría deben recaer en despachos profesionales independientes, en pares de la Auditoría de carácter nacional e internacional, y, en los ciudadanos, sin que la intervención social esté mediatizada por la Comisión de Vigilancia como ocurre hasta ahora, según los artículos 109 y 110 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación. La Auditoría en caso de obtener autonomía constitucional y orgánica, debe destacarse por profundizar sus niveles de transparencia y de rendición de cuentas de cara a la sociedad.

En cuanto a la manera de compensar al Congreso por la “pérdida” de la Auditoría, propongo que éste desarrolle las medidas de control que ya he expuesto al iniciar esta exposición de motivos.

Esta iniciativa de reforma constitucional propone en síntesis lo siguiente:

1. Otorgar autonomía constitucional a la Auditoría Superior de la Federación para que este órgano pueda iniciar leyes y promover controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad en los ámbitos de su competencia;
2. Establecer que el auditor superior de la Federación será sujeto del juicio político y del procedimiento de declaración de procedencia;
3. Determinar la autonomía orgánica, presupuestal, técnica, de gestión y jurídica de la Auditoría Superior de la Federación;
4. Establecer que el auditor superior de la Federación será elegido por el voto universal, libre, directo y secreto de los ciudadanos;
5. Indicar el porcentaje del Presupuesto de Egresos de la Federación que obligatoriamente debe recibir la Auditoría Superior de la Federación;
6. Señalar que la Auditoría Superior puede conocer de los procedimientos de responsabilidad administrativa e imponer sanciones de ese carácter a los servidores públicos;
7. Establecer que la Auditoría Superior de la Federación puede consignar penalmente a los responsables de desvíos de recursos públicos;
8. Precisar que la Auditoría Superior puede estudiar las Cuentas Públicas de al menos los cinco ejercicios presupuestales anteriores;
9. Maximizar la fiscalización;
10. Indicar que la Auditoría Superior puede fiscalizar las participaciones federales en cuanto a la evaluación de las fórmulas de cálculo de las participaciones y en cuanto a la manera en que se aplican esas fórmulas en los Estados y municipios;
11. Señalar que los resultados de las auditorías de desempeño traen aparejadas responsabilidades a los servidores públicos y no constituyen sólo recomendaciones;
12. Establecer la fiscalización concomitante y previa de oficio;
13. Precisar que no son oponibles a la Auditoría los secretos fiscales, bancarios, ministeriales y fiduciarios;
14. Determinar las consecuencias jurídicas para el caso que la cuenta pública no sea aprobada, incluyendo la revocación del mandato de los servidores públicos responsables;
15. Incorporar a la sociedad civil en la fiscalización de la Auditoría Superior de la Federación mediante la figura de la auditoría ciudadana;
16. Obligar a los estados y al Distrito Federal a contar con órganos constitucionales autónomos para la fiscalización similares a la Auditoría Superior de la Federación; y,

17. Señalar la vigencia del servicio civil de carrera en los órganos autónomos de fiscalización del país.

Por las consideraciones expuestas y fundadas, proponemos la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto que reforma los artículos 71, 76, fracción VI, 79, 105, 110, 111, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para dotar de autonomía constitucional a la Auditoría Superior de la Federación, fortalecer sus atribuciones de fiscalización y combate de la corrupción, y establecer el método para elegir por voto directo de los ciudadanos al auditor superior de la Federación

Artículo Primero. Se adiciona una fracción IV al artículo 71 de la Constitución, para quedar en los siguientes términos:

Artículo 71. El derecho de iniciar leyes o decretos compete

...

...

...

IV. Al auditor superior de la Federación, en las materias de su competencia.

...

Artículo Segundo. Se reforma la fracción VI del artículo 74 de la Constitución, para quedar en los siguientes términos:

VI. Revisar la Cuenta Pública del año anterior con objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas. En caso de que la Cuenta Pública no sea aprobada se iniciarán los procedimientos de juicio político que corresponda. Si se tratara de servidores públicos elegidos mediante el voto ciudadano, éstos se someterán al procedimiento de revocación de mandato en los términos que determine la ley

El examen de la Cuenta Pública que realiza la Cámara de Diputados se hace una vez que la entidad de fiscalización superior de la Federación haya concluido su análisis. La revisión de la Cuenta Pública a cargo de la Auditoría Superior de la Federación tiene por propósito examinar la existencia de discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos y, con relación a los conceptos y partidas respectivas o, si existe exactitud o justificación en los ingresos obtenidos y en los gastos realizados. En caso de encontrar irregularidades la Auditoría iniciará ante ella los procedimientos de responsabilidad administrativa que correspondan. La Auditoría esta facultada para consignar directamente ante los jueces las irregularidades que encontrare y que pudieran ser constitutivas de delito. También iniciará ante ella u otras autoridades los procedimientos de responsabilidad que determinen las leyes. Las auditorías que versen sobre el cumplimiento de programas no sólo darán lugar a recomendaciones, sino según sea el caso, a la determinación de responsabilidades administrativas o penales.

La Cuenta Pública del ejercicio fiscal...

La Cámara de Diputados concluirá la revisión de la Cuenta Pública...

(Se deroga).

Artículo Tercero. Se reforma el artículo 79 de la Constitución, para quedar en los siguientes términos:

Artículo 79. La Auditoría Superior de la Federación es un órgano constitucional con autonomía orgánica, presupuestal, técnica, de gestión y jurídica. La ley maximizará estas características.

La función de fiscalización será ejercida conforme a los principios de exhaustividad, legalidad, imparcialidad y confiabilidad. La entidad de fiscalización superior podrá revisar ejercicios fiscales de los cinco años anteriores o de mayor antigüedad si presume la existencia de irregularidades.

Esta entidad de fiscalización superior de la federación tendrá a su cargo

I. Fiscalizar en forma preventiva, concomitante y posterior los ingresos y egresos; el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, así como realizar auditorías sobre el desempeño en el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales, a través de los informes que se rendirán en los términos que disponga la ley.

También fiscalizará directamente los recursos federales que administren o ejerzan los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales. Las participaciones federales también las podrá fiscalizar, ya sea directamente o con el auxilio de las entidades de fiscalización superior de los estados. Asimismo, fiscalizará los recursos federales que se destinen y se ejerzan por cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, y los transferidos a fideicomisos, mandatos, fondos o cualquier otra figura jurídica. No serán oponible a la Auditoría Superior de la Federación los secretos fiscales, bancarios, ministeriales o fiduciarios o cualquier otro que prevean las leyes.

Las entidades fiscalizadas...

Sin perjuicio del principio de anualidad, la entidad de fiscalización superior de la Federación podrá revisar las cuentas públicas anteriores o segmentos de ellas. Las observaciones y recomendaciones de la Auditoría Superior de la Federación pueden referirse a la Cuenta Pública en revisión o de las anteriores .

De oficio o derivado de denuncias, la Auditoría Superior de la Federación requerirá a las entidades fiscalizadas informes específicos. Si esos requerimientos no fueren atendidos en los plazos y formas señalados en la ley darán lugar a responsabilidades administrativas y penales. Las responsabilidades administrativas serán conocidas y resueltas por la Auditoría. Las responsabilidades penales las consignará directamente ante los jueces competentes. De existir otras responsabilidades las promoverá ante las autoridades competentes. De todo ello informará a la Cámara de Diputados ;

II. Entregar el informe del resultado de la revisión...

Para tal efecto...

El titular...

La entidad de fiscalización superior de la federación deberá pronunciarse en un plazo de 120 días hábiles sobre las respuestas emitidas por las entidades fiscalizadas. El no pronunciamiento de la Auditoría Superior no entraña que las recomendaciones u observaciones hayan sido atendidas.

En el caso...

La entidad de fiscalización superior de la federación...

La entidad de fiscalización superior de la federación...

III. Investigar los actos u omisiones...

IV. Determinar los daños y perjuicios que afecten a la hacienda pública federal o al patrimonio de los entes públicos federales y fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes, así como conocer y resolver de las responsabilidades administrativas. La Auditoría Superior consignará directamente ante los jueces competentes los hechos y conductas que sean probablemente constitutivas de delito. Igualmente, promoverá ante otras autoridades competentes, el fincamiento de las diversas responsabilidades que determina el ordenamiento. En los procedimientos penales la Auditoría coparticipará con el Ministerio Público como parte acusadora.

Las sanciones y resoluciones de la entidad de fiscalización superior de la federación podrán ser impugnadas por las entidades fiscalizadas, servidores públicos y, personas ante las instancias competentes. En tratándose de responsabilidades administrativas y resarcitorias, ante la propia entidad de fiscalización o ante los tribunales a que se refiere el artículo 73, fracción XXIX-H, de esta Constitución conforme a lo previsto en la ley.

El auditor superior de la Federación será elegido por los ciudadanos mediante voto universal, libre, directo y secreto. Los aspirantes a auditor deberán realizar un examen de conocimientos ante el Instituto Federal Electoral. Los cinco que obtengan las mejores calificaciones presentarán sus propuestas ante los ciudadanos en los medios de comunicación electrónica utilizando para ello los tiempos del Estado. No podrán los candidatos a Auditor recibir ningún tipo de financiamiento y no realizarán campaña alguna. En el proceso electoral que corresponda, el auditor será electo y durará en su cargo nueve años. Estará garantizada su permanencia en su función y sólo podrá ser destituido mediante juicio político o declaración de procedencia. A la Auditoría Superior será asignado al menos 0.5 por ciento del Presupuesto de Egresos de la Federación. Los servidores públicos de la Auditoría que no sean de elección o del nivel directivo serán parte del servicio civil de carrera. Sus integrantes regirán su actuación por los principios de combate a la corrupción, profesionalismo, oportunidad, honradez, eficiencia, legalidad, certeza, independencia, imparcialidad y objetividad. La ley regulará las ramas, los sistemas y procedimientos para la preparación, la selección, la designación, la estabilidad, la capacitación, la promoción y la remoción de los servidores públicos de carrera de la

Auditoría. La entidad superior de fiscalización estará sujeta, además de la certificación técnica de otras instituciones nacionales e internacionales, a la más amplia auditoría de los ciudadanos.

Para ser titular...

Los poderes...

El Poder Ejecutivo federal...

Artículo Cuarto. Se reforma el artículo 105 de la Constitución, para quedar en los siguientes términos:

“Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia...

I. De las controversias constitucionales...

- a) La federación...
- b) La federación y un municipio;
- c) El Poder Ejecutivo...
- d) Un estado...
- e) Un estado...
- f) El Distrito Federal...
- g) Dos municipios...
- h) Dos poderes...
- i) Un estado y uno de sus municipios...
- j) Un estado y un...
- k) Dos órganos de gobierno...; y

l) La Auditoría Superior de la Federación respecto de los poderes, órganos e instancias anteriores, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.

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

En los demás casos...

II. De las acciones de inconstitucionalidad...

Las acciones de inconstitucionalidad...

a) El equivalente...

b) El equivalente...

c) El procurador...

d) El equivalente...

e) El equivalente...

f) Los partidos políticos...

g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos...

h) La Auditoría Superior de la Federación en las materias de su competencia respecto de normas de carácter general que vulneren la Constitución.

La única vía...

Las leyes electorales...

Las resoluciones de la Suprema Corte...

III. De oficio...

La declaración...

En caso de incumplimiento...

Artículo Quinto. Se reforma el artículo 110 de la Constitución, para quedar en los siguientes términos:

Artículo 110. Podrán ser sujetos de juicio político...los magistrados del Tribunal Electoral, **el auditor superior de la Federación**, los directores generales...

Los gobernadores...

Las sanciones...

Para la...

Conociendo...

Las declaraciones...

Artículo Sexto. Se reforma el artículo 111 de la Constitución, para quedar en los siguientes términos:

Artículo 111. Para proceder penalmente contra los diputados...el procurador general de Justicia del Distrito Federal, **el auditor superior de la Federación** , así como el consejero presidente...

Si la resolución...

Si la Cámara...

Por lo que toca...

Para poder...

Las declaraciones y resoluciones...

El efecto...

En demandas...

Las sanciones penales...

Las sanciones económicas...”

Artículo Séptimo. Se derogan el penúltimo y último párrafos de la base II del segundo párrafo del artículo 116 de la Constitución y se sustituyen por el siguiente:

Artículo 116 . El poder público...

Los poderes de los estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

I. Los gobernadores...

...

...

...

...

...

...

II. El número de representantes...

...

...

...

...

La fiscalización de los recursos públicos en los estados se realizará a través de órganos constitucionales autónomos con personalidad jurídica y patrimonio propios. Los principios y reglas para su integración, organización y actuación serán los mismos que se prevén en esta Constitución para la entidad superior de fiscalización de la federación .

...

...

...

Artículo Octavo. Se deroga el último párrafo del inciso c) de la fracción V del apartado C, Base Primera, del artículo 122 de la Constitución y en su lugar se propone el siguiente:

Artículo 122. ...

...

...

...

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

Base Primera. Respecto a la Asamblea Legislativa:

...

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

...

...

...

...

...

...

...

c) Revisar...

La Cuenta Pública...

La fiscalización de los recursos públicos en el Distrito Federal se realizará a través de un órgano constitucional autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propios. Los principios y reglas para su integración, organización y actuación serán los mismos que se prevén en esta Constitución para la entidad superior de fiscalización de la federación.

...

...

...

Transitorios

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

Artículo Segundo. El auditor superior de la Federación será elegido en el proceso electoral siguiente a la entrada en vigor de esta reforma. De igual forma se procederá en los estados y en el Distrito Federal.

Artículo Tercero. En tanto se elige o nombra, según sea el caso, a los servidores públicos previstos en este decreto, los que se encuentren en funciones en la federación, en los estados y en el Distrito Federal podrán a juicio de las autoridades competentes, si no hay disposición jurídica en contrario, y con pleno respeto de la soberanía de las entidades federativas y de cada ordenamiento jurídico y nivel de gobierno, continuar en sus encargos.

Artículo Cuarto. En un plazo no mayor de seis meses después de la entrada en vigor de este decreto, el Congreso de la Unión, las legislaturas de los estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal realizarán las adecuaciones legales necesarias para dar eficacia jurídica al presente decreto.

Artículo Quinto. Los concursos del servicio civil de carrera para cubrir las plazas de la Auditoría Superior de la Federación y de las entidades de fiscalización superior de los estados y del Distrito Federal deberán realizarse a más tardar en un año después de la entrada en vigor de este decreto.

Notas

1 Mijangos Borja, María de la Luz. "Autonomía constitucional y diseño legal de la Auditoría Superior de la Federación", en Ackerman, John M.; y Astudillo, César. *La autonomía constitucional de la Auditoría Superior de la Federación*, UNAM, México, 2009, páginas 207-221; y Cárdenas Gracia, Jaime. "El estado de la fiscalización y el control legislativo al poder en México", en Ackerman, John M.; y Astudillo, César. Obra citada, páginas 99-110.

2 Auditoría Superior de la Federación. *Áreas de opacidad y riesgo en el Estado federal mexicano. Oportunidades de mejora*, Cámara de Diputados y Auditoría Superior de la Federación, México, 2009.

3 Crespo, José Antonio. *Fundamentos políticos de la rendición de cuentas*, Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados y Auditoría Superior de la Federación, México, 2001, página 7.

4 Auditoría Superior de la Federación. *La independencia de las entidades de fiscalización superior*, Cámara de Diputados y Auditoría Superior de la Federación, México, 2009.

5 Vega García, Pedro de. "Estado social y Estado de partidos. La problemática de la legitimidad", en *Problemas actuales de derecho constitucional. Estudios en homenaje a Jorge Carpizo*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1994, páginas 389-407.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, sede de la Cámara de Diputados.- México, DF, a 2 de febrero de 2011.

Diputado Jaime Fernando Cárdenas Gracia (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 14 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 6.1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a consideración del Pleno de esta soberanía, la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que adiciona un párrafo tercero al artículo 14 constitucional con el propósito de obligar a todos los jueces y autoridades a interpretar desde la constitución y los tratados, garantizar la pluralidad de métodos interpretativos e, incorporar el principio de proporcionalidad como uno de los métodos para interpretar principios constitucionales.

Exposición de Motivos

I. Introducción. Esta iniciativa tiene un triple propósito: obligar a todos los jueces y autoridades a interpretar el ordenamiento jurídico desde la Constitución y los tratados; garantizar la pluralidad de métodos interpretativos; e, incorporar a la Constitución el principio de proporcionalidad como uno de los métodos existentes para atender la interpretación de principios y el conflicto entre ellos. ¹

Las razones de la iniciativa obedecen a la necesidad de cambiar y dinamizar la cultura jurídica nacional. ¿Por qué necesitamos un cambio en la cultura jurídica del país?

Entre otras cosas, para acompañar el proceso de transición a la democracia. Es absurdo que la transición se planté sólo como cambio en las reglas del juego político que tienen que ver con el acceso y el ejercicio del poder público, pero que no se planté también como un cambio en la manera de concebir y entender el derecho por parte de los operadores jurídicos. Podríamos hipotéticamente acordar las mejores reglas e instituciones pero ello poco serviría si ese proceso no se acompaña con maneras diversas de entender lo jurídico y las potencialidades que esa nueva comprensión genera para mejor proteger y garantizar los derechos fundamentales y los principios democráticos. Un cambio en la cultura jurídica potenciaría los avances institucionales, les daría una profundidad que hoy no se tiene. Tengo la convicción, que entre otras razones, nuestra transición no ha avanzado lo suficiente, porque los operadores jurídicos la suelen frenar con sus visiones tradicionales sobre el Derecho, principalmente los límites que incorporan las escuelas tradicionales de la interpretación y la argumentación.

Hoy debemos entender el derecho y sus alcances de una manera diferente a la del pasado. Debemos remover dogmas y obstáculos para que lo jurídico no sea más un elemento de neutralidad y de asepsia social. El derecho tiene que estar comprometido con los fines y principios del ordenamiento, pero también con la realidad. El derecho no puede ser el obstáculo al cambio social sino el promotor del mismo, la palanca fundamental para nuestro desarrollo en sociedad.

Se nos enseñó en las facultades de derecho del país que el derecho sólo era un conjunto de normas externas, bilaterales, heterónomas y coactivas. Jamás nuestra comprensión ha visto el derecho desde la argumentación que las autoridades y operadores jurídicos hacen sobre las normas. Por otra parte, el Estado de derecho ya no es el imperio de la ley, sino el imperio del derecho, esto es, de la

Constitución, de los principios y de la labor de intérpretes y argumentadores. La profundidad del Estado de derecho se mide por la pluralidad y calidad de la argumentación.²

El estado de derecho –como dice Pisarello³ en su polémica con Eusebio Fernández- implica, por un lado el sometimiento del propio Estado a la legalidad pero también que es indispensable proteger la libertad de los ciudadanos de la injerencia ilegítima de los poderes públicos, sin importar que éstos cuenten con el apoyo coyuntural de la mayoría, sobre todo frente a fenómenos de corrupción o de terrorismo de Estado; pero, por otro, significa controles para los poderes privados, para el mercado, y garantías de derechos sociales de prestación para todos los ciudadanos que los protejan de las desigualdades de hecho que el propio mercado, librado a su propia lógica, produce. Además, el Estado de derecho hoy en día es constitucional, lo que entraña su carácter democrático, promotor de la participación y deliberación ciudadana sobre todos los asuntos de relevancia pública, por ello está orientado hacia la protección de los derechos fundamentales, tanto de libertad como de naturaleza social, económica y cultural, así como incluyente con derechos fundamentales de nuevas generaciones, que se inscribe en un contexto de sociedades pluralistas, multiculturales y heterogéneas dentro de procesos de globalización. Igualmente, el estado de derecho contemporáneo no concibe al derecho exclusivamente como conjunto de reglas, sino también de principios jurídicos expresos e implícitos que subordinan el derecho infraconstitucional al constitucional, pero que debido a la indeterminación de la fuerza expansiva de los principios, es imprescindible la argumentación de todo el ordenamiento. Bien podríamos decir que el derecho de nuestro tiempo es argumentación; el estado de derecho no es ya el imperio de la ley sino el imperio del derecho, esto es, de la Constitución, de los principios y de la labor de intérpretes y argumentadores.⁴

La argumentación jurídica representa una superación de los métodos de interpretación tradicionales.⁵ Los métodos interpretativos que hoy conocemos –gramatical, lógico, histórico, sistemático, etcétera- aparecen cuando se hizo evidente en el siglo XIX que era imposible el mito de la claridad de la ley. La teoría del derecho tuvo que idear algunos métodos interpretativos para que el derecho no perdiera en seguridad jurídica. Savigny estableció cuatro cánones de la interpretación (gramatical, lógico, histórico y sistemático) para permitir al intérprete hallar la idea inmanente a la ley, averiguar el pensamiento del legislador, actuar con objetividad y certeza, sin margen para sus valoraciones personales. En Francia, en el Código de Napoleón de 1804 se dio total prevalencia a la averiguación de la voluntad auténtica del legislador, pues detrás de la letra de la ley hay una voluntad que ilumina, sin posibilidad para la incertidumbre. En Alemania, la jurisprudencia de conceptos entendió que por detrás de las normas jurídicas existe un entramado de conceptos que son expresión de una especie de razón jurídica universal. Conceptos como negocio jurídico, testamento, contrato, compra-venta, préstamo, no son puros nombres de coyunturales invenciones del legislador sino realidades ontológicas que permiten dar solución a cualquier conflicto. A finales del siglo XIX y principios del siglo XX, también en Alemania, el segundo Ihering propone el método teleológico o funcional basado en la vida social e histórica, en donde lo que importa para determinar el significado de la norma es analizar el fin o los fines a los que sirve. En Francia, Geny señala que la norma legal no agota el derecho ni predetermina la sentencia, con lo que queda siempre un amplio espacio para la valoración. Poco a poco, interpretar ya no es tanto conocer o averiguar, cada vez es más valorar y decidir; el referente de la sentencia correcta ya no lo proporciona un método de interpretación sino que ahora son criterios sociológicos de justicia.

El paso al irracionalismo estaba dado. Los irracionalistas sostienen que no hay método o procedimiento que pueda dotar de garantías a la decisión jurídica, que sería, sobre todo, una decisión guiada por las valoraciones e inclinaciones del juez. En esta posición están teorías como el movimiento del derecho libre (Kantorowicz, Fuchs o Ehrlich) y el realismo jurídico estadounidense más extremo como el de Frank o también el realismo jurídico escandinavo de Alf Ross. Hans Kelsen forma parte también de esta corriente, pues la decisión del juez no tiene carácter científico,

es política jurídica, un acto volitivo del juez que escoge entre distintas alternativas de solución y aplica el derecho al caso particular. Frente a los irracionalistas encontramos también posiciones racionalistas que consideran que sí es posible ofrecerle al juez pautas metódicas que permitan que su interpretación de los términos legales sea la correcta y la objetiva.

Las teorías de la argumentación son el producto de esta larga polémica histórica. Aceptan las críticas del irracionalismo pero intentan superarlas con medios diferentes a los de los racionalistas. Constituyen un nuevo paradigma porque no sólo se preocupan por la decisión jurídica de las autoridades, sino que traspasan el edificio jurídico y entienden el razonamiento jurídico como esencialmente dialógico, es decir, la práctica decisoria no está presidida por un razonar subjetivo sino por uno intersubjetivo. Las razones que cuentan no son las de conciencia subjetiva del intérprete sino los argumentos intersubjetivos; las razones que se expresan hacia los otros como justificación de las opciones y decisiones no provienen de su correspondencia con una norma previa, sino de la aceptación de un hipotético auditorio universal capaz de ser convencido con las mejores razones aportadas. En las teorías de la argumentación importa cómo se argumenta, cómo se motiva, cómo se descubren los argumentos, cuáles son sus tipos y cómo se puede evitar la manipulación de los instrumentos retóricos. En otras palabras, si tenemos en cuenta el componente de irracionalidad que puede existir en cualquier decisión, se debe intentar darle un carácter de racionalidad a la argumentación.

Lo fundamental en todas estas teorías es el reconocimiento de que el razonamiento jurídico no es un proceso mecánico ni el derecho un sistema axiomático. ⁶ El derecho no sólo se conforma por reglas que obedecen a la interpretación silogística y a la subsunción, el derecho está también conformado por principios constitucionales y directrices y, desde luego es siempre reformulado por la argumentación. ⁷ El reconocimiento de los principios es clave para entender el modelo argumentativo del derecho en adición al normativo, realista, o puramente axiológico. Los principios y la argumentación han superado la visión formalista del derecho centrada exclusivamente en una de las expresiones de las normas que son las reglas. ⁸

En nuestra tradición el derecho debía ser estatal, de origen legislativo, imperativo y de aplicación mecánica. Ninguna de esas cuatro características es correcta. El derecho no se origina sólo en los órganos del Estado (también en la sociedad, por ejemplo comunidades indígenas), el derecho más importante no está en la ley sino en la Constitución, las principales normas del sistema como la soberanía popular carecen de sanción y, la interpretación de normas constitucionales no es una operación mecánica ni silogística, sino una que recurre a la ponderación entre principios contrapuestos.

El neoconstitucionalismo a diferencia del “excesivo positivismo” ⁹ presenta a la Constitución como el centro, base y fundamento de todo el sistema jurídico, pero es una Constitución pensada en términos de principios y directrices que se interpretan no bajo el vetusto esquema de los métodos tradicionales del derecho, sino mediante la ponderación; la Constitución es omnipotente en cualquier análisis, asunto o caso; la ley pasa a segundo plano, es más, la ley y cualquier otro ordenamiento debe verse siempre bajo el prisma de la Constitución y, algo muy importante, el derecho no representa un esquema homogéneo de sociedad sino otro heterogéneo en donde los sentidos y significados de la Constitución son plurales y en ocasiones difícilmente compatibles.

En estas nuevas realidades se pone en evidencia que el derecho no siempre tiene origen estatal, rompiendo con ello, una de las ideas tradicionales del positivismo. En efecto el derecho tiene también orígenes plurales en las comunidades indígenas, los partidos, sindicatos, iglesias, organismos internacionales, etcétera, y no necesariamente ese mundo normativo que es eficaz, tiene

el reconocimiento de los órganos del Estado. Además y debido a la importancia de la interpretación y de la argumentación, el derecho ya no descansa preponderantemente en cuanto a su origen y formación en los órganos legislativos, el derecho legislado es reelaborado por jueces y autoridades administrativas. Los tribunales constitucionales lo definen por encima del legislador cuando determinan los sentidos de las normas constitucionales. Aquélla visión de la escuela de la Exégesis sobre el papel del legislador racional (que no se equivoca, que no hace nada inútil, que es previsor, etcétera) ya no se sostiene, y el legislador ha dejado de ser el señor del derecho, su lugar lo ocupa el juez constitucional. La imperatividad del derecho también está en crisis: las principales normas del sistema carecen de sanción y su cumplimiento no depende de su grado de coerción sino de su nivel de legitimidad y respaldo social. En este sentido las características clásicas del derecho del positivismo han sido trastocadas. Existe pluralismo jurídico y no monismo, el derecho no tiene necesariamente un origen estatal, el legislador no es el sujeto por antonomasia del derecho y la coerción no es el dato fundamental para saber cuándo una norma debe ser considerada como jurídica.

La formalidad jurídica en el pasado negó que el derecho tuviese como origen un partido hegemónico que generaba el derecho para recrear el sistema. En la actualidad, la formalidad jurídica intenta negar que el derecho tiene su origen en la partidocracia y en los pactos entre los partidos, es decir, se rechaza que los contenidos de la ley están contractualizados y responden a la visión de la clase política y no desgraciadamente a la visión de los ciudadanos.

Desde la visión política del derecho no puede desconocerse que todo sistema normativo está dentro de un contexto y que como dicen los hermenéutas, los textos se leen o deben leer desde esos contextos. Los sistemas jurídicos no se producen por generación espontánea tienen una razón de ser y objetivos políticos evidentes. Ello obliga a estar abierto a nuestras realidades. En el pasado, el derecho mexicano provenía de un sistema autoritario¹⁰ y en buena medida el orden normativo buscaba apuntalar y consolidar ese tipo de régimen. Principalmente el derecho público nacional pretendía lograr esos objetivos. Un repaso a la legislación electoral de la época y a la actuación de las autoridades que la aplicaban daría cuenta de lo que aquí se dice. El cambio del régimen que se dio principalmente en el ámbito electoral propició nuevas formas de entender el derecho electoral. Sin embargo, el resto del sistema normativo sigue incólume, principalmente en cuanto a las reglas del ejercicio del poder público y en cuanto a la forma de entender y comprender el derecho desde la Constitución y los tratados.

II. Razones de por qué todos los jueces y autoridades deben interpretar las normas secundarias desde la constitución y los tratados. En México existe un indebido monopolio de la interpretación constitucional en la Suprema Corte, sin que exista fundamento constitucional alguno. La autoridad secundaria no interpreta “desde” la Constitución y no hay posibilidad del control difuso. Resultado: a) Empobrecimiento de la cultura jurídica y b) Alejamiento de los ciudadanos de la Constitución.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación vía jurisprudencia y no con fundamento en el texto de la Constitución ha impuesto un monopolio totalmente indebido de interpretación constitucional. La Corte impide que otros tribunales del propio poder judicial como el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la federación interpreten y desapliquen normas infraconstitucionales opuestas a la Constitución aunque ello implique una contradicción con los artículos 133, 128 y 41 de la norma fundamental.

El artículo 133 establece, como obligación para los jueces de las entidades federativas, la de resolver de conformidad con la Constitución federal y desaplicar normas infraconstitucionales que

consideren contrarias a la carta magna. El artículo 128 determina que todo funcionario público, sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su encargo prestará la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen. El artículo 41, párrafo primero de la ley fundamental, refiere una obligación para los constituyentes originarios y revisores de las entidades federativas, cuando expresa: “El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de competencia de éstos, y por los de los estados, por lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos en la presente Constitución federal y las particulares de los estados que en ningún momento podrán contravenir las estipulaciones del pacto federal”.

Es palmario que todos estos preceptos señalan la supremacía absoluta de la Constitución como lo indicara Antonio Martínez Báez ¹¹ y sin embargo, la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se aparta de esos contenidos. Con ello se afecta el carácter normativo de la Constitución, la jerarquía de las normas y la validez jurídica del ordenamiento secundario.

El carácter normativo se lesiona porque la Constitución deja de ser una norma de trabajo para toda autoridad judicial y administrativa. Sólo unos cuantos –los miembros de la Suprema Corte- están en condiciones de aplicarla y de interpretarla. Las autoridades se desvinculan de la Constitución y no ven en ella una norma sino un documento político-social. Se disminuye la lealtad a la Constitución, la legalidad secundaria sustituye y abarca el universo del ordenamiento jurídico, y los valores, reglas y principios constitucionales sólo son vinculantes para jueces y autoridades de una manera indirecta.

La jerarquía de las normas se rompe, pues se tiene que seguir un camino indirecto y ajeno a la propia autoridad para determinar si se cumplió con el principio de jerarquía o si fue desatendido. Mucho menos puede hacerse un juicio sobre la ponderación en caso de conflicto entre normas y principios constitucionales. El juez común y la autoridad administrativa son menores de edad sin capacidad para entender, aplicar e interpretar la Constitución. El principio de jerarquía normativa en nuestro país es una ilusión para la mayoría de las autoridades.

Un concepto clave para el estado de derecho consiste en que los jueces y autoridades apliquen el derecho válido. Ese postulado es de difícil realización en México. Los jueces comunes y autoridades administrativas no saben si la norma que aplican es válida, o lo peor, a sabiendas que es inválida tienen que aplicarla, pues no tienen el poder, por lo menos así lo dice el dogma, para apartarla aún en el caso de que sea evidentemente contraria a la Constitución. El conjunto de nuestros jueces y funcionarios no pueden tener un papel crítico con su derecho, ni un compromiso con su actuación, son autómatas que suelen pronunciar mecánica y maquinalmente las palabras de la ley.

Las razones teóricas que se han dado en contra del artículo 133 de la Constitución son inatendibles. Tena Ramírez, por ejemplo, calificó al artículo 133 de la Constitución como “un precepto oscuro, incongruente y dislocador de nuestro sistema”, ¹² pero no esgrimió un solo argumento para responder el porqué debía considerarse a dicha norma como incongruente o dislocadora, exclusivamente indicó que la intervención de jueces locales provocaría una verdadera anarquía en el sistema jurídico. Al parecer, lo único que tenemos para explicar la negativa al control difuso es un argumento *ad hominem* de signo elitista, pues estructuralmente los artículos 133, 128 y 41 pertenecen al ordenamiento constitucional.

El debate no es nuevo, y se remonta a Ignacio Vallarta que tuvo sus dudas sobre la conveniencia de un monopolio del Poder Judicial sobre el control de constitucionalidad. ¹³ Gabino Fraga, en su momento, sostuvo que: “el principio de la supremacía jerárquica de la Constitución es bastante para

considerar que todos los poderes de la Federación, pueden, en lo que se refiere a su propia actuación, interpretar los textos constitucionales relativos sin que al hacerlo extralimiten su competencia o invadan la privativa de otro poder”.¹

Antonio Martínez Báez de manera más comprometida adujo que existe la obligación de apartar el cumplimiento de las leyes contrarias o repugnantes a la Constitución, mediante el examen de la constitucionalidad de las normas secundarias, a toda clase de autoridades, aún al poder ejecutivo, particularmente a través de sus tribunales administrativos.¹⁵ Más recientemente, Elisur Arteaga y Juventino Castro manifiestan posiciones favorables hacia un control de constitucionalidad por vía de excepción.¹⁶ Hasta autores menos partidarios del control difuso como Ignacio Burgoa admiten que en los casos en que alguna ley o Constitución local contenga preceptos manifiesta y notoriamente opuestos a la ley suprema del país, los jueces de cada estado tienen el deber de no aplicarla y atender en sus fallos a los mandamientos de ésta.¹⁷

A pasar de la disputa doctrinal mencionada, el motivo de oposición al control difuso tiene que ver más con la desconfianza hacia los jueces y autoridades administrativas de este país que con una posición jurídica, en tanto que no hay norma en el texto constitucional que dé al Poder Judicial Federal el monopolio del control de constitucionalidad, y si en cambio, hay normas expresas que permiten sostener la viabilidad de un control difuso.

El origen del artículo 133 proviene de la cláusula segunda del artículo VI de la Constitución estadounidense,¹⁸ y de la tradición sentada por el famosísimo caso *Marbury versus Madison*,¹⁹ pero en el derecho latinoamericano donde confluyen tanto la tradición jurídica de Estados Unidos como la continental europea, encontramos ejemplos como en Perú y en Nicaragua, en donde el control concentrado y el difuso conviven,²⁰ pues se trata en todo caso, de que la Constitución sea realmente una norma suprema, y el criterio de validez para el resto del ordenamiento.

La presente iniciativa pretende que la norma constitucional de manera expresa obligue a todos los jueces y autoridades a interpretar desde la Constitución y los tratados con el propósito de que todos los jueces y autoridades del país tengan como marco de actuación a las normas de mayor jerarquía del sistema. No proponemos que cualquier juez o autoridad declare la inconstitucionalidad de las normas, lo que proponemos es que los jueces y autoridades armonicen los significados de las normas secundarias a los significados de la Constitución y los tratados. Que éstos vean la ley y los reglamentos desde los significados constitucionales y de los tratados, a fin de respetar el principio de supremacía constitucional y el principio de validez jurídica. De esta suerte, la interpretación y la aplicación jurídica, responderían más a los derechos fundamentales y a los principios democráticos. Lograríamos una vinculación mayor entre el texto constitucional, la ley y la realidad.

III. Razones que damos para explicar por qué debe privilegiarse la pluralidad de métodos interpretativos. Una Constitución pluralista y democrática no debe privilegiar un solo método porque se empobrecería la interpretación. Además, todo método interpretativo remite a una escuela jurídica, es decir una cierta visión unidimensional e incompleta del derecho. El método histórico remite al papel dominante que la Escuela Histórica tuvo en Alemania durante una parte del siglo XIX. El método exegético remite a la Exégesis, escuela dominante en Francia y en los países latinos en el siglo XIX. El método sociológico remite a las escuelas realistas que tuvieron influencia en la primera mitad del siglo XX. El método gramatical está vinculado a las escuelas formalistas del derecho. Los métodos axiológicos a las escuelas iusnaturalistas, etcétera.

Todos esos métodos y escuelas responden a una cierta concepción del derecho, a una forma de entenderlo, en donde a veces se privilegia la parte normativa del derecho, otras se favorece su

comprensión axiológica y, en otras, sus facetas sociológicas. El derecho de nuestros no sólo es norma, también es hecho y valor, pero igualmente es argumentación, afirmación de principios políticos democráticos o, defensa y garantía plena a los derechos humanos o a los derechos de equidad de género. Por eso ningún método debe prevalecer en la interpretación y todos deben ser empleados y, dependiendo de las circunstancias del caso y del contexto, alguno o algunos podrían tener mayor o menor relevancia.

Una forma de transformar la cultura jurídica nacional –excesivamente formalista- reside en aceptar la pluralidad de métodos interpretativos para fomentar una comprensión del derecho más abierta y plural. En pocas palabras más democrática porque entiende que no sólo la democracia tiene que ver con la pluralidad de los sujetos que interpretan las normas sino con la pluralidad de métodos empleados para resolver los conflictos y casos concretos.

IV. Razones a favor de la incorporación del principio de proporcionalidad para interpretar y resolver conflictos entre principios constitucionales. La subsunción y la aplicación mecánica están reservadas para los casos fáciles en donde no se ponen en duda las premisas. En los casos difíciles en donde se ponen en duda las premisas deben acudir a formas argumentativas diversas, de carácter retórico u otras que se apoyan en el principio de proporcionalidad. El silogismo y la subsunción son métodos argumentativos que no sirven para resolver una antinomia de principios. Éstos han venido a modificar los cimientos de la tradicional teoría del derecho. Las razones son las siguientes: los principios ordenan observar una conducta en la mayor medida posible, un principio no puede invalidar a otro y, en la solución de la colisión entre ellos, se busca la concordancia de principios en el ordenamiento. El principio de proporcionalidad, vía para resolver las colisiones de principios,²¹ está compuesto por los subprincipios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto. Con el subprincipio de idoneidad se determina si la intervención en los derechos fundamentales es adecuada o no para contribuir a la obtención de un fin constitucionalmente legítimo. El subprincipio de necesidad sirve para analizar si la medida de intervención en los derechos fundamentales es la más benigna con el derecho fundamental intervenido entre todas aquellas que revisten la misma idoneidad para contribuir a alcanzar el objetivo propuesto. El principio de proporcionalidad en sentido estricto o ponderación sostiene que la intervención en el derecho fundamental debe estar justificada por la importancia de la realización del fin perseguido por la intervención legislativa.

En nuestro tiempo no es aceptable acudir al expediente que jerarquiza principios a priori y de manera absoluta. De darse, significaría entronizar ciertos derechos sobre otros y romper con el carácter abierto y tolerante de las sociedades contemporáneas. El principio de proporcionalidad es superior a otras vías o métodos porque se hace cargo del carácter pluralista, abierto y democrático de la sociedad, es decir, admite el carácter conflictivo y heterogéneo del componente social.

Los conflictos entre normas no se dan sólo a nivel de reglas. Si subimos un escalón más, podemos decir que en todas las partes del orden jurídico se notan fricciones entre los principios de todo derecho, es decir, entre los principios de justicia, de funcionalidad y de seguridad jurídica; ninguno de los principios puede ser realizado de manera total, alguno de ellos tiene que ser sacrificado, total o parcialmente, dependiendo de los casos.²²

El problema de antinomias de principios, no puede atenderse como el problema de las antinomias entre reglas. Los conflictos o antinomias entre principios, según algunos se caracterizan:

“1) Porque o bien no existe una superposición de los supuestos de hecho de las normas, (reglas) de manera que es imposible catalogar en abstracto los casos de posible conflicto, como ocurre

con la igualdad o con los derechos fundamentales; bien porque, aun cuando pudieran identificarse las condiciones de aplicación, se trata de mandatos que ordenan observar una conducta en la mayor medida posible, siendo así que la determinación de lo exigible depende de la concurrencia de otros principios o mandatos; 2) porque, dada la naturaleza constitucional de los principios en conflicto y el propio carácter de estos últimos, la antinomia no puede resolverse mediante la declaración de invalidez de alguna de las normas, pero tampoco concibiendo una de ellas como excepción permanente a la otra; 3) porque, en consecuencia, cuando en la práctica se produce una de estas contradicciones la solución puede consistir bien en el triunfo de una de las normas, bien en la búsqueda de una solución que procure satisfacer a ambas, pero sin que pueda pretenderse que en otros casos de conflicto el resultado haya de ser el mismo...”.²³

Cómo se solucionan los conflictos entre principios, es una cuestión difícil. Algunos proponen tres posibles situaciones teóricas de contradicción entre principios: 1) Un conflicto normativo entre un principio en sentido estricto y una directriz o norma programática: se resolvería con la aplicación preferente del primero, puesto que los principios en sentido estricto recogen valores que se consideran “razones categóricas frente a cualesquiera interés”; 2) un conflicto normativo entre dos principios en sentido estricto; entonces habría que ponderar las razones de cada uno de ellos, así como la preferencia aplicativa de uno sobre el otro; y, 3) un conflicto normativo cuando entran en conflicto dos directrices o normas programáticas, aquí la solución implica determinar la articulación de políticas capaces de lograr, en el mayor grado posible la consecución de los objetivos recogidos en las normas programáticas, por tanto, la ponderación, es la base de la solución a estas antinomias.²⁴ Tal como puede apreciarse, la ponderación juega un papel fundamental en la solución de antinomias entre principios.

Los principios que no son excluyentes en el plano abstracto, no siguen entonces la lógica de las reglas. En los principios, la solución antinómica se da caso por caso a partir de una relación de preferencia condicionada. El modo de resolver antinomias de principios se llama en términos gruesos ponderación, aunque como vamos a ver a continuación, la ponderación es un elemento del principio de proporcionalidad. Otros métodos de solución son: el uso del principio del contenido esencial, la razonabilidad, la concordancia práctica, que entre otros se expondrán. La ponderación entraña una relación de continuidad y efectos recíprocos entre los principios; el perfil o delimitación entre los principios se resuelve siempre en concreto a la luz de la necesidad y justificación de la tutela de otros principios en pugna. Dentro de la Constitución no existen jerarquías internas, por lo tanto, la realización entre principios debe ser precisada en cada situación específica. Los principios deben optimizarse perviviendo entre ellos, no eliminándose mutuamente. Por eso, el resultado de la interpretación entre principios opuestos, no es el triunfo aplastante de alguno de ellos, sino su armonización, la búsqueda de una solución intermedia que procure la menor lesión entre los principios contradictorios.

La ponderación o proporcionalidad estricta se caracteriza como un paso intermedio entre la declaración de relevancia de dos principios en conflicto para normar prima facie un cierto caso y la construcción de una regla para atender en definitiva ese caso. La regla podría generalizarse y cuando ello ocurre, hace innecesaria la ponderación en casos futuros.

Un asunto que no debe perderse de vista en la ponderación o proporcionalidad estricta reside en el objeto de la ponderación: una jerarquía móvil de principios,²⁵ que deben ser jerarquizados por el juzgador caso a caso. Este, desde luego, tiene un ámbito de discrecionalidad amplio, asunto que ha sido muy criticado desde ciertas posiciones que consideran que los juzgadores se transforman en legisladores y hasta en coautores de la Constitución.

Existen teorías materiales de los derechos fundamentales y teorías estructurales de la vinculación del legislador a los derechos fundamentales que intentan prevalecer como criterio para la solución de antinomias entre principios jurídicos.²⁶ Las teorías materiales de los derechos fundamentales: la liberal, democrática y del Estado social se ofrecen para algunos como el marco más adecuado para la interpretación de los derechos fundamentales.

La teoría liberal establece que los derechos fundamentales son derechos de libertad frente al Estado. Estas teorías reconocen al individuo una esfera de libertad negativa previa al Estado. Tal como Locke reconoció, el hombre es dueño absoluto de su propia persona y de sus posesiones.²⁷ La libertad negativa presupone que el individuo puede optar por una conducta entre toda una gama de posibilidades de acción, de escoger entre fines y estrategias alternativas, y define conceptualmente un espacio en el cual, el hombre puede elegir entre diversas alternativas de conductas, ajeno a toda clase de interferencias provenientes del Estado o de otros individuos. La libertad es el ámbito en el que un hombre puede actuar sin ser obstaculizado por otros.²⁸

En toda la tradición liberal de los derechos fundamentales: Locke, Spinoza, Kant, John Stuart Mill o I. Berlin, es claro que la libertad se concibe como no interferencia. Estas ideas llevadas al plano jurídico han significado que autores como Schmitt señalen que los derechos fundamentales no son sino esferas de la libertad, de las que resultan derechos y, precisamente derechos de defensa.²⁹ Los derechos a prestaciones positivas en la obra de Schmitt no son auténticos derechos, son derechos relativos, pues están condicionados por la organización estatal y por el lugar que esta organización asigna al individuo. Los derechos de libertad en cambio no están a disposición del legislador. En consecuencia, los derechos de libertad constituyen un catálogo reducido, y están fuera del ámbito del legislador. Desde luego que en caso de conflicto entre los derechos absolutos de libertad negativa y el resto de los derechos o principios jurídicos éstos prevalecerán indefectiblemente. Sin embargo, Schmitt llegó a sostener que en algunos casos excepcionales estos derechos pueden ser limitados con medidas mesurables y controlables. Estos últimos elementos pueden implicar típicamente presupuestos para el principio de proporcionalidad, y para la armonización entre derechos en caso de conflicto entre ellos, pero con prevalencia de los derechos de defensa.

En otras teorías liberales de los derechos, como la de Rawls, se coincide con la idea que las libertades básicas conforman una lista breve y cerrada, en la cual están incluidas únicamente las libertades del pensamiento y de conciencia, las libertades políticas de asociación, las libertades físicas y de integridad de la persona, y los derechos y libertades implicadas por el principio de legalidad.³⁰ Para Rawls es obvia la prioridad de las libertades sobre todos los demás bienes importantes para la sociedad, incluidos los fines que atañen a una mejor redistribución social de la riqueza. Para Rawls las libertades básicas, y los derechos fundamentales en que se concretan posteriormente, no son susceptibles de restricción. Rawls, por tanto, rechazaría la aplicación de un principio de proporcionalidad o concepto de ponderación. El liberalismo político pretende hacer innecesaria la ponderación mediante la reducción de la lista de derechos fundamentales a los imprescindibles para el desarrollo de las facultades morales de la persona. La teoría de Rawls entra en crisis cuando se aplica una Constitución que reconoce no sólo los derechos de libertad, sino también derechos sociales y derechos fundamentales democráticos.

La teoría democrática de los derechos fundamentales propugna la atribución al sujeto de la mayor capacidad posible para darse normas a sí mismo, defiende un entendimiento del individuo como sujeto soberano, capaz de autogobernarse, que tiene el derecho de no obedecer más que a sus propios designios. La libertad se entiende como libertad ejercida dentro de la comunidad y no por un individuo aislado.³¹

Las normas válidas sólo serán aquellas en donde los individuos hayan participado en calidad de miembros de discursos racionales. En términos habermasianos, el principio democrático no es nada distinto al principio del discurso institucionalizado mediante la forma jurídica.³²

La dimensión democrática de los derechos afecta sobre todo a las libertades de conciencia, opinión, expresión, prensa, información, reunión, sindicación y asociación, que son aquellas que revisten un mayor significado como factores constitutivos de un libre proceso de producción democrática del Estado. Se trata de fundamentos o presupuestos funcionales de la democracia.

La teoría democrática vista desde el principio de proporcionalidad nos señalaría que se concede a determinadas posiciones jurídicas relacionadas con el principio democrático, una primacía o un mayor peso en la ponderación, cuando entran en conflicto con posiciones que se derivan de las libertades o de derechos que tutelan otros bienes. Algunas sentencias del Tribunal Constitucional Español han puesto de relieve, la primacía de ciertos derechos sobre otros en función de su dimensión democrática. La sentencia 104 / 86, concedió una primacía a las libertades de expresión y de información frente al derecho al honor en función del principio democrático.³³

En síntesis, se puede señalar, que los derechos democráticos son restringibles. Pueden ser restringidos en razón de las libertades, de los derechos de prestación y de otros derechos de prestación y democráticos por parte de otros titulares y en razón de otros bienes constitucionales. Existe por tanto un imperativo de armonización de estos derechos con otros en caso de colisión.

La teoría de los derechos fundamentales en el Estado social se basa en el concepto de necesidad.³⁴ El filósofo Ernst Tugendhat,³⁵ establece que los derechos fundamentales señalan reglas de cooperación social que trazan las condiciones en las cuales se desarrollan los vínculos entre los individuos, y entre estos y el Estado. Hay sectores sociales, de la comunidad que no pueden valerse por sí mismos. Por tanto, el sistema de derechos fundamentales no puede sostenerse sobre la presunción errada de que la sociedad está conformada enteramente por individuos capaces, autónomos y autosuficientes, que además intervienen en condiciones de igualdad en la toma de decisiones políticas.

Las reglas de cooperación desarrollan el principio de solidaridad, conforman los derechos prestacionales y prescriben deberes de actuar que tiene un doble efecto de irradiación. Dichos deberes se proyectan en primer lugar sobre el propio afectado –a quien su status inicial como persona autónoma le impone una obligación de autoayuda-, y sobre sus familiares y allegados, que tienen con el afectado un vínculo de solidaridad muy estrecho. Si estas obligaciones positivas no pueden ser satisfechas en primera instancia, se traspasan, de modo subsidiario, sobre todos y cada uno de los miembros de la sociedad, que se aúnan en el Estado.

Autores como Alexy³⁶ han sostenido que el argumento principal a favor de los derechos fundamentales sociales es un argumento de libertad, pues la libertad jurídica para hacer u omitir algo sin libertad fáctica (real), es decir, sin la posibilidad fáctica de elegir entre lo permitido, carece de todo valor.

Ya sea, que los derechos sociales tengan su origen en la necesidad o en la libertad, es un hecho que éstos requieren a diferencia de otros derechos, de leyes de ayuda, subsidio, aseguramiento, organización, impuestos, procedimiento, dirección, planificación y fomento. Como otros derechos, los derechos sociales tienen una validez prima facie, y por tanto, en caso de colisión con otros derechos, será necesaria su armonización o ponderación, en cada caso concreto.

Para no debilitar el núcleo de los derechos sociales se ha sostenido un principio de no regresividad. Esto es, la prohibición del retroceso social, que entraña que al Legislador le está vedado desmontar las medidas que ha adoptado para desarrollar los derechos prestacionales. En virtud de esta prohibición, el legislador está incapacitado para disminuir las medidas que ha aprobado para desarrollar los derechos prestacionales, aunque sectores doctrinales, matizan este principio señalando que el derecho al no retroceso social está ceñido sólo aquellas prestaciones estatales que están dirigidas a satisfacer al “contenido esencial” de los derechos prestacionales.³⁷

La doctrina y la jurisprudencia también han acuñado la afirmación según la cual los derechos prestacionales, en todo su ámbito normativo- que incluye igualmente lo que pueda designarse como contenido esencial-, están sometidos a la “reserva de lo posible”, expresión que no debe entenderse como sólo lo posible desde el punto de vista presupuestario o fáctico, sino también lo posible jurídicamente, es decir, en relación con las exigencias de otros derechos o bienes constitucionales dignos de tutela.

Por la razones anteriores, Bernal ha señalado que los derechos y deberes de protección son posiciones jurídicas prima facie, que se convierten en posiciones definitivas, sólo después de haber sido ponderadas a la luz del principio de proporcionalidad.³⁸

Las teorías materiales son importantes para determinar el contenido de los derechos fundamentales, para intentar establecer un contenido esencial de los derechos. Sin embargo, llevadas a sus extremos, por ejemplo, el de priorizar en términos absolutos unos derechos sobre otros, haría inviable el establecimiento de condiciones democráticas aceptables en la sociedad. Una sociedad regida por los derechos de libertad sin los de igualdad sería aberrante desde el mismo plano de los derechos o viceversa. También una sociedad que entendiera los derechos sólo desde la participación olvidaría que existen bienes jurídicos, que son válidos para todos independientemente de la participación de los ciudadanos.

Existen tres criterios básicos para resolver conflictos entre principios constitucionales. Estos criterios pretenden ser formales, sin embargo, debe reconocerse que aún ellos tienen un sustrato axiológico como los materiales. Dichos criterios estructurales son: las teorías del contenido esencial de los derechos fundamentales, las teorías internas o del contenido reducido de los derechos fundamentales y, el principio de proporcionalidad, en donde uno de sus elementos es la ponderación.

La tesis del contenido esencial asimila a los derechos a entidades que se asemejan a células para señalar, sobre todo que el Legislador, pero también el intérprete de la Constitución, no puede afectar su núcleo. Esto de entrada ha sido criticado, pues los derechos fundamentales carecen de sustancia o esencia; como conceptos que son, están y estarán determinados en cuanto a su extensión por la forma que sean concebidos por los operadores jurídicos.

Entre las teorías del contenido esencial existen diferencias y matices. Hay teorías que mezclan el contenido esencial con el principio de proporcionalidad, y teorías que restringen la dimensión absoluta del contenido esencial a un espacio temporal.³⁹

Las teorías absolutistas proclaman que los derechos fundamentales poseen un núcleo inalterable que no puede ser afectado por el Legislador, y que existe una zona accidental no esencial que puede ser manipulada por éste. Luciano Parejo lo ha explicado así: “existe un límite definitorio de la sustancia nuclear que en ningún caso puede ser traspasado... es el reducto último que compone la sustancia

del derecho, disuelto el cual (aunque sólo sea en algunos de sus elementos) el derecho dejó de ser aquello a lo que la norma fundamental se refiere”.⁴⁰

El problema de la tesis absolutista del contenido esencial, es que orilla al intuicionismo para definir el contenido esencial de los derechos. Por eso se ha dicho, por los defensores de esta tesis, que el contenido esencial se define gracias a las convicciones generalizadas de los juristas. Es decir, el contenido esencial se remite a lo que disponga la doctrina, criterio externo y difuso, que no es aceptable en términos ni jurídicos, ni democráticos, pues cuando se esfuman las convicciones generales de los juristas en los casos difíciles, sólo queda el intuicionismo de los órganos de control constitucional para definir el contenido esencial.

Otro criterio para precisar un contenido esencial absolutista consiste en tratar de buscar los intereses jurídicamente protegidos como núcleo o médula de los derechos. El problema es que no existe un criterio intersubjetivo claro, para establecer en todos los casos si uno de los específicos intereses subjetivos protegidos por el derecho fundamental pertenece al núcleo o a la periferia. La indeterminación de los derechos fundamentales, su vinculación con el resto de los derechos y principios constitucionales, hace muy difícil determinar de manera abstracta, absoluta y permanente, un núcleo para cada derecho que por otra parte, está siempre afectado por el contexto económico y social donde el derecho en cuestión opere.

Las teorías mixtas se hacen cargo del exceso de la tesis absolutista del contenido esencial y lo compaginan con el principio de proporcionalidad. Desde esta perspectiva, los derechos fundamentales son vistos con el mismo esquema de la teoría absoluta, es decir, como cuerpos que ocupan un lugar en el espacio, cuya sustancia se subdivide en un núcleo esencial y en una periferia, sin embargo, se incorpora un matiz, las intervenciones del derecho no están desvinculadas jurídicamente, esto es, dichas intervenciones son admisibles sí se respeta el principio de proporcionalidad.⁴¹

La justificación que brinda la proporcionalidad sólo es válida en la zona periférica del derecho. Toda medida que afecta su contenido esencial es inconstitucional. Medina Guerrero lo explica bien cuando señala que en el derecho constitucional español operan dos límites de los límites: el contenido esencial, que tiene expresa consagración en el artículo 53.1 de la Constitución española y, el principio de proporcionalidad que implícitamente está consagrado en la Constitución. Los dos límites operan en planos independientes. El contenido esencial es una parte definible y cierta del contenido de cada derecho. El principio de proporcionalidad es un instrumento de ponderación de derechos fundamentales.⁴² El contenido esencial está referido a cada momento histórico.

La crítica a las teorías mixtas se puede hacer expresando que es imposible determinar contenidos esenciales de los derechos, pues no existe un criterio racional para ello. La introducción del principio de proporcionalidad en la periferia del derecho es un paso hacia adelante, sin embargo, la idea de que cada derecho fundamental tiene una zona nuclear que no puede ser restringida, es incompatible con la ponderación entre derechos y bienes. La ponderación y proporcionalidad son métodos lógicamente incompatibles con la idea de un contenido esencial duro y absoluto.

La validez de la restricción legislativa se establece mediante la evaluación de su proporcionalidad. El contenido esencial no puede ser definido previamente. De esta manera encontramos dos tipos antitéticos de juicios de constitucionalidad. En la teoría absoluta y mixta del contenido esencial el juicio es unidireccional, esto es, el Tribunal Constitucional se limita a detectar el núcleo del derecho y a observar si la restricción Legislativa lo afecta o no lo afecta; por el contrario, el juicio de constitucionalidad es relacional en términos del principio de proporcionalidad y, por tanto, la labor

del Tribunal de Constitucionalidad consiste en establecer si las ventajas que la restricción legislativa implica para el derecho o bien que la justifica, compensan las desventajas para el derecho restringido, en un examen entre las ventajas y desventajas.

La teoría temporal – absoluta del contenido esencial ha sido defendida por Javier Jiménez Campo.⁴³ Se basa en tres características: absoluta, culturalista y judicialista. Absoluta porque el contenido esencial del derecho es en todo caso irrestrictible por parte del Legislador (preexiste a él); si la legislación afecta al contenido esencial desfigura el derecho fundamental. Es culturalista porque niega que los derechos fundamentales tengan un núcleo esencial que se pueda definir en abstracto, a priori o de manera ideal; afirma que el contenido esencial del derecho se debe identificar en la cultura jurídica existente en cada momento histórico de la sociedad. Es judicialista porque reconoce que aquello que sea el contenido esencial de un derecho fundamental no es algo que pueda ser definido antes del juicio de constitucionalidad de la ley restrictiva.

En la teoría de Jiménez Campo, la cultura jurídica en movimiento y cambio define el contenido esencial. El núcleo de cada uno de los derechos a lo largo de la historia varía y en todo caso guarda en su evolución un parecido de familia en sus sentidos anteriores.

La crítica a esta posición es obvia. En una sociedad heterogénea y pluralista, la cultura jurídica no es un dato objetivo. Además, es incorrecto sostener que el contenido esencial preexiste a la construcción del intérprete constitucional, pues es éste quien define el contenido esencial. Por otra parte, no existe ningún mecanismo racional para controlar el cambio histórico de los contenidos esenciales de los derechos que siempre estarán a merced del intérprete de la Constitución.

Las teorías internas de los derechos fundamentales o del contenido reducido de los derechos, sostienen que todo el contenido de los derechos fundamentales vincula al legislador y que en él se integran posiciones que no pueden ser afectadas por leyes restrictivas, pero que dicho contenido tiene una extensión bastante reducida. La teoría interna señala que todas las normas y posiciones que pueden ser adscritas a un derecho fundamental, tienen una validez definitiva y no sólo una validez prima facie. Las restricciones o límites de los derechos fundamentales no proceden del exterior del derecho sino de una entidad interior o “cosa garantizada” que demarca los contornos de la substancia a la que aluden las disposiciones que los tipifican.⁴⁴

Distintos autores se han ocupado de la teoría: Müller, Habermas e Ignacio de Otto. Müller sostiene que con la ponderación se subvierte la jerarquía formal del orden jurídico, pues mediante este procedimiento se eleva la importancia de la ley y de las demás disposiciones de rango inferior a la Constitución, de manera tal que se sopesan en un mismo nivel con las disposiciones constitucionales. Los derechos fundamentales dejan de ser barreras para los poderes públicos, se diluyen.

Müller con el auxilio de la hermenéutica propone concretar el programa normativo y el ámbito normativo de cada disposición iusfundamental, mediante un análisis lingüístico. El programa normativo consiste en el conjunto de “datos lingüísticos” interpretados que emanan de cada disposición iusfundamental, el ámbito normativo es el conjunto de “datos reales” aludidos por dichos datos lingüísticos. Müller propone un ejercicio lingüístico: reconocer todos los datos lingüísticos que conforman la disposición de derecho fundamental (programa normativo) y enlazar a estos datos lingüísticos todos los fenómenos de la realidad que les corresponda (ámbito normativo). Se intenta suplir la subjetividad del Juez constitucional por la objetividad de los límites prefigurados en el texto de la Constitución, aunque ese análisis lingüístico indefectiblemente estará influido por la apreciación cultural del juzgador en turno.⁴⁵

En España, Ignacio de Otto, elabora una crítica al principio de proporcionalidad. Le parece un artificio subversivo que mina la estructura del orden jurídico, pues la relación entre las normas constitucionales se subvierte por entero en perjuicio de los derechos fundamentales, porque el derecho empieza allí donde acaba la posibilidad de limitarlo. Para de Otto la determinación del contenido de los derechos es un ejercicio de hermenéutica. Se trata de analizar la disposición fundamental por métodos lingüísticos para saber si en su campo semántico se encuentra la norma o la posición iusfundamental que se restringe mediante la ley.⁴⁶

Así de Otto, opina que las limitaciones a los derechos, entendidas como la supresión de una parte de su contenido a causa de actos externos provenientes de los poderes constituidos, no existen, no son necesarias, ni posibles. La Constitución prefigura los contornos del ámbito de los derechos y predetermina todos sus alcances. El contenido del derecho ya viene limitado por la Constitución.

Habermas, en *Facticidad y validez*, crítica la idea de los derechos como valores, pues al estar previstos en la Constitución están revestidos de un carácter deontológico y no teleológico (propio de los valores). Los valores además encarnan preferencias de la comunidad, susceptibles de ser sustituidas y modificadas en todo momento, los derechos fundamentales establecen el deber inmutable de ser cumplidos, hasta que sean despojados de su validez mediante los procedimientos previstos en el ordenamiento.⁴⁷

El filósofo de Frankfurt crítica el carácter discrecional del principio de proporcionalidad, su carácter subjetivo y, la imposibilidad del control racional de las decisiones judiciales cuando se acude al principio de proporcionalidad. Su crítica más dura señala que los derechos fundamentales, mediante la aplicación del principio de proporcionalidad, pierden su validez, son degradados jurídicamente.

Habermas encuentra en la teoría de Günther la respuesta. En los casos de colisión entre derechos fundamentales, la decisión del Juez consiste en hallar entre las normas aplicables *prima facie*, aquella que se acomoda mejor a la situación de aplicación, descrita en la forma más exhaustiva posible desde todos los puntos de vista relevantes. Tarea que el Tribunal Constitucional sólo puede desarrollar en el control concreto de constitucionalidad y no en el abstracto.⁴⁸

La diferencia entre las teorías internas y la teoría externa de la proporcionalidad reside en que la última admite dos momentos. Un primer momento en que las normas adscritas del derecho fundamental valen *prima facie* y, un segundo, en el que permanece un contenido reducido que vale definitivamente después del juicio de proporcionalidad. En las teorías internas el contenido es definitivo, es fijado de antemano, sin tomar en cuenta las circunstancias del caso y las relaciones con el resto de los derechos fundamentales y de los bienes jurídicos implicados. Ahí se aprecia su debilidad e insuficiencia.

Como ya se dijo, el principio de proporcionalidad está compuesto por los subprincipios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto.⁴⁹

Con el subprincipio de idoneidad o de adecuación, se determina si la intervención en los derechos fundamentales es adecuada o no para contribuir a la obtención de un fin constitucionalmente legítimo. Este análisis acerca de la legitimidad del fin legislativo ha sido designado también como juicio de razonabilidad. El objeto de este juicio de razonabilidad consiste en constatar, que la norma legal sub examine no constituye una decisión arbitraria, porque está fundamentada en alguna razón legítima, es decir, no está prohibido explícita o implícitamente por la Constitución.

El subprincipio de idoneidad es un juicio previo, en ocasiones la incertidumbre sobre sí el fin legislativo es legítimo, no puede dirimirse de entrada, por lo que será necesario esperar a la aplicación del último subprincipio: el de proporcionalidad en sentido estricto o ponderación. En caso de duda se está a la presunción de constitucionalidad de la ley.

No obstante, es necesario el agotamiento del subprincipio de idoneidad, pues el juzgador debe en esta etapa determinar los fines inmediatos y mediatos perseguidos por el legislador de la manera más concreta posible, de acuerdo con las circunstancias jurídicas y fácticas relevantes. Cada uno de los fines principales y secundarios de la medida legislativa deben ser analizados por separado para concluir sobre su legitimidad. La idoneidad de una medida adoptada por el legislador dependerá de que ésta guarde una relación positiva de cualquier tipo con su fin inmediato, es decir, debe facilitar su realización con independencia de su grado de eficacia, rapidez, plenitud, etcétera. Bastará en ocasiones la realización parcial del fin legislativo como argumento a favor de la idoneidad de la medida adoptada.

El subprincipio de idoneidad como el de necesidad son análisis preponderantemente fácticos. Esto es, la relación causal entre la medida legislativa y el fin o fines que persiguen es empírica y, debe analizarse tomando en cuenta los conocimientos científicos y/o las convicciones sociales aceptadas generalmente.

El subprincipio de necesidad, sirve para analizar sí la medida de intervención en los derechos fundamentales es la más benigna con el derecho fundamental intervenido, entre todas aquéllas que revisten la misma idoneidad para contribuir a alcanzar el objetivo propuesto. Para algunos este subprincipio representa una extrapolación del óptimo de Pareto, según el cual una situación es eficiente, cuando no puede operarse ningún cambio posible que mejore la posición de alguien, sin desmejorar la posición de otro.

La elección de medios alternativos, el examen de su idoneidad y de la intensidad con la que afectan negativamente al derecho fundamental, son los aspectos determinantes en la estructura argumentativa del subprincipio de necesidad.

Para la aplicación del subprincipio de necesidad se siguen diferentes reglas. Así, los medios alternativos que no puedan llevarse a la práctica por imposibilidad técnica o por sus costos exorbitantes, no deben ser tenidos en cuenta en el examen de necesidad. La comparación entre medios alternativos no sólo es fáctica también es normativa. Un medio alternativo será más benigno desde el punto de vista empírico, si afecta negativamente con menor eficacia, de modo menos duradero y con menor probabilidad a la norma o posición iusfundamental y, si afecta menos aspectos relativos al bien que esta norma o esta posición protegen. Un medio alternativo se revela como un medio más benigno, desde el punto de vista normativo y analítico, si la norma o posición que habría afectado, de haber sido adoptado por el legislador, tiene un significado o una fundamentalidad menor dentro del ámbito normativo del derecho fundamental, que la norma o posición afectada por la medida legislativa cuya constitucionalidad se controla. En caso de duda en el análisis de los medios alternativos, el juzgador debe esperar a la aplicación del principio de proporcionalidad en sentido estricto. El examen del medio más benigno se lleva en abstracto cuando se trata de control de constitucionalidad abstracta de la ley, se desarrolla en concreto, tomando en cuenta el caso, cuando se trata de control de constitucionalidad de la aplicación de la ley.

También es importante destacar que en el examen de necesidad, además de los medios alternativos de afectación a un derecho iusfundamental, deben tomarse en consideración otros intereses de la comunidad o la posible afectación al principio de igualdad.⁵⁰ La perspectiva del examen de

necesidad debe realizarse ex ante, es decir, a partir de los datos y conocimientos que el legislador tenía en la época en que la ley fue adoptada por el parlamento. Cuando más intensa sea la intervención legislativa, más intenso deberá ser el control del juez constitucional. Finalmente, una medida legislativa debe ser declarada inconstitucional por carecer de necesidad, sólo cuando aparezca de modo evidente con fundamento en premisas empíricas, analíticas y normativas seguras, que existe un medio alternativo que, siendo igualmente idóneo para fomentar el fin inmediato, interviene con menor intensidad en el derecho fundamental.

El principio de proporcionalidad en sentido estricto o ponderación, sostiene que la intervención en el derecho fundamental debe estar justificada por la importancia de la realización del fin perseguido por la intervención legislativa. El principio de proporcionalidad se estructura argumentativamente en tres pasos:

1. El primero consiste en determinar las magnitudes que deben ser ponderadas, es decir, la importancia de la intervención en el derecho fundamental y la importancia de la realización del fin perseguido por la intervención legislativa.
2. El segundo consiste en comparar dichas magnitudes, a fin de determinar si la importancia de la realización del fin perseguido por la intervención legislativa es mayor que la importancia de la intervención en el derecho fundamental.
3. El tercero es construir una relación de precedencia condicionada entre el derecho fundamental y el fin legislativo, con base en el resultado de la comparación llevada a cabo en el segundo paso.

Las reglas del primer paso se expresan así: A) Cuanto mayor sea la importancia material de un principio constitucional dentro de la Constitución mayor será su peso en la ponderación (regla del peso abstracto); B) cuando más intensa sea la intervención en el derecho fundamental, mayor será el peso del derecho en la ponderación; correlativamente cuanto más intensa sea la realización del principio que fundamente la intervención legislativa, mayor será su peso en la ponderación (peso concreto); C) la intensidad de la intervención en el derecho fundamental depende del significado, en cuanto a la realización de las facultades de la persona liberal, de la persona democrática y del individuo del Estado social, que tenga la posición prima facie afectada por la intervención legislativa, dentro del ámbito normativo del derecho respectivo; D) la intensidad de la realización del fin mediato del legislador depende de la función que el fin inmediato desempeña para la satisfacción de los intereses individuales o colectivos que el fin mediato garantiza; E) la intensidad de la intervención en el derecho fundamental depende de la eficacia, rapidez, probabilidad, alcance y duración con los que la intervención legislativa afecte negativamente a la posición iusfundamental prima facie; y, F) la intensidad de la realización del fin mediato del legislador depende de la eficacia, rapidez, probabilidad, alcance y duración con los que la intervención legislativa contribuya a obtener al fin inmediato del legislador.

Además, para determinar las magnitudes que deben ser ponderadas, existen criterios para la determinación de la intensidad de la intervención en el derecho fundamental. Los criterios que operan en el nivel normativo insisten en la función y papel de los derechos fundamentales, su peso o prioridad, por ejemplo, en decisiones anteriores. También se establece que cuantas más conexiones tenga un derecho fundamental con la realización del principio democrático, mayor será su peso en la ponderación. Igual ocurre con la dignidad humana.

Los criterios que operan en el nivel empírico para determinar la intensidad de la intervención en el derecho fundamental, tienen relación con la eficacia, rapidez, probabilidad, alcance y duración.

El segundo paso que compara magnitudes para medir la importancia entre el derecho fundamental y la intervención legislativa, se apoya en la ley de ponderación establecida por Alexy: "...cuanto mayor es el grado de no satisfacción o de afectación de un principio, tanto mayor tiene que ser la importancia de la satisfacción del otro...". Esta ley de precedencia se basa en dos reglas que establecen cargas argumentativas.⁵² La primera señala que los argumentos que juegan a favor de la realización del principio constitucional que respalda la intervención Legislativa, deben tener peso por lo menos equivalente al de los argumentos que juegan en contra de la intervención en el derecho fundamental. La segunda precisa que la regla que establece una relación de precedencia condicionada, producida como resultado de la ponderación, debe ser aplicada a todos los casos idénticos y análogos.

El tercer eslabón es la construcción de una regla de precedencia condicionada. Se trata de una relación de precedencia condicionada, porque el elemento normativo que adquiere prioridad, no pasa a ocupar una posición jerárquica superior en el ordenamiento jurídico. Sólo determina la solución para el caso concreto y para los futuros casos idénticos y análogos.

El principio de proporcionalidad no es el único al que acude el juez constitucional. En algunos países doctrinaria y jurisprudencialmente se ha hecho hincapié en otros principios y métodos. Konrad Hesse proponía como principios de interpretación constitucional: el de la unidad de la constitución práctica, el de corrección funcional, el de valoración de la relevancia de los puntos de vista o de la eficacia integradora y, el de la fuerza normativa de la Constitución.⁵³ En Latinoamérica Rodolfo Luis Vigo, ha propuesto sus diez directivas de interpretación constitucional que a saber son: optimizar la fuerza normativa de la Constitución, la Constitución como sistema, la unidad del ordenamiento jurídico, la máxima funcionalidad del régimen político, la consolidación de los valores constitucionales, la atención a las consecuencias sociales, la fidelidad no estática al poder constituyente, la estabilidad relativa de las decisiones interpretativas, la fundamentación apropiada de las decisiones y el esfuerzo coordinador del derecho constitucional con el derecho de origen internacional.⁵⁴ En España, Ezquiaga Ganuzas describió en forma pormenorizada, todos los argumentos interpretativos que utiliza el Tribunal Constitucional Español, que son: el analógico, el argumento a partir de principios, el sistemático, el a fortiori, el a contrario, el psicológico, el de la no redundancia, el apagógico, el pragmático, el de autoridad y el histórico.⁵⁵ En ese mismo país, se proponen siguiendo a Hesse y la jurisprudencia constitucional, reglas interpretativas propiamente constitucionales: unidad constitucional, corrección funcional, efectividad constitucional, fuerza normativa de la Constitución, armonización de los bienes constitucionales y, sobre todo, la regla política.⁵⁶

No obstante, es hora de justificar por qué el principio de proporcionalidad es superior a los anteriormente mencionados y a los criterios que se han expuesto en este capítulo. En principio, debo decir, que cualquier método que jerarquice de manera a priori, sin consideración del caso, un derecho fundamental sobre otro, carece de sentido en una sociedad pluralista. Cualquier jerarquización a priori absoluta y hasta relativa se encuentra marcada fuertemente por condicionamientos ideológicos. Zagrebelsky ya ha indicado el carácter dúctil y pluralista del derecho hoy en día, en donde ningún derecho o principio tiene o recibe una jerarquización a priori, porque ello significaría entronizarlo y romper con el carácter abierto y tolerante de las sociedades contemporáneas.⁵⁷

La jerarquización de principios implica marcar a la sociedad con condicionantes ideológicos. Una ideología, un proyecto, se coloca por encima de los demás. La teoría jurídica brinda ejemplos, sin embargo, de esa jerarquización. El constitucionalista argentino Miguel Ángel Ekmekdjian sostiene que es errónea la idea de que los derechos constitucionales tienen la misma jerarquía porque los derechos son proyecciones de los valores y, toda teoría de los valores supone un orden jerárquico de los mismos, de modo que es preciso concluir que los derechos se encuentran ordenados jerárquicamente. Ekmekdjian propone la siguiente jerarquía en términos absolutos: 1) Derechos a la dignidad humana y sus derivados (libertad de conciencia, intimidad, defensa); 2) derecho a la vida y sus derivados (derecho a la salud, a la integridad física y psicológica); 3) derecho a la libertad física; 4) restantes derechos de la personalidad (identidad, nombre, imagen, inviolabilidad del domicilio); 5) derecho a la información; 6) derecho de asociación; 7) los restantes derechos individuales; y, 8) los derechos patrimoniales. Ekmekdjian deja fuera los derechos políticos, sociales, económicos y culturales.⁵⁸ Como puede apreciarse, el tipo de sociedad que se desprendería de esta jerarquización tiene que ver muy poco con las realidades y el componente pluralista y heterogéneo de las sociedades, además, que privilegia una faceta del ser humano por encima de otras que también son fundamentales.

Lo anterior pone de relieve que los métodos que jerarquizan derechos son disolventes y desarticuladores social e individualmente. El principio de proporcionalidad que como ya ha quedado dicho tiene por propósito contrapesar los bienes jurídicos en liza de acuerdo a las circunstancias del caso, para determinar cuál es más importante para esa circunstancia concreta, se hace cargo del carácter pluralista abierto y democrático de las sociedades. También admite el carácter conflictivo y heterogéneo de las sociedades. Parte de la idea, de que en principio no hay derechos absolutos que puedan jerarquizarse a priori.

La técnica apoyada en el principio de proporcionalidad, es un método ampliamente usado por los tribunales constitucionales europeos y por la Suprema Corte de Estados Unidos.⁵⁹ Para algunos, nació en Estados Unidos, de la mano de sentencias a libertad de expresión, para extenderse después a todo el derecho constitucional. Por ello, uno de los dogmas más extendidos en la doctrina norteamericana es que este principio de proporcionalidad o *balancing* es absolutamente inevitable e indispensable cuando entran en juego valores directamente reconocidos en el texto constitucional y, en especial, cuando se trata de juzgar el interés público en la libertad de expresión en conjunto con otros bienes y/o derechos constitucionales.⁶⁰

No obstante la extensión del principio de proporcionalidad en la jurisprudencia constitucional, existen fuertes críticas al mismo. Habermas, como ya se indicó señala que la aplicación del principio de proporcionalidad pone en riesgo la fuerza de los derechos, pues se derrumba el carácter deontológico de éstos, en aras, cuando existe colisión entre ellos, de intereses colectivos. Además de que la aplicación de la proporcionalidad no implica el control racional en las decisiones.⁶¹

Como bien dice Alexy, la crítica de Habermas puede expresarse como un conjuro del peligro de un “demasiado poco” en los derechos fundamentales. Böckenförde, crítica al principio de proporcionalidad porque los derechos fundamentales entendidos como principios desplegarían sus efectos a lo largo de todo el ordenamiento y, de este modo, generarían una eficacia expansiva en todos los ámbitos jurídicos, que conduciría necesariamente a una eficacia horizontal o eficacia frente a terceros de los derechos fundamentales, así como el reconocimiento de que existan contenidos iusfundamentales de protección, de aseguramiento social, de organización y procedimiento, que exigen una actuación positiva del Estado y que no se limitan –como los clásicos derechos de libertad- a exigir únicamente omisiones estatales. Esto es, el legislador perdería toda autonomía y su actividad se agotaría en la mera definición de aquello que ya está decidido en la

Constitución, con lo que el proceso político democrático perdería todo significado.⁶² Sobra decir que la crítica de Böckenförde, a diferencia de la de Habermas, es por los excesos del principio de proporcionalidad.

La respuesta a Böckenförde, que ha dado Alexy es muy clara. Es falso que la Constitución y sus principios atenen de manos al legislador. Una Constitución decide ciertamente asuntos fundamentales que el legislador no puede alterar o romper, pero también deja muchos ámbitos abiertos para que el legislador y el proceso político democrático operen y, por tanto, en ese sentido, la Constitución es un orden marco.⁶³

La crítica de Habermas se ha contestado señalando que, el principio de proporcionalidad no brinda certezas absolutas, tan sólo certezas racionales. No proporciona una racionalidad absoluta pero sí una racionalidad aceptable y plausible. La proporcionalidad confluye con las tesis moderadas frente a la tesis del único resultado de Dworkin y las tesis irracionalistas. Con la proporcionalidad es posible establecer resultados o decisiones de manera racional que son bastante aceptables, lo que justifica totalmente el método.⁶⁴

En otras palabras, no es un método irrefutable desde el punto de vista racional, pero su mecanismo de elaboración permite al menos un alto grado de justificación en la decisión judicial.

La otra crítica de Habermas puede ser desmontada aduciendo que después de la aplicación del principio de proporcionalidad el derecho ganador para el caso en concreto, no queda diluido sino fortalecido. Lo que no es posible, es consolidar en abstracto núcleos de derechos, pues ello conduciría al conflicto insalvable entre ellos. Es por tanto, necesaria la labor de ponderación a través del principio de proporcionalidad para que ante situaciones específicas alguno de los derechos prevalezca. La otra solución conduciría indefectiblemente al empantamiento social o a la jerarquización entre derechos.

Por lo que ve a las teorías del contenido esencial, basta decir que el significado de los derechos no puede ser determinado en abstracto con métodos puramente lingüísticos o hermenéuticos simples, se requiere del caso y de la colisión entre derechos para atribuir significados. No es posible a estas alturas apoyar posiciones esencialistas, los significados se encuentran a partir de las relaciones entre los conceptos y de éstos con el caso y el ordenamiento. Ahí está la riqueza del principio de proporcionalidad que mantiene la pluralidad de principios, y que acude a la realidad del caso para cualquier definición de precedencia condicionada.

El principio de proporcionalidad se enmarcara también dentro del carácter abierto de las sociedades. No hay soluciones definitivas de una vez y para siempre. Las soluciones jurídicas de los más altos tribunales de cada país son siempre revisables a la luz de los retos que van colocando los casos. Se trata de una visión viva y en permanente cambio del derecho, de equilibrios entre derechos contrapuestos que, sin embargo, requieren de solución en su enfrentamiento. No es que se niegue el papel que puede desempeñar la teoría del contenido esencial en el principio de proporcionalidad, desde luego que la tiene, pero es secundaria, puede servir para especificar al menos los siguientes elementos: quién es el titular del derecho; quién debe respetar o dar efecto al derecho de aquél; cuál es el contenido de la obligación, describiendo no sólo sus actos específicos, sino también el tiempo y otras circunstancias y condiciones para su aplicación; cuáles son las condiciones en las que el titular pierde su derecho, incluyendo aquéllas –si la hubiere– bajo las cuales puede renunciar a las obligaciones relevantes; qué facultades y poderes ostenta el titular en caso de incumplimiento del deber; y, sobre todo, qué libertades disfruta el titular que demanda el derecho, incluyendo una especificación de sus fronteras, como es el caso de la determinación de deberes, especialmente el

deber de no interferir con las libertades de otros titulares de ese derecho o de otros derechos reconocidos.⁶⁵

De lo expuesto y fundado, se propone la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto que adiciona un párrafo tercero al artículo 14 constitucional con el propósito de obligar a todos los jueces y autoridades a interpretar desde la Constitución y los tratados, garantizar la pluralidad de métodos interpretativos e, incorporar el principio de proporcionalidad como uno de los métodos para interpretar principios constitucionales

Artículo Único. Se adiciona un tercer párrafo al artículo 14 constitucional y se recorren después de él, los actuales tercero y cuarto, para quedar en los siguientes términos:

“Artículo 14. A ninguna ley...

Nadie podrá ser...

Los jueces y autoridades están obligados a interpretar y aplicar las normas jurídicas desde la Constitución y los tratados. La Constitución garantiza la pluralidad de métodos interpretativos. En la interpretación constitucional se acudirá, entre otros, al principio de proporcionalidad .

En los juicios del orden criminal...

En los juicios del orden civil...”.

Transitorios

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

Notas

1 Esta iniciativa es deudora de la obra: Cárdenas, Gracia, Jaime Fernando, *La argumentación como derecho*, México, UNAM, 2005.

2 Häberle, Peter, *Retos actuales del Estado constitucional*, Oñati, Instituto Vasco de Administración Pública, 1996, pp. 17-46 y Häberle, Peter, *Pluralismo y constitución. Estudios de teoría constitucional de la sociedad abierta*, Madrid, Tecnos, 2002, pp. 105-124.

3 Pisarello, Gerardo, “Por un concepto exigente de Estado de Derecho (A propósito de un artículo de Eusebio Fernández)”, Madrid, *Revista Sistema*, número 134, mayo de 1988, pp. 97-106. Fernández García, Eusebio, “Hacia un concepto restringido de Estado de Derecho”, Madrid, *Revista Sistema*, número 138, pp. 101-114.

4 Hierro, Liborio, *Estado de derecho. Problemas actuales*, México, Fontamara, 2001, pp. 17-44.

5 García Amado, Juan Antonio, “Retórica, argumentación y derecho”, *Isegoría. Revista de filosofía moral y política*, Madrid, número 21, noviembre de 1999, pp. 131-145. García Amado, Juan Antonio, *Teorías de la tópica jurídica*, Madrid, Civitas, 1988, pp. 31-33.

6 Alexy, Robert, *Teoría de la argumentación jurídica*, traducción de Manuel Atienza, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1989, pp. 205-280.

7 Zagrebelsky, Gustavo, *El derecho dúctil. Ley, derechos, justicia*, Madrid, Trotta, 1995, pp. 109-156.

8 Atienza, Manuel, y Ruiz Manero, Juan, *Las piezas del derecho. Teoría de los enunciados jurídicos*, Barcelona, Ariel, 1996, pp. 1-25.

9 Comanducci, Paolo, "Formas de neoconstitucionalismo: un análisis metateórico", en Carbonell, Miguel (ed.), *Neoconstitucionalismos*, Madrid, Trotta, 2003, pp. 83 y ss.

10 Para una tipología de los regímenes no democráticos ver: Linz, Juan, "Totalitarian and Authoritarian Regimes", en Greenstein, Fred I., y Polsby, Nelson W (eds.), *Handbook of Political Science*, vol. 3: Macropolitical Theory, Massachusetts, Addison-Wesley Publishing Company, 1975, pp. 24-267.

11 Martínez Báez, Antonio, "El indebido monopolio del Poder Judicial de la Federación para conocer de la inconstitucionalidad de las leyes", *Obras político-constitucionales*, México, UNAM, 1994, pp. 523-530.

12 Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 31ª. ed., México, Porrúa, 1997, pp. 543-548.

13 Vallarta, Ignacio L., *Cuestiones constitucionales. Votos*, México, Porrúa, 1980, t. III, p. 382.

14 Citado por Castro y Castro, Juventino V., *La posible facultad del Poder Judicial para iniciar leyes*, México, SCJN, 1999, p. 137.

15 Martínez Báez, Antonio, "El indebido monopolio del poder judicial de la federación para conocer de la inconstitucionalidad de las leyes", *Obras político-constitucionales*, México, UNAM, 1994, pp. 523-530.

16 Arteaga, Elisur, *Derecho constitucional*, México, Harla-Oxford University Press, 1998, colección Juristas Latinoamericanos, pp. 53 y ss. Castro y Castro, Juventino V., *La posible facultad del poder judicial para iniciar leyes*, México, SCJN, 1999, pp. 143-144.

17 Burgoa Orihuela, Ignacio, *El juicio de amparo*, 18a. ed, México, Porrúa, 1982, p. 167.

18 Story, Joseph, *Comentario abreviado a la Constitución de Estados Unidos de América*, México, Oxford University Press, colección Grandes Clásicos del Derecho, vol. 6, 1999, pp. 294-296.

19 González Oropeza, Manuel, "Marbury versus Madison. La política en la justicia", *Estudios en homenaje al doctor Héctor Fix-Zamudio en sus treinta años como investigador de las ciencias jurídicas*, México, UNAM, 1989, tomo I, p. 315.

20 Pérez Tremps, Pablo, "La justicia constitucional en Nicaragua", *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, número 106, octubre-diciembre de 1999, pp. 9-27. Fernández Segado, Francisco, "El control normativo de la constitucionalidad en Perú. Crónica de un fracaso anunciado", *Revista Española de Derecho Constitucional*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, número 56, mayo-agosto de 1999, pp. 11-42.

21 Alexy, Robert, "Sistema jurídico, principios jurídicos y razón práctica", en *Derecho y razón práctica*, México, Fontamara, 1993, pp. 9-13 y Bernal Pulido, Carlos, *El principio de proporcionalidad y los derechos fundamentales*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2003, 686-798. Ver también: Alexy, Robert, "Ponderación, control de constitucionalidad y representación", en Perfecto Andrés Ibáñez y Robert Alexy, *Jueces y ponderación argumentativa*, México, IJ-UNAM, 2006, pp. 1-18.

22 Engisch, K., *Introducción al pensamiento jurídico*, traducción de Ernesto Garzón, Guadarrama, Madrid, 1967, pp. 204-205.

23 Prieto Sanchís, Luis, *Justicia constitucional y derechos fundamentales*, editorial Trotta, Madrid, 2003, pp.183-184.

24 Ruiz Sanz, Mario, *Sistemas jurídicos y conflictos normativos*, Madrid, Cuadernos Bartolomé de las Casas, Universidad Carlos III, Dykinson, 2002, pp. 119-120.

25 Zagrebelsky, Gustavo, *El derecho dúctil. Ley, derechos, justicia*, editorial Trotta, Madrid, 1995, pp. 122-126.

26 Böckenförde, Ernst Wolfgang, "Teoría e interpretación de los derechos fundamentales", en *Escritos sobre derechos fundamentales*, editorial Nomos, Baden-Baden, 1993, p. 36. Bernal Pulido, Carlos, *El principio de proporcionalidad y los derechos fundamentales*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2003, pp. 251 y ss.

27 Locke, John, *Ensayo sobre el gobierno civil*, editorial, Alba, Madrid, 1987, pp. 138-144.

28 Berlin, Isaiah, *Cuatro ensayos sobre la libertad*, editorial Alianza Universidad, Madrid, 1988, pp.191 y ss.

29 Schimtt, Kart, *Teoría de la constitución*, Alianza Editorial, Madrid, 1982, p. 169.

- 30 Rawls, John, *Political Liberalism*, Columbia University Press, New York, 1993, pp. 289-371.
- 31 Bernal Pulido, Carlos, *El principio de proporcionalidad y los derechos fundamentales*, obra citada, p.308.
- 32 Habermas, Jürgen, *Facticidad y validez*, editorial Trotta, Madrid, 1998, pp. 147 y ss.
- 33 Gonzalez Beilfuss, Markus, *El principio de proporcionalidad en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, editorial Aranzadi, Navarra, 2003.
- 34 Heller, Agnes, *La teoría de las necesidades en Marx*, editorial Península, Barcelona, 1986; Herrera Flores, Joaquín, *Los derechos humanos desde la escuela de Budapest*, editorial Tecnos, Madrid, 1989; De Lucas, Javier, y Añón, María José, “Necesidades, razones, derechos”, *Doxa*, numero 7, Universidad de Alicante, 1990.
- 35 Tugendhat, Ernst, *Lecciones de ética*, editorial Gedisa, Barcelona, 1997, p. 334. Tugendhat, Ernst, *Problemas*, editorial Gedisa, Barcelona, 2001.
- 36 Alexy, Robert, *Teoría de los derechos fundamentales*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1997, p.486.
- 37 Bernal Pulido, Carlos, *El principio de proporcionalidad de los derechos fundamentales*, obra citada, p, 385.
- 38 Bernal Pulido, Carlos, *El principio de proporcionalidad de los derechos fundamentales*, obra citada, p. 396.
- 39 Parejo Alfonso, Luciano, “El contenido esencial de los derechos fundamentales en la jurisprudencia constitucional; a propósito de la sentencia del Tribunal Constitucional de 8 de abril de 1981” en *Revista Española de Derecho Constitucional*, numero 3, 1981, pp. 169 y ss.
- 40 Parejo Alfonso, Luciano, “El contenido esencial de los derechos fundamentales en la jurisprudencia constitucional; a propósito de la sentencia del Tribunal Constitucional de 8 de abril de 1981”, obra citada, p. 183.
- 41 Medina Guerrero, M. *La vinculación negativa del legislador a los derechos fundamentales*, Mc Graw, 1997, pp. 145 y ss. Preito Sanchís, Luis, *Estudios sobre derechos fundamentales*, editorial Debate, Madrid, 1990, pp. 140 y ss.
- 42 Medina Guerrero, M., *La vinculación negativa del legislador a los derechos fundamentales*, obra citada, p. 119.
- 43 Jiménez Campo, Javier, *Derechos Fundamentales. Concepto y garantías*, editorial Trotta, Madrid, 1999, p. 24 y ss.
- 44 Bernal Pulido, Carlos, *El principio de proporcionalidad y los derechos fundamentales*, obra citada, pp. 442 y ss.
- 45 Müller, F., “Tesis acerca de la estructura de las normas jurídicas”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, numero 27, 1989, pp. 120 y ss.
- 46 De Otto y Pardo, Ignacio, “La regulación del ejercicio de los derechos y libertades. La garantía de su contenido esencial en el artículo 53.1 de la Constitución” en Martín-Retortillo, L, *Derechos fundamentales y Constitución*, editorial Civitas, Madrid, 1988, pp. 115-119.
- 47 Habermas, Jürgen, *Facticidad y validez*, editorial Trotta, Madrid, 1998, pp. 326 y ss.
- 48 Habermas, Jürgen, *Facticidad y validez*, obra citada, p. 334.
- 49 Bernal Pulido, Carlos, *El principio de proporcionalidad y los derechos fundamentales*, obra citada, pp. 657 y ss.
- 50 En México, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, aplicó en la sentencia SUP-RAP-050/2001, el principio de proporcionalidad al establecer los contornos debidos en las investigaciones de la autoridad electoral. Ver Cárdenas, Jaime, *Lecciones de los asuntos Pemex y Amigos de Fox*, UNAM, 2004, pp. 40 y ss.
- 51 Alexy, Robert, “Epílogo a la teoría de los derechos fundamentales”, en *Revista española de derecho constitucional*, número 66, 2002, pp. 31 y ss.
- 52 Alexy, Robert, *Teoría de los derechos fundamentales*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1997, p. 161.

53 Hesse, Konrad, *Escritos de derecho constitucional*, Centro de Estudios Constitucionales, segunda edición, Madrid, 1992, pp. 40 -48.

54 Vigo, Rodolfo Luis, *Interpretación constitucional*, editorial Abeledo Perrot, Buenos Aires, Argentina, 1993, pp. 105 y ss.

55 Ezquiaga Ganuzas, Francisco J, *La argumentación en la justicia constitucional española*, editorial IVAP, Oñate, 1987.

56 Lafuente Balle, José María, *La judicialización de la interpretación constitucional*, editorial Colex, Madrid, 2000, pp.109 – 123.

57 Zagrebelsky, Gustavo, El derecho dúctil. Ley, derechos, justicia. , editorial Trotta, Madrid, 1995, pp. 122-126. también ver: Maniaci, Giorgio, “Algunas notas sobre coherencia y balance en la teoría de Robert Alexy”, en *Isonomía. Revista de teoría y filosofía del derecho*, ITAM, abril número 20, 2004, pp. 137-177.

58 Ekmekdjian, Miguel Ángel, *Tratado de derecho constitucional*, 2ª edición, De Palma, Buenos Aires, 2000, tomo, 1, pp. 478 y ss.

59 Serna, Pedro, y Toller, Fernando, *La interpretación constitucional de los derechos fundamentales. Una alternativa a los conflictos de derechos*, editorial La Ley, Argentina, 2000, pp. 10-14.

60 Serna, Pedro y Toller, Fernando, *La interpretación constitucional de los derechos fundamentales. Una alternativa a los conflictos de derechos*, obra citada, p. 11.

61 Habermas, Jürgen, Facticidad y validez, obra citada, pp. 327 y ss.

62 Böckenförde, Ernst Wolfgang, *Estudios sobre el Estado de derecho y la democracia*, editorial Trotta, Madrid, 2000, pp. 193-196.

63 Alexy, Robert, “Epílogo a la teoría de los derechos fundamentales”, obra citada, p. 23.

64 Alexy, Robert, “Epílogo a la teoría de los derechos fundamentales”, obra citada, p. 32.

65 Finnis, John, *Natural Law and Natural Rights*, Clarendon Press, Oxford, 1980, pp. 218-219.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro sede de la honorable Cámara de Diputados, México, DF, a 2 de febrero de 2010.

Diputado Jaime Fernando Cárdenas Gracia (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 35 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y EXPIDE LA LEY GENERAL DE CANDIDATURAS INDEPENDIENTES, 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 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 en los artículos 6.1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración del pleno de la Cámara de Diputados la siguiente

Exposición de Motivos

En su artículo 35, fracción II, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que es una prerrogativa del ciudadano “poder ser votado para todos los cargos de elección popular, y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que establezca la ley”, sin embargo, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales dispone que corresponde exclusivamente a los partidos políticos el derecho de solicitar el registro para contender por cargos de elección popular, disposición que es, tal vez, una de las mayores contradicciones del sistema político mexicano.

Esta incoherencia coarta la libertad política de todos los mexicanos, pues no sólo afecta sus legítimas aspiraciones, sino que imposibilita que el electorado que no se siente identificado con alguna ideología partidista o plataforma electoral, cuente con una opción ciudadana para poder decidir y elegir libremente a sus gobernantes.

Alejandro Chanona, en su ensayo *Derechos políticos y candidaturas independientes: asignatura pendiente en la transición democrática mexicana*, sostiene que los derechos civiles y los de participación política constituyen derechos humanos de primera generación puesto que garantizan la facultad de los ciudadanos de participar en la vida pública. Desde esta perspectiva, los derechos políticos contribuyen a la promoción y consolidación de la democracia, así como a la creación de un Estado democrático de derecho. La posibilidad de los ciudadanos de participar en los asuntos públicos forma parte de los derechos democráticos, establecidos por los tratados y convenciones internacionales, entre los que se destacan el derecho a la participación política, así como la igualdad de oportunidades de todos los ciudadanos para presentarse como candidatos y el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a la función pública en sus países. ¹

El derecho internacional de los derechos humanos no sólo sanciona el derecho de todo ciudadano a participar en la vida pública de su país mediante el ejercicio del voto, sino que garantiza los derechos de los ciudadanos sobre los que ostentan los partidos políticos en materia de participación en las contiendas electorales, al señalar claramente que cualquier ciudadano que cumpla con criterios de elegibilidad (que no pueden contradecir norma alguna de los derechos humanos) puede aspirar a ser electo a un cargo público sin necesidad de que sea propuesto por un partido político. Esto es, todo ciudadano, tiene el derecho de convertirse en un candidato independiente. ²

En concordancia con lo anterior, en el artículo 25, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establece que el ciudadano tiene derecho, sin distinciones de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social, a lo siguiente:

- Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
- Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores;
- Tener acceso a la contienda electoral, en condiciones generales de igualdad.³

El derecho ciudadano a votar y ser votado para un cargo de elección popular forma parte de los derechos civiles y políticos reconocidos a nivel internacional. Sin embargo en México, si bien la Carta Magna lo reconoce, en la legislación secundaria y en la práctica electoral, continúa como una simple aspiración, pues sólo pueden ser propuestos por los partidos políticos.

La experiencia internacional

Las candidaturas independientes existen en la mayoría de los países. Como ejemplos se pueden mencionar Dinamarca, Irlanda, Bélgica, Holanda, Francia, Alemania, Chile, Canadá y Estados Unidos. En la mayoría de ellos se garantiza al candidato acceso a los medios de comunicación social, en algunos se le otorga financiamiento público, en otros se requiere el pago de una fianza para postularse o para solventar sólo los gastos administrativos que se generen.

Entre las diversas legislaciones electorales, el caso de Chile es el que con mayor claridad establece la igualdad de oportunidad que deben tener los candidatos independientes frente a los partidos políticos. Al efecto, el artículo 18 de la Constitución de ese país dispone que el Estado garantizará la plena igualdad entre los postulantes independientes y los miembros de partidos políticos tanto en la presentación de candidaturas como en su participación en los procesos electorales y plebiscitarios. En consecuencia, se sancionó la Ley 18.700 Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios que señala los requisitos que deben satisfacer los aspirantes a obtener el registro de una candidatura independiente.

De acuerdo a la Red de Conocimientos Electorales, en sólo 21 países, de los 223 de los cuales se tiene información, se prohíbe la participación de candidatos independientes entre ellos, desafortunadamente se encuentra México. Los otros son Argentina, Aruba, Brasil, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Guayana, Indonesia, Israel, Kenia, Letonia, Nicaragua, Nigeria, Palaos, Perú, Somalia, Sudáfrica, Surinam, Suecia y Uruguay.⁴

El caso de México

El 17 de mayo de 2006, el Congreso de Yucatán aprobó una reforma a su legislación electoral mediante la cual se establece de manera expresa la posibilidad de registrar candidaturas independientes a cargos de elección popular en dicha entidad. A partir de ella se abrió la posibilidad de que tanto en los comicios para gobernador como para diputados locales de mayoría relativa y planillas de ayuntamientos pudiesen participar candidatos independientes. El único requisito que se agrega a los establecidos en la ley es la presentación de un cierto número de adhesiones populares en respaldo de tales candidaturas, las cuales debían ser certificadas ante notario público. Cuando vieron afectado su privilegio de exclusividad para aspirar a cargos de representación popular, tres partidos políticos interpusieron acciones de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la cual confirmó la legalidad de las reformas con el argumento de que las candidaturas independientes no estaban prohibidas en la Carta Magna, pero que era potestad del legislador establecerlas o no en su ámbito de competencia, federal o local.

Con este antecedente, Yucatán se convirtió en el primer estado de la República Mexicana con un presidente municipal independiente. En efecto el 20 de mayo de 2007 Adonay Sierra Avilés, quien bajo las siglas del PRI ya había sido dos veces presidente municipal de Yobaín, rompió con su partido, se registró como candidato independiente y resultó nuevamente electo.⁵

También el Congreso del Estado de Sonora reformó su código electoral para incluir un capítulo sobre candidaturas independientes, pero con posterioridad dichos artículos fueron derogados.

La estructura electoral de nuestro país fue cimbrada por la pretensión de Jorge Castañeda Gutman de competir como candidato independiente a la Presidencia de la República. Ante la negativa del Trife de aceptar su postulación, el aspirante a candidato independiente recurrió por la vía de amparo ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Según explica Miguel Carbonell, ésta nunca entró al fondo de la cuestión, pues sólo se limitó a declarar que el recurrente no había utilizado la vía idónea para impugnar una ley electoral. Si relacionamos esta decisión de la Corte con el recurso de inconstitucionalidad que se ventiló con ocasión del caso Yucatán, en donde las autoridades electorales habían impedido el registro de un candidato independiente, veremos que son claves para elucidar el futuro de este tipo de candidaturas en el país. En este último caso, la vía empleada por Adonay Sierra Avilés, candidato independiente a la presidencia municipal de Yobaín, era la adecuada, por lo cual el alto tribunal consideró la sustancia de la petición. En su resolución, la sala de ministros consideró que la pretensión de Sierra Avilés era legítima y merecía la protección judicial dado que los legisladores *pueden incluir* en el ámbito de su competencia la figura del candidato independiente, tal como lo había hecho el Congreso del estado con fecha 17 de mayo de 2006.

Posteriormente, Jorge Castañeda recurrió ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos la cual emitió un fallo ambiguo que permitió que ambas partes se consideraran vencedoras. Sin embargo, entre otras consideraciones, solicita a las autoridades de nuestro país que se avoquen a la modernización del sistema jurídico nacional a efectos de regular, entre otras figuras, la de los candidatos independientes.

La iniciativa que se presenta

Motiva la presente iniciativa la convicción que comparto con el doctor Alejandro Chanona: México debe transitar de la democracia electoral a la democracia participativa, de la partidocracia a la participación ciudadana. Por ello, en la propuesta que presento se destacan los siguientes aspectos:

1. Posibilidad de participar como candidatos independientes para los cargos de presidente de la República, senadores y diputados federales.
2. Comunicación oficial al IFE sobre la intención de participar como candidato independiente.
3. Relación de ciudadanos equivalente al 0.5 por ciento de los que hubieren sufragado en la elección anterior, certificada ante notario público, que respalden la candidatura.
4. Acceso a medios de comunicación de los candidatos independientes, vía los tiempos oficiales.
5. Financiamiento público a candidaturas independientes.

6. Prohibición a los entes públicos, partidos políticos, agrupaciones políticas nacionales y organizaciones gremiales, de participar en los procesos de registro y de campañas de candidatos independientes.

7. Posibilidad para que los candidatos independientes nombren representantes ante las mesas directivas de casilla.

8. Obligatoriedad de presentar informes de ingresos y egresos de parte de los candidatos independientes.

9. Se establece procedimiento de fiscalización de los recursos erogados en las campañas electorales.

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

Decreto que reforma el artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y propone la expedición de la Ley General de Candidaturas Independientes

Artículo Primero. Se reforma el artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar en los siguientes términos:

Artículo 35. Son prerrogativas del ciudadano:

I. Votar en las elecciones populares;

II. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que establezca la ley.

Los ciudadanos podrán registrar candidaturas independientes en los procesos de elección popular a los cargos de presidente de la República, senadores y diputados. Los ciudadanos que se registren como candidatos independientes cumplirán los requisitos de elegibilidad establecidos por la Constitución y por la ley para cada caso.

I. a V. ...

Artículo Segundo. Se expide la Ley General de Candidaturas Independientes, cuyo contenido es el siguiente:

Ley General de Candidaturas Independientes

Capítulo I Generalidades

Artículo 1. Objeto. La presente ley tiene por objeto establecer el procedimiento a seguir para el registro de los ciudadanos que deseen participar como candidatos independientes a los cargos de elección popular para presidente de la República, diputados y senadores federales.

Artículo 2. Conceptos. Para los efectos de estos lineamientos se entenderá por:

I. Instituto: El Instituto Federal Electoral.

II. Consejo General: El Consejo General del Instituto Federal Electoral.

III. Aspirantes a candidatos independientes: Los ciudadanos que inicien los trámites correspondientes para obtener su registro como candidatos independientes a los cargos de elección popular para Presidente de la República, diputados y senadores.

IV. Candidatos independientes: Los ciudadanos que cuenten con registro otorgado por los consejos correspondientes del Instituto Federal Electoral para participar como candidatos independientes a los cargos de elección popular para presidente de la República, diputados y senadores.

V. Actos anticipados de campaña: Las acciones consistentes en reuniones públicas y privadas, asambleas, debates, entrevistas en los medios de comunicación, encuestas y demás actividades; cuyo objeto sea promover sus imágenes, ideas y propuestas con el fin de obtener un cargo de elección popular, que se realicen con anterioridad a los plazos establecidos en la ley para las campañas electorales.

VI. Actos de campaña: Las reuniones públicas, asambleas, marchas y todos aquellos actos en que los candidatos independientes se dirijan al electorado para promover sus candidaturas.

VII. Cofipe: Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Capítulo II Del Aviso Previo al Registro de las Candidaturas Independientes

Artículo 3. Aviso previo. Los ciudadanos que pretendan participar en una contienda electoral de manera independiente, deberán comunicarlo oficialmente al Instituto Federal Electoral, durante el mes de diciembre del año previo al de la elección, presentando el aviso correspondiente.

Artículo 4. Requisitos del Aviso. El aviso que presenten los aspirantes al Consejo General deberá contener la siguiente información:

I. Nombre completo del aspirante a candidato independiente;

II. Cargo para el que se pretenda postular, especificando en cada caso, si se trata de candidato propietario o suplente;

III. Carta firmada bajo protesta de decir verdad que refiera el cumplimiento de los requisitos que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para acceder a los cargos de Presidente de la República, Senador y Diputado, según sea el caso.

IV. Relación de ciudadanos que respalden la candidatura independiente con las siguientes características:

a) Para el caso de candidaturas independientes para presidente de la República, una relación que contenga el nombre, domicilio, clave de elector y firma autógrafa o su impresión dactiloscópica, si no pudiese firmar, de cuando menos una cantidad de ciudadanos que respalden la candidatura equivalente al 0.5 por ciento de los que hubieren sufragado en la elección presidencial anterior, haciéndose constar mediante fe de hechos notarial.

b) Para el caso de candidaturas independientes de fórmulas de diputados y senadores, una relación que contenga el nombre, domicilio, clave de elector y firma autógrafa o su impresión dactiloscópica, si no pudiere firmar, de cuando menos una cantidad de ciudadanos equivalente al 0.5 por ciento de los que hubieren sufragado en la última elección en el distrito electoral o en la circunscripción senatorial, según se trate de candidaturas a diputados y senadores, respectivamente, haciéndose constar mediante fe de hechos notarial.

I. La relación de los integrantes del comité de organización y financiamiento de los aspirantes a candidatos independientes, señalándose las funciones de cada uno y el respectivo domicilio oficial;

II. El emblema y colores con los que se pretende contender, en caso de aprobarse el registro; los cuales no podrán ser análogos a los de los partidos políticos y coaliciones con registro ante el Instituto;

III. La plataforma política electoral;

IV. El monto de los recursos que se pretende gastar en la precampaña, campaña, y el origen de ellos.

Artículo 5. Acta notarial. Para efectos del cumplimiento de lo establecido en la fracción III del artículo anterior, el Notario Público ante quien se realicen los actos correspondientes, deberá dar fe de que los ciudadanos que respaldan la candidatura firmen de manera autógrafa la relación correspondiente, debiendo solicitar a cada ciudadano la exhibición de la credencial de elector a efecto de corroborar que sean correctos los datos asentados en la relación respecto al nombre, domicilio, clave de elector, así como la firma del ciudadano.

Artículo 6. Restricción del respaldo a candidaturas. Queda prohibido que los aspirantes a candidatos independientes utilicen la coacción para obtener de los ciudadanos el respaldo a sus candidaturas.

Capítulo III Del Procedimiento de Revisión del Aviso Previo al Registro de las Candidaturas Independientes

Artículo 7. Revisión del aviso. Recibido el aviso de algún aspirante a candidato independiente, el Instituto procederá de la manera siguiente:

I. El Instituto verificará, dentro de los 30 días naturales posteriores a la fecha de la presentación del aviso, el cumplimiento de los requisitos señalados en la presente ley.

II. Al término del plazo mencionado en la fracción I del presente artículo, si de la verificación realizada se advierte que se omitió el cumplimiento de uno o varios requisitos, dentro de los cinco días siguientes notificará al candidato independiente, para que dentro de los 15 días naturales posteriores al de la notificación, subsane el o los requisitos omitidos;

III. Dentro de los 10 días siguientes al vencimiento de los plazos referidos en las fracciones anteriores, el Consejo General, celebrará una sesión, cuyo objeto será el determinar si el aspirante a candidato independiente estará o no en posibilidades de solicitar su registro como candidato independiente en los plazos correspondientes.

Capítulo IV Del Registro de las Candidaturas Independientes

Artículo 8. Requisitos de la solicitud de registro. La solicitud de registro que presente cada aspirante a candidato independiente, se ajustará a los siguientes requisitos:

I. Deberá señalar los siguientes datos de cada aspirante a candidato independiente:

- a) Apellido paterno, materno y nombre completo;
- b) Cargo para el que se postule, especificando si se trata de candidato propietario o suplente.

II. Los aspirantes a candidatos independientes para los cargos de diputado por mayoría relativa o senador, deberán presentar la fórmula con el nombre del candidato independiente propietario y suplente, especificando el distrito electoral uninominal en el que pretenden participar.

III. La solicitud de registro deberá acompañarse con la siguiente documentación de cada aspirante a candidato independiente:

- a) Copia simple del acta de nacimiento;
- b) Copia simple de la credencial para votar; y
- c) El documento notariado con el que acrediten la residencia respectiva.

IV. Presentar la fianza en los términos solicitados por el Instituto.

Artículo 9. Fianza. El Instituto establecerá el monto de la fianza que deberá otorgar cada candidato independiente para garantizar el adecuado cumplimiento de sus obligaciones y responsabilidades en materia de financiamiento público.

Artículo 10. Registro de candidaturas independientes a diputados federales. Los aspirantes a candidatos independientes al cargo de diputado federal, se podrán registrar en los consejos electorales distritales.

Artículo 11. Registro de candidaturas independientes a senadores. Los aspirantes a candidatos independientes al cargo de senador, se podrán registrar ante el consejo local.

Artículo 12. Registro de candidaturas independientes para presidente de la República. Los aspirantes a candidatos independientes para la Presidencia de la República exclusivamente se podrán registrar ante el Consejo General del Instituto.

Artículo 13. Comunicación de registro al Consejo General. Los consejos electorales distritales y locales deberán elaborar el registro de los aspirantes a candidatos independientes a los cargos de diputados y senadores del distrito o estado en cuestión y comunicarán al Consejo General, el acuerdo relativo al registro de candidaturas independientes que hubieren realizado, dentro de las 24 horas siguientes a la finalización de la sesión en que realicen los registros.

Artículo 14. Limitaciones a las candidaturas independientes. Las limitaciones para las candidaturas independientes son las siguientes:

- I. No se podrá realizar la sustitución de candidatos independientes registrados por ninguna causa.
- II. Los partidos políticos o coaliciones no podrán registrar como candidatos a ciudadanos que hayan iniciado trámites u obtenido el registro como candidatos independientes para los cargos que establece la presente ley.
- III. Durante el proceso de búsqueda de respaldo ciudadano, así como en la propaganda política o electoral que difundan, los aspirantes y, en su caso, los candidatos deberán abstenerse de expresiones que denigren a las instituciones, a los partidos, a otros ciudadanos, o que calumnien a las personas.
- IV. Queda prohibida la intervención de entes públicos, partidos políticos, agrupaciones políticas nacionales, organizaciones gremiales y personas morales en los procesos de registro y de campañas de candidatos independientes.

Artículo 15. Constancia de registro de candidatura independiente. Una vez cubiertos los requisitos que se señalan en el artículo 8 de la presente, el Consejo aprobará el registro y emitirá la Constancia correspondiente dentro de las 24 horas siguientes a la sesión en que aprueben el registro de la candidatura independiente.

Capítulo V De las Campañas Electorales de los Candidatos Independientes

Artículo 16. Periodo de la campaña electoral. Las campañas electorales de los candidatos independientes podrán iniciar en la fecha que determine la Ley de la materia y la normatividad que para el efecto se establezca y deberán concluir a más tardar tres días antes del día de la elección.

Las reuniones públicas realizadas por los candidatos independientes se regirán por lo dispuesto en el artículo 9 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 17. Restricción de actos de campaña. El día de la jornada electoral y durante los tres días anteriores, no se permitirá la celebración de reuniones o actos públicos de campaña, de propaganda o de proselitismo electorales.

Artículo 18. Actos anticipados de campaña. Los candidatos independientes no podrán realizar actos anticipados de campaña.

Artículo 19. Normatividad aplicable. Los candidatos independientes registrados deberán sujetarse, en lo relativo a las campañas electorales, gastos de campaña y propaganda electoral, a lo dispuesto por el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y las disposiciones que el efecto establezca el Instituto.

Capítulo VI De la Organización de los Candidatos Independientes en el Proceso Electoral y de los Medios de Comunicación

Artículo 20. Comité de campaña. El candidato independiente deberá nombrar un responsable de campaña, así como un Comité de Campaña, debiendo informar al Instituto sus nombres, domicilios y teléfonos donde puedan localizarse.

Artículo 21. Representantes de casilla. Los candidatos independientes, podrán nombrar, por sí mismos o de común acuerdo, representantes ante las mesas directivas de casilla. El Instituto tendrá

a su cargo las actividades de capacitación y educación cívica de los representantes de los candidatos independientes.

Artículo 22. Medios de comunicación. Durante los procesos electorales en que participen, los candidatos independientes tendrán derecho al uso de los medios de comunicación social, conforme a lo siguiente:

I. El tiempo del que dispongan de manera gratuita los candidatos independientes en los medios de comunicación social será adicional al que se otorgue a los partidos políticos o coaliciones. El Instituto será autoridad única en su administración.

II. Durante el período de obtención de respaldos ciudadanos, el Instituto difundirá con cargo a los tiempos oficiales de que disponga, en las circunscripciones electorales que corresponda, la información sobre los aspirantes a candidatos independientes que hayan anunciado su interés de participar como tales. El tiempo total disponible será establecido por el Instituto.

III. Durante las campañas electorales el Instituto deberá destinar el 25 por ciento del tiempo oficial de que disponga, para la promoción de los candidatos independientes que participen en el proceso, dicho tiempo deberá distribuirse entre los candidatos independientes de forma igualitaria.

IV. Los aspirantes y candidatos independientes en ningún momento podrán contratar o adquirir, por sí o por terceras personas, tiempos en cualquier modalidad de radio, televisión e internet.

Capítulo VII De los Recursos Económicos utilizados en las Campañas Electorales por los Candidatos Independientes

De los Ingresos

Artículo 23. Ingresos. Para el desarrollo de las campañas electorales, los candidatos independientes contarán exclusivamente con financiamiento público.

Artículo 24. Limitación a las aportaciones. No podrán realizar aportaciones a los candidatos independientes, en dinero o en especie, por sí o por interpósita persona, y bajo ninguna circunstancia los siguientes:

- a) Los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación y de los estados, los organismos autónomos y los ayuntamientos, salvo los establecidos en la ley;
- b) Las dependencias, entidades u organismos de la administración pública federal, estatal o municipal, centralizados, paraestatales o cualquier otra que maneje o administre recursos públicos;
- c) Los partidos políticos,
- d) Sindicatos,
- e) Extranjeros,

- f) Empresas y personas morales;
- g) Organizaciones con actividades empresariales;
- h) Organismos no gubernamentales;
- i) Los organismos internacionales de cualquier naturaleza;
- j) Los ministros, asociaciones, iglesias o agrupaciones de cualquier culto o denominación religiosa;
- k) Las empresas mexicanas de carácter mercantil y organizaciones con actividades comerciales y empresariales.

Artículo 25. Imposibilidad de solicitud de créditos. Los candidatos independientes no podrán solicitar créditos provenientes de la banca de desarrollo para el financiamiento de sus actividades como candidatos.

Artículo 26. Financiamiento público. Para el financiamiento público de las candidaturas independientes a presidente de la República, senadores y diputados federales, se destinará para cada elección a los candidatos independientes la mitad del tope de gastos de campaña que se defina para cada tipo de elección.

De los Egresos

Artículo 27. Disposiciones aplicables. En todo lo relativo a los recursos económicos utilizados en las campañas electorales por los candidatos independientes, serán aplicables en lo conducente, el COFIPE y las disposiciones del Instituto.

Artículo 28. Límite de egresos. El Instituto fijará los límites a las erogaciones para los procesos de obtención de firmas de respaldo ciudadano a candidatos independientes y para sus campañas electorales.

Artículo 29. Reporte de egresos. Los egresos que durante el desarrollo de las campañas electorales realicen los candidatos independientes deberán estar soportados con la documentación que se expida a nombre del candidato independiente, por la persona física o moral a quien se efectuó el pago. Dicha documentación, deberá cubrir los requisitos a que se refiere el artículo 29-A del Código Fiscal de la Federación, en el entendido de que el candidato independiente será considerado como consumidor final. Asimismo deberá de cumplirse con lo siguiente:

- I. Todos los gastos deberán informarse utilizando los formatos que al efecto establezca el Instituto, los cuales deberán detallar la fecha, el lugar, el monto, el concepto específico del gasto, nombre o razón social y domicilio de la persona a quien se efectuó el pago del bien o servicio;
- II. Se deberán adjuntar los comprobantes originales y las facturas de las erogaciones realizadas.

Artículo 30. Gastos menores. Se permitirá a los candidatos independientes reportar por medio de una bitácora gastos en los rubros de alimentos, viáticos, transporte y otros gastos menores, siempre

y cuando éstos no rebasen en total una cantidad equivalente al 20 por ciento de los gastos máximos de campaña aprobados por el Consejo General para la elección respectiva.

Artículo 31. Marco legal aplicable. Los gastos que realicen los candidatos independientes en la propaganda electoral y las actividades de campaña se sujetarán a lo dispuesto por el Cofipe.

De los Informes y Fiscalización de los Gastos de Campaña

Artículo 32. Control y vigilancia. El Instituto ordenará los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos erogados por los candidatos independientes en el proceso electoral y dispondrá las sanciones administrativas que deban imponerse por el incumplimiento de estas disposiciones.

Artículo 33. Presentación de informe. Los candidatos independientes deberán presentar ante la Comisión de Fiscalización del Consejo General del Instituto, dentro de los 60 días siguientes a la conclusión del proceso electoral respectivo, un informe del origen, monto, destino y aplicación de los recursos utilizados durante la campaña electoral, en los formatos que establezca el Instituto.

Artículo 34. Procedimiento de fiscalización. El procedimiento para la revisión, fiscalización y dictamen de los informes de gastos de campaña de los candidatos independientes, se ajustará a lo siguiente:

I. La Comisión Permanente de Fiscalización en conjunto con la Dirección Ejecutiva de Revisión y Fiscalización revisarán los informes presentados por los candidatos independientes, en un plazo de 120 días contados a partir de su recepción.

II. Si durante la revisión de los informes la Comisión de Fiscalización, advierte la existencia de errores u omisiones, notificará al candidato independiente que hubiere incurrido en ellos, para que en un plazo de 20 días contados a partir de dicha notificación, presente las aclaraciones o rectificaciones que estime pertinentes;

III. Al vencimiento del plazo señalado en la fracción I del presente artículo o, en su caso, al concedido para la rectificación de errores u omisiones, la Comisión de Fiscalización dispondrá de un plazo de 20 días para elaborar un dictamen consolidado y un proyecto de resolución que deberá presentar al Consejo General dentro de los 3 días naturales siguientes a su conclusión;

IV. El dictamen deberá contener por lo menos:

a) El resultado y las conclusiones de la revisión de los informes de los candidatos independientes.

b) Los errores u omisiones, así como las irregularidades encontradas en los mismos, en su caso;

c) El contenido de las aclaraciones o rectificaciones que, en su caso, hayan presentado los candidatos independientes.

d) El proyecto de resolución que se presentará ante el Consejo General, para que proceda a imponer, en su caso, las sanciones correspondientes. El dictamen elaborado en términos de la presente fracción deberá ser notificado dentro de los dos días siguientes al vencimiento del

plazo otorgado para su elaboración, a todos los integrantes del Consejo para los efectos legales a que haya lugar.

Artículo 35. Todo lo no previsto por la presente ley será resuelto por el Consejo General.

Transitorios

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

Segundo. El instituto elaborará los lineamientos y el manual de procedimientos de candidaturas independientes dentro de los 90 días siguientes a la publicación de la presente ley. Dichos documentos deberán incluir toda la normatividad aplicable y los formatos que los candidatos independientes requieren en el proceso electoral, deberán ser documentos claros y de fácil acceso para los ciudadanos.

Notas

1 Chanona Burguete, Alejandro, *Derechos políticos y candidaturas independientes: asignatura pendiente en la transición democrática mexicana*, Nueva Visión Socialdemócrata, número 13. Los derechos humanos en México, julio-septiembre de 2008. Fundación por la Socialdemocracia de las Américas-Convergencia, México, páginas 23-42.

2 Ídem.

3 Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 1966.

4 Consultado en The Electoral Knowledge Network, <http://aceproject.org>

5 Datos consultados *La Jornada*, de fecha 2 de julio de 2007, "Municipio yucateco tiene al primer edil independiente de México en 61 años". Reportero Luis A. Boffil Gómez, sitio en www.jornada.unam.mx

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 2 de febrero de 2011.

Diputado Jaime Cárdenas Gracia (rúbrica)

QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO OMAR FAYAD MENESES, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

El que suscribe, Omar Fayad Meneses, diputado por el Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 62 numeral 2, 68, 69 numeral 1, 76 numeral 1 fracción II, 77, 78, 89 numeral 2, 97, 102, 105 y 239 del Reglamento de la Cámara de Diputados. Someto a consideración de esta asamblea iniciativa que reforma y adiciona los artículos 74, 78, 102, 110 y 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para establecer la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (Fepade) como un organismo público autónomo, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

Corresponde al Estado el ejercicio de su potestad punitiva sobre aquellos gobernados que con sus conductas rompen el orden armónico de las relaciones sociales. Este atributo del Estado es fruto de una serie de conceptos fundamentales que dan origen al sistema de justicia, como medio encargado de prevenir la transgresión del orden establecido. El ejercicio de esta potestad punitiva debe sujetarse a un orden jurídico en el que prepondere la protección de los derechos del hombre, característica propia de todo estado de derecho.

El estado de derecho se apoya en dos pilares fundamentales: la legitimidad y la legalidad, en el que la división de poderes entre los órganos de gobierno, proporciona el control mutuo de su actuación. El estado de derecho prevé una distribución de competencias entre los órganos públicos, y bajo ese contexto de distribución funcional estatal se sitúa al Ministerio Público, cuya función lleva a cabo actualmente la Procuraduría General de la República, cuya naturaleza jurídica es indefinida, como lo veremos más adelante, y dentro de la cual se inscribe con nivel de “subprocuraduría” la vigente Fepade, de conformidad con el artículo 17 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

Los procesos de reformas de la procuración de justicia penal exigen la discusión acerca del papel que debe desempeñar en la actualidad el Ministerio Público, y cómo se ve influenciado en su quehacer por la autonomía o dependencia de los poderes estatales. Las opciones que se han tomado en América Latina respecto a la independencia del Ministerio Público son dos: considerarlo como un organismo autónomo, es decir, desligado de cualquier relación de dependencia de cualquiera de los tres poderes tradicionales, o bien, regularlo como inserto en el Poder Ejecutivo o en el Judicial, pero otorgándole autonomía funcional.

A través de la autonomía e independencia del Ministerio Público, la cual ha sido adoptada por numerosos países, lo que se persigue es combatir la corrupción política y administrativa, así como evitar la propagación de la figura del juez instructor, la cual presenta como principales riesgos, el otorgamiento a los jueces de funciones persecutorias y su falta de independencia cuando se realizan investigaciones que comprometen a altas autoridades y, en ese caso, se puede limitar o coaccionar su actividad impidiendo el desarrollo coherente y objetivo de la misma. Entre las ventajas que se pueden mencionar de la autonomía del Ministerio Público se encuentra el hecho de que esta característica puede aminorar algunos problemas creados por la excesiva intervención de los

poderes ejecutivo y legislativo, además del surgimiento de casos de impunidad vinculados a corrupción política o administrativa.

La Fepade tiene funciones de Ministerio Público, pero circunscritas a las conductas tipificadas en la legislación penal como delitos electorales.

Pese a que se han realizado diversas reformas constitucionales y legales en materia de procuración de justicia en el país, a la fecha no se ha materializado ninguna que otorgue autonomía constitucional ni al Ministerio Público ni mucho menos a la Fepade. Aun cuando de ningún precepto constitucional se desprende expresamente la relación jerárquica entre el presidente de los Estados Unidos Mexicanos y el procurador general de la República quien preside al Ministerio Público de la Federación y, por ende, quien designa libremente al titular de la Fepade, actualmente se le sitúa en el ámbito del Poder Ejecutivo federal.

La situación jurídica que guarda la figura del fiscal especializado para la Atención de Delitos Electorales en nuestro país toma real importancia, si consideramos que el sistema de justicia debe ser el instrumento para salvaguardar los derechos y garantías, de tal forma que tanto los gobernados como las autoridades deben someterse al imperio de la ley, sobre la base de un esquema de confianza en las instituciones de procuración e impartición de justicia.

A fin de conseguir los objetivos anteriores, es necesario que la Fepade realice sus actividades y dicte sus resoluciones en forma autónoma para garantizar a la ciudadanía la imparcialidad que debe existir en su actuación, por lo que la tendencia en nuestro país debe dirigirse a transformar la Institución de la Fiscalía Especial, de una subprocuraduría dentro de la Procuraduría General de la República y, por ende, dentro del ámbito del Ejecutivo federal, a un órgano que goce de plena autonomía en sus funciones y atribuciones.

Previamente a la reforma publicada el 28 de diciembre de 1994 en el Diario Oficial de la Federación, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal disponía:

Artículo 1o. 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 Procuraduría General de la República integran la administración pública centralizada.

Artículo 4o. El procurador general de la República es el consejero jurídico del gobierno federal, en los términos que determine la ley.

Conforme a estos preceptos, era bastante claro que la Procuraduría General de la República formaba parte de la administración pública centralizada. Sin embargo, derivado del decreto de reformas antes señalado, se modifican entre otros artículos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el 1o., segundo párrafo, y se deroga el artículo 4o., que a la letra disponían lo siguiente:

Artículo 1o. ...

La Presidencia de la República, las secretarías de Estado y los departamentos integran la administración pública centralizada.

Artículo 4o. Se deroga.

Como consecuencia de estas reformas, formalmente la Procuraduría General de la República no forma parte de la administración pública federal. La tendencia anteriormente mencionada de transformar la Institución del Ministerio Público de una dependencia del Ejecutivo federal a un órgano que goce de plena autonomía en sus funciones y atribuciones se fortalece con la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1994, mediante la cual se dispuso que el procurador general de la República será designado por el presidente de los Estados Unidos Mexicanos con ratificación del Senado o, en sus recesos, de la Comisión Permanente.

Por la evolución legislativa en materia de procuración de justicia, se puede observar que la tendencia en nuestro país se ha encaminado, igual que en el resto de América Latina, a transformar la institución de las fiscalías de dependencias del Ejecutivo federal a órganos que gocen de plena autonomía, de absoluta independencia, para que puedan cumplir libremente sus funciones, ajenos a injerencias de cualquier índole.

Los antecedentes directos e inmediatos de la Fepade son el acuerdo del Consejo General del IFE del 23 de marzo de 1994 por el que se encomendó al titular de dicho consejo, la posibilidad de gestionar ante la PGR la creación de una fiscalía especializada para la atención de delitos electorales, con rango de subprocuraduría. Consecuencia de lo anterior, el titular del Ejecutivo federal retomó la propuesta y por decreto publicado el 19 de julio del mismo año, que reformó los artículos 1o. y 43, así como adicionó los artículos 6o. y 6o. Bis del reglamento de la entonces vigente Ley Orgánica de la PGR, surge la Fepade actual.

De acuerdo con los razonamientos expresados a lo largo de la presente exposición de motivos, estimo que la evolución del sistema de justicia nacional e internacional, sobre todo en un tema tan importante y sensible como lo es la materia electoral, de cuyos procesos libres, periódicos, legales, se conforman al menos dos de los tres Poderes de la Unión –Ejecutivo y Legislativo–, en los tres órdenes de gobierno –federal, estatal y municipal–, reclama se fortalezca la figura del Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales en México, mediante una reforma legislativa que le otorgue autonomía constitucional. Es decir, que las facultades de investigar y perseguir los delitos electorales, se ejerzan a través de un organismo constitucionalmente autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, autonomía de gestión y presupuestaria.

El establecimiento de la Fepade como un organismo constitucionalmente autónomo, no constituye una ruptura al principio de división de poderes, ya que se ha argumentado que los organismos constitucionalmente autónomos forman parte de un cuarto poder. Que la existencia de organismos constitucionalmente autónomos no transgrede el principio de separación de poderes, sino que favorece la realización de determinadas funciones que deben ser ejecutadas de forma independiente, y ajenas a cualquier interés político. Asimismo, resulta oportuno señalar que al igual que los otros tres poderes, los organismos constitucionalmente autónomos están sujetos a un sistema de pesos y contrapesos como a continuación se señala:

El Instituto Federal Electoral (IFE) es el organismo encargado de calificar la legalidad de las elecciones presidenciales y del Poder Legislativo en el ámbito administrativo, pero sus resoluciones pueden ser revisadas por el Poder Judicial a través del tribunal, lo que resulta un verdadero contrapeso. Adicionalmente, se debe señalar que los consejeros electorales que forman parte del consejo general del instituto son elegidos por el voto de las dos terceras partes de la Cámara de Diputados, o en sus recesos, de la Comisión Permanente a propuesta de los grupos parlamentarios,

según lo establecido por el artículo 41, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo cual limita la autonomía de nombramiento del organismo. La autonomía financiera del IFE se encuentra establecida en el artículo 118, numeral 1, inciso v), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, al facultar al consejo general del instituto para elaborar su proyecto de presupuesto de egresos y enviarlo al Ejecutivo federal para que se incorpore al Presupuesto de Egresos de la Federación, sin que el Ejecutivo pueda realizar modificación alguna al citado proyecto.

El Banco de México es el organismo regulador de la economía y las finanzas públicas; es catalogado por el artículo 28 de la Carta Magna como un organismo autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración, pero carece de autonomía en el nombramiento de los integrantes de la junta de gobierno, ya que en términos del párrafo séptimo del artículo 28 constitucional, éstos son designados por el presidente de la República, con aprobación de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, en su caso. La autonomía financiera se ve reflejada en la facultad para elaborar su proyecto de presupuesto de egresos, dicha facultad se encuentra establecida en el artículo 46, fracción XI, de la Ley del Banco de México.

Otro organismo constitucionalmente autónomo, calificado así por la reforma constitucional publicada el 13 de septiembre de 1999 en el Diario Oficial de la Federación, es la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, de conformidad con el artículo 102, apartado S, constitucional, que establece que la comisión contará con autonomía de gestión y presupuestal, personalidad jurídica y patrimonio propios. Lo anterior, a fin de hacer más expedito su funcionamiento, y con ello incrementar la eficacia de sus resoluciones y recomendaciones, en beneficio de la protección de los derechos humanos. Al igual que los otros dos organismos carece de autonomía de nombramiento, ya que su titular será elegido por el voto de las dos terceras partes de la Cámara de Senadores, o en sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, de conformidad con el párrafo sexto del apartado B del artículo 102 constitucional. Asimismo, tiene la facultad de elaborar su propio presupuesto de conformidad con el artículo 15, fracción IX, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

De acuerdo con el enfoque desarrollado por Manuel García Pelayo,¹ las cuatro características de los organismos constitucionales autónomos son las siguientes:

- a) Rango constitucional;
- b) Participación en la dirección política del Estado;
- c) Presencia constitutiva; y
- d) Relaciones de coordinación con otros poderes.

El ilustre académico y jurista Jaime Cárdenas Gracia, que enriquece con su presencia y participación la presente legislatura, define los organismos autónomos como los “inmediatos y fundamentales establecidos en la Constitución y que no se adscriben claramente a ninguno de los poderes tradicionales del Estado”.²

En México, el proceso ya añejo de reforma del Estado se ha plasmado, básicamente, a través de la creación de organismos constitucionales autónomos o, cuando menos, “semiautónomos”: IFE, Banco de México, CNDH, Inegi, IFAI, Consejo de la Judicatura Federal, Auditoría Superior de la Federación, etcétera.

El pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que los organismos constitucionales autónomos: 1. Surgen bajo una idea de equilibrio constitucional basada en los controles de poder, evolucionando así la teoría tradicional de la división de poderes dejándose de concebir la organización del Estado derivada de los tres tradicionales (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), que, sin perder su esencia, debe considerarse con una distribución de funciones o competencias, haciendo más eficaz el desarrollo de las actividades encomendadas al Estado; 2. Se establecieron en los textos constitucionales, dotándolos de garantías de actuación e independencia en su estructura orgánica para que alcances los fines para los que fueron creados, es decir, para que ejerzan una función propia del Estado que por su especialización e importancia social requeriría autonomía de los clásicos poderes del Estado; 3. La creación de este tipo de órganos no altera o destruye la teoría tradicional de la división de poderes, pues la circunstancia de que los referidos órganos guarden autonomía e independencia de los poderes primarios, no significa que no formen parte del Estado mexicano, pues su misión principal radica en atender necesidades torales tanto del Estado como de la sociedad en general, conformándose como nuevos organismos que se encuentran a la par de los órganos tradicionales.

Las características esenciales de los órganos constitucionales autónomos son éstas: a) Deben estar establecidos directamente en la Constitución federal; b) Deben mantener, con los otros órganos del Estado, relación de coordinación; c) Deben contar con autonomía e independencia funcional y financiera; y d) Deben atender funciones primarias u originarias del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad. ³

Este criterio se reforzó con la jurisprudencia dictada al año siguiente, en la cual añadió la característica de que el fin de los órganos constitucionales autónomos es “obtener una mayor especialización, agilización, control y transparencia para atender eficazmente las demandas sociales”. ⁴

Resultaría necesario realizar las siguientes modificaciones, que garantizarían la autonomía de la Fepade:

- Autonomía operativa y financiera: la facultad de elaborar su propio proyecto de presupuesto de egresos, para que se incorpore al Presupuesto de Egresos de la Federación, sin que el titular del Ejecutivo federal pueda realizar cambio alguno.
- Nombramiento del titular, para un periodo de siete años, hecho por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión o, en su caso, de la Comisión Permanente. Al igual que el proceso de elección de los consejeros del IFE, pero a diferencia de estos últimos, no sería cada nueve años sino cada siete.
- Incluir al titular de la fiscalía como sujeto de juicio político en términos del título IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La presente iniciativa propone adicionar los artículos constitucionales 74, fracción VII, para incluir como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados designar al titular de la Fepade; 102, apartado A, adicionando un séptimo párrafo, para establecer expresamente a la Fepade como un órgano constitucional autónomo, dotado de autonomía e independencia funcional y financiera; y 110 y 111, para incluir al fiscal especializado para la Atención de Delitos Electorales como sujeto de juicio político y para proceder penalmente en términos del título IV de la misma Carta Magna.

Con la confianza de que la presente iniciativa logrará contribuir a fortalecer nuestro estado de derecho y mejorar la procuración de justicia electoral en México, respetuosamente someto a la consideración de esa honorable representación popular y para su trámite parlamentario correspondiente, la siguiente iniciativa de

Decreto que reforma y adiciona diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Primero. Se reforman los artículos 74, fracción VII; 78, fracción IX; 102, apartado A; 110; y 111 para quedar como sigue:

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

I. a VI. ...

VII. Designar para un periodo de siete años al titular de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, con la mayoría de las dos terceras partes de los diputados presentes.

Artículo 78.

I. a VIII. ...

IX. Designar, en su caso, para un periodo de siete años al titular de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales.

Artículo 102.

A. ...

...

...

...

...

...

La ley organizará la Fiscalía para la Atención de Delitos Electorales como organismo con autonomía operativa y financiera y con la facultad de elaborar su propio proyecto de presupuesto de egresos, que será incorporado al Presupuesto de Egresos de la Federación, cuyo titular será designado por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión para un periodo de siete años. La misma Cámara podrá remover libremente al titular de la fiscalía mediante mayoría calificada.

Artículo 110. Podrán ser sujetos de juicio político los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los consejeros de la Judicatura

Federal, los secretarios de despacho, los jefes de departamento administrativo, los diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el jefe del gobierno del Distrito Federal, el procurador general de la República, el fiscal especializado para la Atención de Delitos Electorales, el procurador general de Justicia del Distrito Federal, los magistrados de circuito y jueces de distrito, los magistrados y jueces del fuero común del Distrito Federal, los consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el consejero presidente, los consejeros electorales y el secretario ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los magistrados del Tribunal Electoral, los directores generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

Artículo 111. Para proceder penalmente contra los diputados y senadores al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los consejeros de la Judicatura Federal, los secretarios de despacho, los jefes de departamento administrativo, los diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el jefe del gobierno del Distrito Federal, el procurador general de la República, el fiscal especializado para la Atención de Delitos Electorales y el procurador general de Justicia del Distrito Federal, así como el consejero presidente y los consejeros electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral.

Transitorios

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

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

Tercero. Dentro de los 180 días naturales a la entrada en vigor del presente decreto, el Congreso de la Unión deberá expedir la Ley Orgánica de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales.

Cuarto. El actual fiscal especializado para la Atención de Delitos Electorales continuará en el desempeño del encargo hasta que sea designado por la Cámara de Diputados quien deba ocupar la titularidad, una vez expedida la ley orgánica respectiva.

Notas

1 García-Pelayo, Manuel. "El estatus del tribunal constitucional", en Revista Española de Derecho Constitucional, Madrid, volumen I, número 1, 1981, páginas 11-34.

2 Cárdenas Gracia, Jaime F. Una constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional, segunda edición, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2000, página 244.

3 Tesis P/J 20/2007, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXV, novena época, mayo de 2007, página 1647, número de registro IUS: 172456.

4 Tesis P/J 12/2008, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXVII, novena época, febrero de 2008, página 1871, número de registro IUS: 170238.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 3 de febrero de 2011.

Diputado Omar Fayad Meneses (rúbrica)

QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS; Y DE LAS LEYES GENERAL DE EDUCACIÓN, DE ASOCIACIONES RELIGIOSAS Y CULTO PÚBLICO, DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA, Y ORGÁNICA DEL CONSEJO NACIONAL DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA, A CARGO DEL DIPUTADO JORGE ARANA ARANA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

El que suscribe diputado Jorge Arana Arana, integrante de la LXI Legislatura del Congreso de la Unión y del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en los artículos 71, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y de los artículos 55, fracción II, 56, 62 y 63 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, y de los artículos 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a este pleno la iniciativa con proyecto de decreto que modifica el numeral II del artículo 3o., que modifica el inciso c) del numeral II del artículo 3o., que modifica el numeral V del artículo 3o., que modifica el numeral VI del artículo 3o., y que modifica el inciso e) del artículo 130 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; que adiciona un segundo párrafo al artículo 5o., que modifica el numeral VII del artículo 7o., que modifica el primer párrafo del artículo 8o., que modifica el numeral III del artículo 8o., que modifica el artículo 9o., que modifica el numeral VII del artículo 14, y que modifica el primer párrafo del artículo 27 de la Ley General de Educación; que modifica el numeral I del artículo 8o., que modifica el numeral III del artículo 9o., y que modifica el numeral X del artículo 29 de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público; que adiciona un numeral X al artículo 1o., que modifica el numeral II del artículo 2o., que modifica el numeral I del artículo 6o., y que modifica el primer párrafo del artículo 30 de la Ley de Ciencia y Tecnología; y que modifica el artículo 2., y que modifica el numeral XV del artículo 2 de la Ley Orgánica del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

En los últimos quince años el país ha dado un viraje profundo en su desarrollo económico, en su organización política y en la expresión cultural de los grupos sociales. Este cambio también abarca a la educación. Las antiguas formas de relación, financiamiento y reconocimiento social que atraviesan y rodean a las instituciones de educación se ha modificado. Esto es resultado de las exigencias hacia esta materia desde distintos ámbitos nacionales e internacionales.

Históricamente, la sociedad mexicana ha dado un gran valor a la educación. Si bien ha sido notable el esfuerzo por extender la matrícula de educación en todos sus niveles, sobre todo superior, por aumentar los recursos y por la importancia que le atribuyen la familia, la juventud, las instituciones de gobierno y las empresas a la educación, estas acciones no siempre han sido correspondidas con niveles adecuados y eficientes de enseñanza. Las exigencias demandan educación de alta calidad, pertinencia ocupacional de la formación, funcionamiento institucional transparente y equidad social.

Las mismas instituciones de educación e investigación solicitan aumentar los ingresos de los profesores, mejorar las condiciones de su trabajo, fomentar la investigación e influir en las decisiones estratégicas de sus instituciones.

Los estudiantes exigen instalaciones adecuadas, profesionalismo de los profesores, oportunidades para estudiantes de escasos recursos y, principalmente, actualización de los programas de estudio con las cambiantes condiciones de empleo y desempeño en las instituciones y empresas.

La apertura económica plantea a las instituciones educativas retos que no se limitan a la esfera de la capacitación y el desarrollo tecnológico, sino también abarcan los valores, la cultura, la identidad y la soberanía.

Estos reclamos sociales y de las propias instituciones se suman a los retos externos. Así, el entorno se torna aún más exigente hacia las instituciones de educación.

Por su parte, estos mismos retos se aplican a la investigación científica y tecnológica, al representar un papel estratégico en la formación y capacitación de estudiantes e investigadores para el desarrollo nacional.

En la actual dinámica del desarrollo científico y tecnológico mundial, las modernizaciones educativa, científica y tecnológica resultan indispensables para consolidar y profundizar la modernización económica.

Las condiciones del desarrollo mundial y nacional, así como las directrices previsibles para el futuro, reclaman una base científica y tecnológica sólida. Difícilmente, sin capacidad científica y tecnológica no hay desarrollo económico.

Por ello, debemos generar las condiciones para que México cuente con una infraestructura adecuada que fortalezca las ciencias básicas y la comunidad científica se multiplique y se profesionalice, al tiempo que se eleve la calidad de producción y trabajo académico.

La educación, la ciencia y la tecnología son componentes fundamentales del desarrollo. Una educación de cobertura suficiente y de calidad adecuada es decisiva para impulsar, sostener y extender un desarrollo integral. La educación, la ciencia y la tecnología forman una fuerza de trabajo mejor capacitada para todos los sectores económicos, y aún para los ámbitos informales de la economía.

La modernización del país y las condiciones para la recuperación económica, exigen una vinculación más rápida, eficaz e imaginativa entre la educación y el aparato productivo y servicios de calidad, a costos menores y como resultado de procesos altamente tecnificados. Es imperativo que la educación apoye a los sectores productivos, incrementando los niveles de escolaridad y proporcionando el adiestramiento necesario y suficiente.

La educación y la investigación científica y tecnológica deben contribuir y promover el bienestar sustentado en el esfuerzo personal, modernizar la actividad profesional y resaltar el impacto benéfico de la investigación y la aplicación tecnológica, y que continúen garantizando la permeabilidad social.

El desarrollo de la ciencia y la tecnología también es necesario para elevar la productividad, modernizar la infraestructura básica del país y competir decorosamente en los mercados internacionales. La modernización tecnológica y el crecimiento de la base científica están firmemente ligados.

El avance científico y la modernización tecnológica de México resultan indispensables para consolidar una estrategia de progreso científico y tecnológico y de desarrollo orientadas a elevar el bienestar de los mexicanos, a avanzar hacia la justicia social y a reposicionarnos nuevamente en los primeros lugares de la dinámica mundial.

Es el momento de plantear e impulsar una nueva política de ciencia y tecnología que se ligue a una estrategia del crecimiento económico, apoyada en la labor de los científicos y tecnólogos, que cumpla con el propósito de formar y capacitar cuadros científicos y técnicos de alto nivel necesarios para el desarrollo del país, y que México se inserte como productor de bienes con grandes ventajas competitivas en el mercado internacional. Únicamente de esta forma los conocimientos científicos y los avances tecnológicos pasarán a ser no sólo insumos necesarios, sino también los principales actores del cambio.

El contexto global demandará sociedades con sistemas educativos que capaciten y especialicen a los jóvenes con la más alta calidad. El porvenir de la sociedad mexicana reclama una reforma profunda en la calidad de nuestra educación.

Debido a esta importancia que representan la educación, la ciencia y la tecnología para el desarrollo del país, es ineludible reforzar, fortalecer y actualizar la enseñanza en general, elevar su calidad en las instituciones públicas, todo con el fin común de sustentar y fincar el bienestar nacional en la educación a través del progreso científico y tecnológico establecido en el artículo tercero constitucional y en el octavo de la Ley General de Educación.

Este progreso científico y tecnológico debe contar con todo el apoyo del estado, de escuelas y universidades públicas y privadas, de institutos y centros de investigación y, de toda la población.

El concepto “progreso científico”, fue introducido en la Constitución Política mexicana el 30 de diciembre de 1946, cuando fue publicado en el Diario Oficial de la Federación.

Desde entonces, se ligó de manera definitiva a la educación con la ciencia; sin embargo, esta relación ha tenido altibajos. Las universidades y los centros de investigación han quedado al margen en muchos de los diseños de las políticas educativas y además, de las públicas.

Cuando se introdujo el concepto “progreso científico” durante el sexenio de Miguel Alemán, el país comenzó su industrialización y avanzó significativamente en muchos rubros del quehacer nacional.

En el ámbito internacional, el 10 de noviembre de 1975 fue proclamada por la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas en su resolución 3384 (XXX), la declaración sobre la utilización del progreso científico y tecnológico en interés de la paz y en beneficio de la humanidad.

Esta resolución reconoce al progreso científico y tecnológico como uno de los factores más importantes del desarrollo de la sociedad humana y del impulso social y económico de los países en desarrollo.

Los puntos proclamados por la Asamblea General son los siguientes:

1. Todos los estados promoverán la cooperación internacional con objeto de garantizar que los resultados del progreso científico y tecnológico se usen en pro del fortalecimiento de la paz y la seguridad internacionales, la libertad y la independencia, así como para lograr el desarrollo económico y social de los pueblos y hacer efectivos los derechos y libertades humanos de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas.
2. Todos los estados tomarán medidas apropiadas a fin de impedir que los progresos científicos y tecnológicos sean utilizados, particularmente por órganos estatales, para limitar o dificultar el goce

de los derechos humanos y las libertades fundamentales de la persona consagrados en la Declaración Universal de Derechos Humanos, en los pactos internacionales de derechos humanos y en otros instrumentos internacionales pertinentes.

3. Todos los estados adoptarán medidas con objeto de garantizar que los logros de la ciencia y la tecnología sirvan para satisfacer las necesidades materiales y espirituales de todos los sectores de la población.

4. Todos los estados deben abstenerse de todo acto que entrañe la utilización de los logros científicos y tecnológicos para violar la soberanía y la integridad territorial de otros estados, intervenir en sus asuntos internos, hacer guerras de agresión, sofocar movimientos de liberación nacional o seguir políticas de discriminación racial. Estos actos no sólo constituyen una patente violación de la Carta de las Naciones Unidas y de los principios del derecho internacional, sino que además representan una aberración inadmisibles de los propósitos que deben orientar al progreso científico y tecnológico en beneficio de la humanidad.

5. Todos los estados cooperarán en el establecimiento, el fortalecimiento y el desarrollo de la capacidad científica y tecnológica de los países en desarrollo, con miras a acelerar la realización de los derechos sociales y económicos de los pueblos de esos países.

6. Todos los estados adoptarán medidas tendientes a extender a todos los estratos de la población los beneficios de la ciencia y la tecnología y a protegerlos, tanto en lo social como en lo material, de las posibles consecuencias negativas del uso indebido del progreso científico y tecnológico, incluso su utilización indebida para infringir los derechos del individuo o del grupo, en particular en relación con el respeto de la vida privada y la protección de la persona humana y su integridad física e intelectual.

7. Todos los estados adoptarán las medidas necesarias, incluso de orden legislativo a fin de asegurarse de que la utilización de los logros de la ciencia y la tecnología contribuya a la realización más plena posible de los derechos humanos y las libertades fundamentales sin discriminación alguna por motivos de raza, sexo, idioma o creencias religiosas.

8. Todos los estados adoptarán medidas eficaces, incluso de orden legislativo, para impedir y evitar que los logros científicos se utilicen en detrimento de los derechos humanos y las libertades fundamentales y la dignidad de la persona humana.

9. Todos los estados adoptarán medidas, en caso necesario, a fin de asegurar el cumplimiento de las leyes que garantizan los derechos y las libertades humanos en condiciones del progreso científico y tecnológico.

Por su parte, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de las Naciones Unidas, acuerdo que reconoce derechos económicos, sociales y culturales y establece mecanismos para su protección y garantía, reconoce en su artículo 15, párrafo 1, inciso B, el derecho de toda persona a “gozar de los beneficios del progreso científico y de sus aplicaciones.”

Este pacto, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas a través de la resolución 2200A, fracción XXI, el 16 de diciembre de 1966 y entrando en vigor el 3 de enero de 1976, establece que las partes trabajarán para la concesión de los derechos económicos, sociales y culturales de las personas.

Derechos económicos, sociales y culturales

- Derecho al trabajo
- Derecho a la elección de empleo
- Derecho a la propiedad
- Derecho a un nivel de vida adecuado
- Derecho de acceso a la educación
- Derecho a fundar una familia
- Derecho al respeto y la protección de la familia
- Derecho a la ciencia y la cultura
- Derecho a la seguridad social
- Derecho a la asistencia social y médica
- Derecho a una alimentación adecuada
- Derecho a las prestaciones de bienestar social
- Derecho a disfrutar del progreso científico
- Derecho a la protección de la salud
- Derecho a la protección de la moral

El pacto es parte de la Carta Internacional de Derechos Humanos, junto con la Declaración Universal de los Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y es inspeccionado por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas.

Ante este panorama descrito, la obligación del Estado mexicano es garantizar y proteger el derecho de todas las personas a no ser privadas de los beneficios del avance tecnológico y del progreso científico en todos los campos: salud, seguridad social, empleo, cultura, familia, seguridad.

Por lo tanto, es necesario que las autoridades implementen nuevos métodos y programas que fomenten la educación, la investigación y los resultados científicos nacionales, con el fin de que todos los sectores de la población alcancen una mejor calidad de vida.

Refrendemos nuestro compromiso con la educación, con la ciencia, con el progreso, ya que el sistema educativo de México ha sido uno de los medios más eficaces de cohesión cultural, de unión

entre regiones, de difusión de nuestros valores culturales, así como de la programación de oportunidades para todas las esferas de la sociedad.

Por lo antes expuesto, presento ante el pleno de esta soberanía la iniciativa con proyecto de

Decreto

Que modifica el numeral II del artículo 3o., que modifica el inciso c) del numeral II del artículo 3o., que modifica el numeral V del artículo 3o., que modifica el numeral VI del artículo 3o., y que modifica el inciso e) del artículo 130 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; que adiciona un segundo párrafo al artículo 5o., que modifica el numeral VII del artículo 7o., que modifica el primer párrafo del artículo 8o., que modifica el numeral III del artículo 8o., que modifica el artículo 9o., que modifica el numeral VII del artículo 14, y que modifica el primer párrafo del artículo 27 de la Ley General de Educación; que modifica el numeral I del artículo 8o., que modifica el numeral III del artículo 9o., y que modifica el numeral X del artículo 29 de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público; que adiciona un numeral X al artículo 1, que modifica el numeral II del artículo 2, que modifica el numeral I del artículo 6o., y que modifica el primer párrafo del artículo 30 de la Ley de Ciencia y Tecnología; y que modifica el artículo 2, y que modifica el numeral XV del artículo 2 de la Ley Orgánica del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, en los siguientes términos

Artículo Primero. Se modifica el numeral II del artículo 3o.; se modifica el inciso c) del numeral II del artículo 3o.; se modifica el numeral V del artículo 3o.; se modifica el numeral VI del artículo 3o.; y se modifica el inciso e) del artículo 130 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 3o. Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El estado —federación, estados, Distrito Federal y municipios—, impartirá educación preescolar, primaria y secundaria. La educación preescolar, primaria y la secundaria conforman la educación básica obligatoria.

....

I.

II. El criterio que orientará a esa educación se basará en los resultados del progreso científico y tecnológico en toda su extensión, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios.

Además:

a)

b)

c) Contribuirá a la mejor convivencia humana, tanto por los elementos que aporte a fin de robustecer en el educando, junto con el aprecio para la dignidad de la persona y la integridad de la familia, la convicción del interés general de la sociedad, cuanto por el cuidado que ponga en sustentar los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos los hombres, sin privilegios de razas, de religión, de grupos, de sexos o de individuos;

III

IV

V. Además de impartir la educación preescolar, primaria y secundaria señaladas en el primer párrafo, el estado promoverá y atenderá todos los tipos y modalidades educativos —incluyendo la educación inicial y a la educación superior— necesarios para el desarrollo de la nación, apoyará la investigación y el progreso científico y tecnológico, y alentará el fortalecimiento y difusión de nuestra cultura.

VI. Los particulares podrán impartir educación en todos sus tipos y modalidades, observando y respetando los resultados y conocimientos adquiridos a través del progreso científico y tecnológico nacional. En los términos que establezca la ley, el estado otorgará y retirará el reconocimiento de validez oficial a los estudios que se realicen en planteles particulares. En el caso de la educación preescolar, primaria, secundaria y normal, los particulares deberán

a)

b)

VII....

VIII....

Artículo 130. El principio histórico de la separación del estado y las iglesias orienta las normas contenidas en el presente artículo. Las iglesias y demás agrupaciones religiosas se sujetarán a la ley.

....

a) a d)....

e) Los ministros no podrán asociarse con fines políticos ni realizar proselitismo a favor o en contra de candidato, partido o asociación política alguna. Tampoco podrán en reunión pública, en actos del culto o de propaganda religiosa, ni en publicaciones de carácter religioso, oponerse a las leyes del país, a sus instituciones, a los resultados del progreso científico y tecnológico, ni agraviar, de cualquier forma, los símbolos patrios.

....

Artículo Segundo. Se adiciona un segundo párrafo al artículo 5o.; se modifica el numeral VII del artículo 7o.; se modifica el primer párrafo del artículo 8o.; se modifica el numeral III del artículo 8o.; se modifica el artículo 9o.; se modifica el numeral VII del artículo 14; y se modifica el primer párrafo del artículo 27 de la Ley General de Educación, para quedar como sigue

Artículo 5o. La educación que el estado imparta será laica y, por lo tanto, se mantendrá por completo ajena a cualquier doctrina religiosa.

Sin discriminar el ejercicio del derecho a la educación religiosa que ofrecen las instituciones educativas particulares, éstas observarán y respetarán los resultados del progreso científico y

tecnológico establecido en el artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en el artículo 8o. de esta ley, sin objeción alguna.

Artículo 7o. La educación que impartan el estado, sus organismos descentralizados y los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios tendrá, además de los fines establecidos en el segundo párrafo del artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los siguientes:

I al VI...

VII. Fomentar y **promover permanentemente** actitudes y **apoyos** que estimulen la investigación y la innovación científicas y tecnológicas;

VIII al XVI...

Artículo 8o. El criterio que orientará a la educación que el estado y sus organismos descentralizados impartan —así como toda la educación preescolar, la primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica que los particulares impartan— se basará en los resultados del progreso científico **y tecnológico** ; luchará contra la ignorancia y sus causas y efectos, las servidumbres, los fanatismos, los prejuicios, la formación de estereotipos, la discriminación y la violencia especialmente la que se ejerce contra las mujeres, niñas y niños, debiendo implementar políticas públicas de estado orientadas a la transversalidad de criterios en los tres órdenes de gobierno.

I...

II...

III. Contribuirá a la mejor convivencia humana, tanto por los elementos que aporte a fin de robustecer en el educando, junto con el aprecio para la dignidad de la persona y la integridad de la familia, la convicción del interés general de la sociedad, cuanto por el cuidado que ponga en sustentar los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos los hombres, sin privilegios de razas, de religión, de grupos, de sexos o de individuos.

Artículo 9o. Además de impartir la educación preescolar, la primaria y la secundaria, el estado promoverá y atenderá —directamente, mediante sus organismos descentralizados, a través de apoyos financieros, o bien, por cualquier otro medio— todos los tipos y modalidades educativos, incluida la educación superior, necesarios para el desarrollo de la nación, apoyará la investigación científica y tecnológica como bases del progreso científico y tecnológico nacional, y alentará el fortalecimiento y la difusión de la cultura nacional y universal.

Artículo 14. Adicionalmente a las atribuciones exclusivas a las que se refieren los artículos 12 y 13, corresponde a las autoridades educativas federal y locales de manera concurrente, las atribuciones siguientes:

I al VI...

VII. Promover permanentemente y dotar de los recursos necesarios a la investigación, para que sirva como base a la innovación educativa y al progreso científico y tecnológico;

VIII al XIII....

Artículo 27. En el cumplimiento de lo dispuesto en los artículos anteriores de esta sección, el Ejecutivo federal y el gobierno de cada entidad federativa tomarán en cuenta el carácter prioritario de la educación pública para los fines del progreso científico, tecnológico y del desarrollo nacional.

....

Artículo Tercero. Se modifica el numeral I del artículo 8o.; se modifica el numeral III del artículo 9o.; y se modifica el numeral X del artículo 29 de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, para quedar como sigue:

Artículo 8o. Las asociaciones religiosas deberán

I. Sujetarse siempre a la Constitución y a las leyes que de ella emanan, respetar las instituciones del país y los resultados del progreso científico y tecnológico establecido en el artículo 3o. constitucional, y en el artículo 8o. de la Ley General de Educación;

II al IV....

Artículo 9o. Las asociaciones religiosas tendrán derecho en los términos de esta ley y su reglamento, a:

I....

II....

III. Realizar actos de culto público religioso, así como propagar su doctrina, siempre que no se contravengan las normas y previsiones de éste y demás ordenamientos aplicables, ni se opongan a los resultados del progreso científico y tecnológico.

IV al VII....

Artículo 29. Constituyen infracciones a la presente ley, por parte de los sujetos a que la misma se refiere:

I al IX....

X. Oponerse a las leyes del país, a sus instituciones o a los resultados del progreso científico y tecnológico en reuniones públicas;

XI al XIV....

Artículo Cuarto. Se adiciona un numeral X al artículo 1; se modifica el numeral II del artículo 2; se modifica el numeral I del artículo 6o.; y se modifica el primer párrafo del artículo 30 de la Ley de Ciencia y Tecnología, para quedar como sigue:

Artículo 1.

La presente ley es reglamentaria de la fracción V del artículo 3 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y tiene por objeto:

I al IX....

X. Fomentar e impulsar el progreso científico y tecnológico nacional como base de la educación.

Artículo 2.

Se establecen como bases de una política de estado que sustente la integración del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación, las siguientes

I....

II. Promover el desarrollo y la vinculación de la ciencia básica, el desarrollo tecnológico y la innovación asociados a la actualización y mejoramiento de la calidad de la educación y la expansión de las fronteras del conocimiento, así como convertir a la ciencia, la tecnología y la innovación en elementos fundamentales del progreso científico y tecnológico y de la cultura general de la sociedad;

III al VII...

Artículo 6.

El Consejo General tendrá las siguientes facultades

I. Establecer políticas nacionales para el avance de la investigación científica, el desarrollo tecnológico y la innovación que apoyen el progreso científico, tecnológico y el desarrollo nacional;

II al XI....

Artículo 30.

El Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt) promoverá la conformación y el funcionamiento de una red nacional de grupos y centros de investigación. Dicha red tendrá por objeto definir estrategias y programas conjuntos, articular acciones, potenciar recursos humanos y financieros, optimizar infraestructura, propiciar intercambios y concentrar esfuerzos en áreas relevantes para el progreso científico, tecnológico y el desarrollo nacional, así como formular estudios y programas orientados a incentivar la profesión de investigación, fortalecer y multiplicar grupos de investigadores y fomentar la movilidad entre éstos; proponer la creación de nuevos grupos y centros y crear redes en áreas estratégicas del conocimiento.

....

....

Artículo Quinto. Se modifica el artículo 2; y se modifica el numeral XV del artículo 2 de la Ley Orgánica del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, para quedar como sigue

Artículo 2.

El Conacyt, tendrá por objeto ser la entidad asesora del Ejecutivo federal y especializada para articular las políticas públicas del gobierno federal y promover el desarrollo de la investigación científica y tecnológica, la innovación, el progreso científico y tecnológico, y el desarrollo y la modernización tecnológica del país. En cumplimiento de dicho objeto le corresponderá al Conacyt, a través de los órganos que establece esta ley y de sus representantes, realizar lo siguiente

I al XIV...

XV. Promover y apoyar la conformación y funcionamiento de una red nacional de grupos y centros de investigación para definir estrategias y programas conjuntos, articular acciones, potenciar recursos humanos y financieros, optimizar infraestructura, propiciar intercambios y concertar esfuerzos en áreas relevantes para el progreso científico, tecnológico y para el desarrollo nacional, así como definir los criterios y estándares de calidad institucional aplicados en los procesos de evaluación para ingreso y permanencia en dicho sistema;

XVI al XXVIII....

Transitorio

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

Solicito se turne esta iniciativa a las Comisiones de Puntos Constitucionales, de Educación Pública y Servicios Educativos, de Gobernación, y de Ciencia y Tecnología de la Cámara de Diputados, para su discusión, dictamen y aprobación.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 3 de febrero de 2011.

Diputado Jorge Arana Arana (rúbrica)

QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS; Y DE LOS CÓDIGOS FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES, Y PENAL FEDERAL, A CARGO DEL DIPUTADO JAIME SÁNCHEZ VÉLEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

El que suscribe diputado Jaime Sánchez Vélez, integrante de la Sexagésima Primera Legislatura del H. Congreso de la Unión y del Grupo Parlamentario del PRI, con fundamento en los artículos 71, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y de los artículos 55, fracción II, 56, 62 y 63 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, y de los artículos 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados somete a la consideración de esta Soberanía, Iniciativa con Proyecto de Decreto que adiciona un último párrafo a la fracción V del artículo 41, y que adiciona una fracción ñ) al artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; que modifica el numeral 1) del artículo 222 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; y que adiciona el artículo 412 Bis al Código Penal Federal, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

Nicolás Maquiavelo señalaba que “...el hombre es por naturaleza perverso y egoísta, sólo preocupado por su seguridad y por aumentar su poder sobre los demás”. Con relación al gobernante en un estado fuerte, sólo se puede conseguir el objetivo recurriendo a la astucia y al engaño.

Saber cuáles son las cualidades de un buen gobernante, sería poner en un cúmulo de encrucijadas a los pensadores, a los más eruditos o a cualquier ciudadano con sentido común; sin embargo, la honestidad es la primera cualidad que un gobernante debe mostrar fehacientemente, para ser absolutamente confiable, correcto, sin tacha para todos sus gobernados; ello le dará fuerza suficiente para llevar a cabo planes de corto y mediano alcance, demostrando la confianza que debe tener con los ciudadanos y la corresponsabilidad entre el decir y el hacer.

Los funcionarios públicos que son electos democrática y popularmente para ocupar cargos públicos, entre los que se encuentra el Presidente de la República, gobernadores, senadores, diputados federales y locales, presidentes municipales, jefes delegacionales, síndicos y regidores, están situados en un pedestal especial –flanqueado de impunidad–, comparados con otros sujetos que desempeñan una actividad lícita, que en el marco de una sociedad que se rige por el Estado de derecho, para obtener un beneficio tienen que comprometerse. En caso de que incumplan, serán objeto de la aplicación de la ley con todas las responsabilidades que les recaigan.

En la situación de los políticos mexicanos que ocupan cargos públicos por decisión ciudadana, el proceso electoral federal indica el momento que tuvieron para solicitar el voto, con el compromiso de actuar en tal o cual manera, y una vez que ocupan el cargo se olvidan de todo lo que prometieron.

Ello se debe a que en la legislación mexicana existe un vacío que instrumente al ciudadano reclamar enérgicamente a esos servidores públicos su corresponsabilidad entre su **promesa y su incumplimiento** .

Específicamente, las autoridades de nuestro país en sus diferentes niveles de gobierno se encuentran sumidos en el problema de credibilidad ante la sociedad, situación que ha generado descontento, desconfianza, mala impresión y falta de autoridad moral.

Con ello, la desmeritada política local y nacional en su mayor parte es denigrada por la conducta de los que se dicen políticos, que no buscan el beneficio de la sociedad, sino provecho particular, o de aquellos que por tener amplios recursos y el interés de incursionar en la política, quieren experimentar en la sociedad como si fuera una empresa. Asimismo, se encuentran quienes aún con buenas intenciones, debido a su incapacidad no enfrentan exitosamente sus programas.

Encuestas de organismos no gubernamentales, arrojan como resultado que los políticos mexicanos comparados con otras profesiones u oficios, son los que crean mayor desconfianza en la sociedad, ya sea ésta por sus acciones o por la campaña sistemática negativa que los medios de comunicación gratuitamente generan a la sociedad.

En un análisis objetivo, los servidores públicos electos por voluntad popular cuentan con poca credibilidad, la que se sustenta por el cúmulo de promesas hechas durante sus campañas electorales buscando al ciudadano para que sufrague en su favor y, una vez electos y durante sus funciones, no cumplen, evadiendo sus compromisos y propuestas que ofreció.

El descontento lleva a la sociedad a manifestar su inconformidad ante las promesas incumplidas, el abuso de autoridad y el poco interés por resolver los problemas sociales, de diversas formas, incluyendo la violencia hacia los funcionarios, instituciones o ciudadanía, poniendo en riesgo la estabilidad social.

Es necesario que prevalezca una política de Estado que cumpla con la principal función de construir, organizar, conquistar el poder en la sociedad, actividad que deberá aplicarse con honestidad y compromiso. Además, es ineludible crear una figura jurídica de responsabilidad que limite a quienes pretendan acceder a cargos de elección popular que ofrezcan promesas en campañas electorales y que no cumplan.

Para ello, debe ampliarse el criterio de la norma sustantiva en materia penal para que conciba la conducta de todo aquel ciudadano que su interés sea incursionar como servidor público electo por voluntad popular, en todo aquello que signifique prometer para obtener el sufragio de los votantes. Se debe cumplir en todo aquello que se ofrece al ciudadano. De lo contrario, el responsable deberá ser sancionado de acuerdo con la legislación penal.

Para la evaluación del desempeño de cada servidor público electo por voto popular, es evidente que en nuestro país no existe ninguna institución que, de manera oficial, evalúen el desempeño que tuvieron los representantes populares durante sus administraciones o legislaturas.

Esta iniciativa propone la creación de un órgano dependiente del Instituto Federal Electoral, así como de los institutos electorales locales correspondientes, sin filiación partidista, que sean responsables de evaluar los compromisos de campaña adquiridos por todo candidato a cargo de elección popular.

El mecanismo propuesto además de sancionar penalmente a todo aquél servidor público que haya obtenido su cargo a través del voto popular, permitirá a la sociedad conocer si su candidato cumplió con lo prometido en campaña, de lo contrario, saber los motivos o justificaciones del incumplimiento.

Atendiendo al reclamo generalizado de la sociedad y del descrédito de la clase política mexicana, particularmente de aquellos funcionarios públicos federales que no cumplen en su gestión con los compromisos asumidos cuando son candidatos, y con el propósito de ir corrigiendo la mala imagen en la sociedad, siendo de suma prioridad las modificaciones necesarias, presento ante el pleno de esta soberanía la iniciativa con proyecto de

Decreto que adiciona un último párrafo a la fracción V del artículo 41, y que adiciona una fracción ñ) al artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; que modifica el numeral 1) del artículo 222 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; y que adiciona el artículo 412 Bis al Código Penal Federal

Artículo Primero. Se adiciona un último párrafo a la fracción V del artículo 41; y se adiciona una fracción ñ) al artículo 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.

...

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 el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley. En el ejercicio de esta función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores.

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

El Instituto Federal Electoral contará con un órgano colegiado integrado por ciudadanos mexicanos, sin filiación partidista, el cual, tendrá la facultad de recopilar la información necesaria para emitir su opinión y evaluación sobre el desempeño que, como representantes populares, hubieren tenido los diputados federales o senadores durante el cargo que desempeñen en su correspondiente legislatura.

Esta información será analizada y comparada con las plataformas electorales del partido político o coalición que lo postuló y con sus compromisos de campaña inscritos en el proceso electoral por medio del cual asumieron previamente su cargo.

Los candidatos a diputados federales y senadores tendrán la obligación de entregar sus propuestas y compromisos de campaña para su registro como candidatos y, una vez concluida su responsabilidad como legisladores del Congreso de la Unión, darán cuenta a este Órgano Colegiado del cumplimiento de sus promesas y compromisos de campaña durante su labor legislativa que concluyen.

Este Órgano Colegiado emitirá una resolución final del desempeño de cada legislador del Congreso de la Unión, haciéndose acreedores a las sanciones correspondientes quienes hayan incumplido con sus compromisos y responsabilidades ante sus electores.

La integración del Órgano Colegiado será propuesta por el Instituto Federal Electoral, y aprobada por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

En el caso de los candidatos a diputados federales y senadores por el principio de representación proporcional, éstos harán entrega de sus propuestas y compromisos que asumirán en el desempeño de sus funciones, y serán sujetos al mismo procedimiento de los legisladores electos por el principio de mayoría relativa.

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.

...

I a III. ...

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

a) a n) ...

ñ) Se establezcan órganos colegiados integrados por ciudadanos sin filiación partidista, propuestos por las autoridades electorales locales y aprobados por las legislaturas estatales, facultados para recopilar información y emitir su opinión y evaluación sobre el

desempeño que, como representantes populares, hubieren tenido los candidatos registrados a los cargos de presidente municipal, diputado local o gobernador, durante el cargo que desempeñen en su correspondiente administración o legislatura.

Esta información será analizada y comparada con las plataformas electorales del partido político o coalición que lo postuló y con sus compromisos de campaña inscritos en el proceso electoral por medio del cual asumieron previamente su cargo.

Los candidatos a presidente municipal, diputado local o gobernador tendrán la obligación de entregar sus propuestas y compromisos de campaña para su registro como candidatos y, una vez concluida su responsabilidad, darán cuenta al órgano colegiado correspondiente a cada entidad, del cumplimiento de sus promesas y compromisos de campaña durante su labor que concluyen.

El órgano colegiado correspondiente a cada entidad emitirá una resolución final del desempeño de cada presidente municipal, diputado local o gobernador, haciéndose acreedor a las sanciones correspondientes quienes hayan incumplido con sus compromisos y responsabilidades ante sus electores.

La integración de los órganos colegiados será propuesta por las autoridades electorales locales con aprobación de las legislaturas estatales correspondientes.

En el caso de los candidatos a diputados locales por el principio de representación proporcional, éstos harán entrega de sus propuestas y compromisos que asumirán en el desempeño de sus funciones, y serán sujetos al mismo procedimiento de los legisladores electos por el principio de mayoría relativa.

Artículo Segundo. Se modifica el numeral 1 del artículo 222 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, para quedar como sigue:

Artículo 222.

1. Para el registro de candidaturas a todo cargo de elección popular, el partido político postulante deberá presentar y obtener el registro de la plataforma electoral que sus candidatos sostendrán a lo largo de las campañas políticas, **así como las propuestas y compromisos de campaña de cada uno de sus candidatos.**

2. ...

Artículo Tercero. Se adiciona el artículo 412 Bis del Código Penal Federal, para quedar como sigue:

Artículo 412 Bis. Se impondrá de uno a cinco años de prisión y de seis a nueve años de suspensión de sus derechos políticos y ciudadanos, sin perjuicio de sanciones aplicables por la comisión de otros delitos, al funcionario público federal que ocupe una responsabilidad por elección popular y que a la conclusión del período por el que fue electo, no haya cumplido con lo establecido en la plataforma electoral del partido político o coalición que lo postuló y con sus compromisos de campaña.

El incumplimiento a este precepto, se basará en la resolución final del desempeño de cada legislador del Congreso de la Unión que emita el órgano colegiado correspondiente del Instituto Federal Electoral, establecido en el artículo 41, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En caso de renunciar a la militancia del partido político o coalición que lo registró, se tomará en cuenta el cumplimiento de los documentos del último partido político al que pertenezca.

Si decide no representar a ningún partido político, se considerará su cumplimiento a partir de la pertenencia al último partido político al que militó.

En todos los casos anteriores, se procederá contra el sujeto al culminar o renunciar al cargo público para el que fue electo y dentro de un año después; si en ese término llegara a ocupar un cargo público que sea protegido por fuero constitucional y previo a la vinculación del proceso penal, se sujetará a lo dispuesto en los artículos 110 y 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo Transitorio

Único. El presente decreto entrará en vigor a los seis meses de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, teniendo este tiempo como plazo el Congreso de la Unión y las legislaturas estatales, para adecuar su legislación al mismo.

Solicito a la Presidencia que se turne esta iniciativa a las Comisiones de Puntos Constitucionales, de Justicia, y de Gobernación de la honorable Cámara de Diputados, para su discusión, dictamen y aprobación, y que se incluya íntegramente el contenido en el Diario de los Debates.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 10 de febrero de 2011.

Diputado Jaime Sánchez Vélez (rúbrica)

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 103 Y 107 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, de los artículos 6.1 fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a consideración del Pleno de esta soberanía, la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para establecer el amparo social.

Exposición de Motivos

No puede realizarse el ideal del ser humano libre, liberado del temor y la miseria, a menos que se creen condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos económicos, sociales y culturales tanto como de sus derechos civiles y políticos.¹

El surgimiento y la evolución de las instituciones y figuras jurídicas reconocen una larga y dificultosa trayectoria, camino no exento de caídas y retrocesos. Ésa es la vía que han transitado los derechos de los que muchos gozamos hoy en día. La conquista del más pequeño de ellos nunca ha sido fácil. Siempre han existido sectores conservadores que se oponen a ceder los privilegios que les permiten conservar el poder. Desde las perennes instituciones que elaboraron los jurisconsultos romanos hasta las normas que tratan de regular la manipulación genética o los “derechos de la naturaleza”, mucha agua ha corrido bajo los puentes de la historia. Paso a paso, remando contra la corriente, los pueblos del mundo han adquirido esos intangibles pero tan necesarios atributos que los protegen tanto de los embates de la autoridad como de los de sus semejantes.

Si bien algunos derechos fueron concesiones graciosas de monarcas “magnánimos”, algunos de ellos ciertamente progresistas, en la actualidad, es una verdad aceptada que, entendidos de forma laxa, la gran mayoría fueron el producto de largas y cruentas luchas entre los soberanos absolutos y sus súbditos. Sin embargo, poco a poco se reconoció que formaban parte inseparable de la condición humana, y que no correspondía al soberano concederlos sino sólo reconocer su existencia. Desde esta perspectiva, el derecho a la propiedad, a la igualdad ante la ley, a la integridad personal, por mencionar algunos, integran esta categoría, por lo cual tienen carácter de imprescriptibles e inalienables.

Según las modernas teorías jurídicas, estos derechos “originales” deben ser considerados de primera generación, como base a partir de la cual se expandieron los demás, pues desde un punto de vista histórico, fueron los primeros en ser reconocidos y ejercidos a plenitud, a pesar de la resistencia que generaron en ciertos estados en los que primaba -situación que en muchos países se mantiene- el autoritarismo. Sin embargo, esta denominación no los diferencia en sustancia de los que surgieron después de ellos, sino que sólo se la utiliza como una clasificación temporal. Como lógica consecuencia de la vitalidad que mostraban, y de la necesidad de ordenar las situaciones de facto que a diario se presentaban, durante el transcurso de los siglos aparecieron nuevos derechos, instituciones y ramas jurídicas. De los principios que le brindaba el derecho civil nació el derecho comercial. De la necesidad de establecer las formas para impartir justicia y garantizar su eficacia surgieron los diversos derechos procesales. De la urgencia de fijar los derechos fundamentales de

los ciudadanos así como la organización y los límites del poder estatal vieron la luz el derecho político y después, como natural derivación, el constitucional.

Sin embargo, previos a todos ellos, anejos a la condición humana, ya existían los diversos derechos individuales que el iluminismo y otros precursores se encargaron de promocionar como propios del hombre, pero cuya inclusión en el derecho positivo fue obra de los revolucionarios estadounidenses y franceses del siglo XVIII. Y así, el viejo árbol del derecho siguió dando frutos que evolucionaron hasta llegar, en este siglo, a conformar un complejo entramado de reglas que tratan de normar los vericuetos que presentan, entre otros muchos, el derecho informático, la internet o el derecho parlamentario. También, desde hace algunas décadas, y con objetivos y fundamentos distintos, el mundo occidental es testigo de una esforzada campaña a favor de los derechos de las mujeres, reconocidos en todas las constituciones y leyes pero retaceados en la realidad. Aceptadas como actores políticos a partir de las primeras décadas del siglo XX, como fruto de la tarea de las sufragistas inglesas y estadounidenses, en muchas naciones, incluida la nuestra, son discriminadas por el solo hecho de no pertenecer al otro género. Este movimiento, sólo un ejemplo de los muchos que se desarrollan en el mundo día con día, ha ganado importantes batallas en los países democráticos, lo cual no sucede en los estados confesionales y algunas “democracias populares” y/o “revolucionarias”, donde las aspiraciones de igualdad femeninas encuentran serios escollos. Por su parte, también los defensores del ambiente hablan de los derechos que protegen a los animales, algunos de los cuales ya habían sido recogidos por algunas legislaciones.²

Asimismo, en los últimos años se han logrado nuevos avances tecnológicos que han provocado el surgimiento de otras ramas jurídicas. Ya hay quienes hablan de derecho espacial y organizan conferencias y congresos sobre el tema. También se han presentado avances en los derechos de las minorías, de las poblaciones originarias y de los grupos LGBT así como el surgimiento de nuevos campos jurídicos en el terreno de los derechos difusos, los más modernos de los cuales son el de la manipulación genética y el de los migrantes, entre otros.

Por el contrario, el parto de los derechos sociales, económicos y culturales, englobados por algunos autores en la categoría más general de derechos humanos, ocurrió de manera muy diferente. Sus primeros antecedentes se encuentran en América, y más específicamente en el Virreinato de Nueva España. Fue fray Bartolomé de las Casas quien, en el siglo XVI, inició una ardua lucha por la igualdad jurídica de todas las razas, pues constató de primera mano la discriminación de todo tipo que padecían los pueblos autóctonos de América. Su afirmación de que “todas las razas están compuestas por hombres y sólo una definición los abarca a todos y a cada uno, y es que son seres racionales. Todos tienen capacidad, voluntad y libertad de elección [...] Por consiguiente, la raza humana es una sola”,³ marca el punto de partida de los conceptos de igualdad, universalidad y libertad mucho antes de que los revolucionarios estadounidenses o franceses las incluyeran en sus documentos fundacionales. Coherente con esta visión se opuso tenazmente a la conversión *manu militari* de los indígenas a los dioses que portaban los conquistadores (y él mismo), lo que demuestra su férreo apego a la tolerancia y su respeto a las culturas y tradiciones ajenas. Además, luchó de manera vigorosa contra el sistema de encomienda instituido por los españoles para explotar el trabajo esclavo de los pueblos originarios. Como sabemos, en esta institución, la única “remuneración” que recibían los indios era... la enseñanza de la religión católica. La prédica del fraile dominico de origen español, pero de corazón americano, tuvo respuesta en 1542, cuando Carlos V promulgó las Nuevas Leyes, que disponían la eliminación de las crueles prácticas que los encomenderos utilizaban para disciplinar a los pueblos indígenas. Sin embargo, la aplicación de esta legislación humanitaria, en parte producto de la relación de fray Bartolomé con Adriano de Utrech, el futuro papa Adriano VI, fue obstaculizada por las propias autoridades virreinales. Posteriormente, en el decurso de la historia, los ideólogos de la independencia de Latinoamérica se concentraron en reivindicaciones más inmediatas, de carácter político y civil, por lo cual su legado fue rescatado

recién en el siglo XIX por las corrientes constitucionalistas que incluyeron de manera parcial en los diversos cuerpos jurídicos, el espíritu universalista e igualitario del obispo de Chiapas. Desafortunadamente, o, con más precisión, desgraciadamente, nadie continuó con igual dirección y empeño la cruzada que emprendió Fray Bartolomé, y hoy, a más de cuatro siglos de su lucha por los derechos de los pueblos originarios, éstos se encuentran sumidos en la miseria, devastados por la desnutrición y enfermedades curables, desprotegidos jurídicamente y al margen de cualquier posibilidad de desarrollo. Sin embargo, ocurre algo peor: no son los únicos sectores que padecen las profundas injusticias que genera el capitalismo salvaje que ha resurgido con fuerza enmascarado tras la fachada de la globalización.

En general, los derechos sociales irrumpieron en las cámaras legislativas europeas cuando los partidos de izquierda y el movimiento obrero, al costo de mucha sangre (recordemos, entre otros acontecimientos, la Comuna de París), lograron representación en ellas y se institucionalizaron como expresión de la voluntad de las clases desposeídas.

Su inclusión en las constituciones y tratados internacionales fue tardía y muchas veces su falta de precisión hizo que se los considerara manifestaciones de buena voluntad de los Estados o producto de compromisos políticos de éstos, no derechos ejecutables por vía judicial. Por obvias razones, los primeros que se consolidaron fueron los derechos laborales, tales como el de asociación sindical y el de huelga, a los que hoy atacan desde varios flancos las políticas neoliberales tan de moda, con sus lógicas consecuencias de incremento del desempleo, tercerización laboral y, en definitiva, el deterioro de los niveles de vida de los sectores populares, situación que se agudiza debido al, hasta el momento, incontenible avance de la globalización.

Con posterioridad, poco a poco se incorporaron otros derechos, tales como el derecho a la salud, a la educación, a un medio ambiente sano, etcétera. Toda esta gama de aspiraciones sociales implican para el Estado, como garante de su eficaz ejercicio, tres tipos de obligaciones generales:

- Respetar: Debe abstenerse de adoptar medidas que obstaculicen el goce de los DESC.
- Proteger: Debe velar por el respeto a los DESC, esto es, proporcionar los medios judiciales para la defensa de los derechos violados.
- Realizar: El Estado tiene la obligación de promover y hacer efectivo cada DESC, es decir, debe adoptar las medidas que faciliten su pleno ejercicio (medidas legislativas, de políticas públicas, asignación de recursos, etc.)⁴

En nuestro país, el movimiento constitucionalista, que tuvo su punto de partida en las luchas independentistas, se enfocó de manera preferente en los derechos civiles y políticos. Por ello, fue necesario que transcurriese más de un siglo para que en 1917 confluyeran diversas corrientes sociales que pugnararon para que la Constitución incorporara, en sus famosos artículos 3, 27 y 123, garantías y protecciones sociales y económicas

A partir de entonces, tal vez como reflejo de las rutas que marcaron los constitucionalistas mexicanos, ya en la segunda década del siglo pasado casi todos los países latinoamericanos comenzaron a modificar sus constituciones y a contemplar en ellas los derechos sociales, varios de los cuales fueron incluidos en tratados internacionales. Por su parte, a nivel mundial, el derecho al trabajo y de las organizaciones sindicales se concretó con la fundación de la OIT, que vio la luz en 1919 en el marco de las negociaciones del Tratado de Versalles, como foro de discusión y caja de resonancia de alcances planetarios. Su objetivo fundamental es impulsar el cumplimiento de las

normas y principios y derechos fundamentales en el trabajo. Este organismo, como ya todos sabemos ahora parte integrante de las Naciones Unidas, en el cual participan 183 países, ha producido copiosa normativa y jurisprudencia laborales.

Sin embargo, el más importante acuerdo entre países sobre derechos sociales es el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966. Entre los derechos que los Estados partes deben garantizar a su población se encuentra el derecho a la educación, a la vivienda digna, a la salud, a la alimentación, los derechos de las minorías y de las poblaciones indígenas, etcétera. Este acuerdo, parte integrante de la Carta Internacional de Derechos Humanos, además de reconocer los derechos mencionados, establece los mecanismos para su eficaz ejercicio y protección. Su cumplimiento es supervisado por un comité de expertos independientes establecido en virtud de la resolución 1985/17 del Consejo Económico y Social de esta organización internacional.

En el continente americano, Colombia debe ser reconocido como país pionero en el tema de la protección y judicialización de los derechos sociales, pues ofrece dos vías para asegurar el respeto de los DESC. La primera es la acción de tutela, que otorga la facultad de reclamar ante un juez la violación o amenaza inminente de violación de los derechos fundamentales contemplados en la Constitución, con base en las legislaciones tanto nacional como internacional que correspondan. Además, expresamente, el artículo 93 de su Carta Magna admite la posibilidad de invocar la legislación internacional, pues reconoce la validez interna de los tratados y convenios sobre derechos humanos que el país haya firmado con otros países y que luego hayan sido ratificados de acuerdo con los mecanismos constitucionales vigentes. Esta acción, que se tramita de forma expedita y sumaria, es procedente cuando no existe otra forma de protección judicial. La segunda vía judicial implica la presentación de una demanda ordinaria ante un juez, con el fin de que éste, mediante sentencia, restablezca el derecho violado, disponga la reparación que corresponda y, de ser posible, sancione a los autores de la violación. Textualmente, el artículo 88 de la Constitución de Colombia, que se refiere al amparo colectivo, establece:

La ley regulará las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad pública, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otras de similar naturaleza que se definen en ella.

También regulará las acciones originadas en los daños ocasionados a un número plural de personas, sin perjuicio de las correspondientes acciones particulares.

Asimismo, definirá los casos de responsabilidad civil objetiva por el daño inferido a los derechos e intereses colectivos

En Argentina, en su artículo 14 Bis, la Constitución reconoce los derechos laborales individuales y colectivos, el derecho a la seguridad social, el derecho a contar con una vivienda digna, la protección integral de la familia y el salario familiar (una compensación económica por cónyuge y cada hijo). Más adelante, en el artículo 41 establece el derecho que tienen todos sus habitantes a gozar de un ambiente sano, y en el 42 la protección de los usuarios y consumidores. Asimismo, otorga jerarquía constitucional a la Convención sobre los Derechos del Niño, la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer y, por supuesto, al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Por su parte, la Constitución de Ecuador, a partir del título II, Derechos, lleva a cabo una exhaustiva enumeración de todos los derechos individuales, sociales, económicos y culturales que protegen a los habitantes del país. Incluso, como una extensión de ellos, específicamente se reconocen los derechos de la naturaleza, representada en este caso por la Pachamama, la gran deidad de los países sudamericanos que recibieron la influencia inca (Perú, Bolivia, Ecuador y norte de Argentina). Por otra parte, y como complemento fundamental para ejercitar estas facultades, en el artículo 11, establece:

El ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios:

1. Los derechos se podrán ejercer, promover y exigir de forma individual o colectiva ante las autoridades competentes; estas autoridades garantizarán su cumplimiento.
2. ...
3. Los derechos y garantías establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos serán de directa e inmediata aplicación por y ante cualquier servidora o servidor público, administrativo o judicial, de oficio o a petición de parte.

Por su parte, el artículo 99, que establece los términos y condiciones de la acción ciudadana, dispone que ésta se “ejercerá en forma individual o en representación de la colectividad, cuando se produzca la violación de un derecho o la amenaza de su afectación; será presentada ante autoridad competente de acuerdo con la ley. El ejercicio de esta acción no impedirá las demás acciones garantizadas en la Constitución y en la ley.

También otras constituciones, como las de Bolivia y España, han incorporado como legislación vigente la protección de los derechos económicos, sociales y culturales. Así, la de nuestra hermana república del sur, en la sección VI, establece que

Artículo 135. La acción popular procederá contra todo acto u omisión de las autoridades o de personas individuales o colectivas que violen o amenacen con violar derechos o intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y salubridad pública, el medio ambiente y otros de similar naturaleza reconocidos por esta Constitución.

A renglón seguido señala las condiciones de su ejercicio:

Artículo 136.

I. La Acción Popular podrá interponerse durante el tiempo que subsista la vulneración o la amenaza de los derechos e intereses colectivos. Para interponer esta acción no será necesario agotar la vía judicial o administrativa que pueda existir.

II. Podrá interponer esta acción cualquier persona, a título individual o en representación de una colectividad y, con carácter obligatorio, el Ministerio Público y el Defensor del Pueblo, cuando por el ejercicio de sus funciones tengan conocimientos de estos actos. Se aplicará el procedimiento del amparo constitucional.

Todo lo anterior nos indica que el mundo avanza hacia el reconocimiento y el ejercicio pleno de los derechos sociales. Sin embargo, a pesar de ser reconocidos con estatus constitucional en numerosos países, entre ellos el nuestro, el lastre que reconocen los derechos sociales radica en las dificultades

que implica su ejercicio. ¡Y vaya paradoja! Nuestro país, pionero en el reconocimiento constitucional de ellos, carece de las vías judiciales necesarias para ponerlos en acto. La reforma que impulsó recientemente el doctor Juventino Castro y Castro remedia parcialmente esta situación, pero no satisface a plenitud las expectativas de los colectivos que ven día a día sus derechos incumplidos, no sólo por el Estado sino también por otros actores sociales. Es necesario dar un paso fundamental en la historia de México actual: transitar del Estado liberal al Estado social constitucional y democrático de derecho y reconocer a los DESC su carácter de derechos fundamentales, pero también dotarlos de las acciones necesarias para garantizar su cumplimiento en caso de que sean violados o desconocidos.

No debemos perder de vista que el 29 de julio del año 2010 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la reforma que adicionó un nuevo párrafo tercero al artículo 17 de la Constitución para establecer en la Carta Magna las acciones colectivas. En esta iniciativa se continúa con esta misma tendencia constitucional para que en materia de amparo se prevean acciones constitucionales, que pueden ser promovidas por individuos y/o colectivos, para que los derechos fundamentales de carácter no individual también sean protegidos. Como hemos advertido a lo largo de la presente exposición de motivos, lo que pretendemos es que el juicio de amparo sirva para tutelar de manera directa derechos económicos, sociales, culturales, medioambientales, a la paz, al desarrollo, etcétera, derechos que poseen una naturaleza diversa a la individual y cuya preservación interesa tanto a los individuos como a los grupos sociales.

Por todo lo anterior, someto a su consideración el siguiente

Proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para establecer el amparo social.

Artículo Primero. Se modifica la fracción I y se adiciona la fracción II recorriéndose las subsecuentes, del artículo 103 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar en los siguientes términos:

Artículo 103. Los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:

I. Por leyes o actos de la autoridad que violen los derechos individuales.

II. Por leyes o actos de la autoridad o de personas individuales o colectivas que violen o amenacen con violar derechos e intereses colectivos relacionados con los derechos sociales, económicos, culturales, el patrimonio y el espacio de la nación, la seguridad y salubridad públicos, el medio ambiente y otros de similar naturaleza reconocidos por esta Constitución y los tratados.

III. Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los estados o la esfera de competencia del Distrito Federal, y

IV. Por leyes o actos de las autoridades de los estados o del Distrito Federal que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal.

Artículo Segundo. Se adicionan un apartado A y un apartado B al artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 107. Todas las controversias de que habla el artículo 103 se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determinen las leyes, de acuerdo a las bases siguientes:

A. Tratándose del juicio de amparo por violación de derechos individuales, a que se refiere la fracción I del artículo 103, el mismo se ajustará a los siguientes requisitos:

I. El juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada.

II. La sentencia será siempre tal que sólo se ocupe de personas particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que verse la queja, sin hacer una declaración general respecto de la norma general o acto que la motivare.

III. Cuando la Suprema Corte de Justicia establezca jurisprudencia en la que se resuelva que una norma general es inconstitucional o determine una interpretación conforme con la Constitución, emitirá la declaratoria general de inconstitucionalidad o la de interpretación conforme, en la cual fijará sus alcances y condiciones en términos de la ley reglamentaria.

En el juicio de amparo por violación de derechos individuales o colectivos deberá suplirse la deficiencia de la queja de acuerdo con lo que disponga la ley reglamentaria;

IV. Cuando se reclamen actos de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, el amparo sólo procederá en los casos siguientes:

a) Contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, respecto de los cuales no proceda ningún recurso ordinario por el que puedan ser modificados o reformados, ya sea que la violación se cometa en ellos o que, cometida durante el procedimiento, afecte a las defensas del quejoso, trascendiendo al resultado del fallo; siempre que en materia civil haya sido impugnada la violación en el curso del procedimiento mediante el recurso ordinario establecido por la ley e invocada como agravio en la segunda instancia, si se cometió en la primera. Estos requisitos no serán exigibles en el amparo contra sentencias dictadas en controversias sobre acciones del estado civil o que afecten al orden y a la estabilidad de la familia;

b) Contra actos en juicio cuya ejecución sea de imposible reparación, fuera de juicio o después de concluido, una vez agotados los recursos que en su caso procedan; y

c) Contra actos que afecten a personas extrañas al juicio;

V. En materia administrativa el amparo procede, además, contra resoluciones que causen agravio no reparable mediante algún recurso, juicio o medio de defensa legal. No será necesario agotar éstos cuando la ley que los establezca exija, para otorgar la suspensión del acto reclamado, mayores requisitos que los que la ley reglamentaria del juicio de amparo requiera como condición para decretar esa suspensión;

VI. El amparo contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, sea que la violación se cometa durante el procedimiento o en la sentencia misma, se promoverá ante el Tribunal Colegiado de Circuito que corresponda, conforme a la distribución de competencias que establezca la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en los casos siguientes:

a) En materia penal, contra resoluciones definitivas dictadas por tribunales judiciales, sean éstos federales, del orden común o militares;

b) En materia administrativa, cuando se reclamen por particulares sentencias definitivas y resoluciones que ponen fin al juicio dictadas por tribunales administrativos o judiciales, no reparable por algún recurso, juicio o medio ordinario de defensa legal;

c) En materia civil, cuando se reclamen sentencias definitivas dictadas en juicios del orden federal o en juicios mercantiles, sea federal o local la autoridad que dicte el fallo, o en juicios de orden común.

En los juicios civiles del orden federal las sentencias podrán ser reclamadas en amparo por cualquiera de las partes, incluso por la federación, en defensa de sus intereses patrimoniales; y

d) En materia laboral, cuando se reclaman laudos dictados por las Juntas locales o la federal de Conciliación y Arbitraje, o por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje de los Trabajadores al Servicio del Estado.

La Suprema Corte de Justicia, de oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Colegiado de Circuito, o del procurador general de la República, podrá conocer de los amparos directos que por su interés y trascendencia así lo ameriten;

VII. En los casos a que se refiere la fracción anterior, la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de esta Constitución señalará el trámite y los términos a que deberán someterse los Tribunales Colegiados de Circuito y, en su caso, la Suprema Corte de Justicia, para dictar sus respectivas resoluciones;

VIII. El amparo contra actos en juicio, fuera de juicio o después de concluido, o que afecten a personas extrañas al juicio, contra leyes o contra actos de autoridad administrativa, se interpondrá ante el juez de Distrito bajo cuya jurisdicción se encuentre el lugar en que el acto reclamado se ejecute o trate de ejecutarse, y su tramitación se limitará al informe de la autoridad, a una audiencia para la que se citará en el mismo auto en el que se mande pedir el informe y se recibirán las pruebas que las partes interesadas ofrezcan y oirán los alegatos, pronunciándose en la misma audiencia la sentencia;

IX. Contra las sentencias que pronuncien en amparo los Jueces de Distrito o los Tribunales Unitarios de Circuito procede revisión. De ella conocerá la Suprema Corte de Justicia:

a) Cuando habiéndose impugnado en la demanda de amparo, por estimarlos directamente violatorios de esta Constitución, leyes federales o locales, tratados internacionales, reglamentos expedidos por el Presidente de la República de acuerdo con la fracción I del artículo 89 de esta Constitución y reglamentos de leyes locales, expedidos por los gobernadores de los Estados o por el Jefe del Distrito Federal, subsista en el recurso el problema de constitucionalidad;

b) Cuando se trate de los casos comprendidos en las fracciones I y II del artículo 103 de esta Constitución.

La Suprema Corte de Justicia, de oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Colegiado de Circuito, o del procurador general de la República, podrá conocer de los amparos en revisión, que por su interés y trascendencia así lo ameriten.

En los casos no previstos en los párrafos anteriores, conocerán de la revisión los Tribunales Colegiados de Circuito y sus sentencias no admitirán recurso alguno;

X. Las resoluciones que en materia de amparo directo pronuncien los Tribunales Colegiados de Circuito no admiten recurso alguno, a menos de que decidan sobre la inconstitucionalidad de una ley o establezcan la interpretación directa de un precepto de la Constitución cuya resolución, a juicio de la Suprema Corte de Justicia y conforme a acuerdos generales, entrañe la fijación de un criterio de importancia y trascendencia. Sólo en esta hipótesis procederá la revisión ante la Suprema Corte de Justicia, limitándose la materia del recurso exclusivamente a la decisión de las cuestiones propiamente constitucionales.

XI. Los actos reclamados podrán ser objeto de suspensión en los casos 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 en 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 quedaban si se concediese el amparo, y a pagar los daños y perjuicios consiguientes;

XII. La suspensión se pedirá ante la autoridad responsable cuando se trate de amparos directos promovidos ante los Tribunales Colegiados de Circuito y la propia autoridad responsable decidirá al respecto. En todo caso, el agraviado deberá presentar la demanda de amparo ante la propia autoridad responsable, acompañando copias de la demanda para las demás partes en el juicio, incluyendo al Ministerio Público y una para el expediente. En los demás casos, conocerán y resolverán sobre la suspensión los juzgados de Distrito o los Tribunales Unitarios de Circuito;

XIII. La violación de las garantías de los artículos 16, en materia penal, 19 y 20 se reclamará ante el superior del Tribunal que la cometa, o ante el juez de Distrito o Tribunal Unitario de Circuito que corresponda, pudiéndose recurrir, en uno y otro caso, las resoluciones que se pronuncien, en los términos prescritos por la fracción IX.

Si el juez de Distrito o el Tribunal Unitario de Circuito no residieren en el mismo lugar en que reside la autoridad responsable, la ley determinará el juez o Tribunal ante el que se ha de presentar el escrito de amparo, el que podrá suspender provisionalmente el acto reclamado, en los casos y términos que la misma ley establezcan;

XIV. Cuando los Tribunales Colegiados de Circuito sustenten tesis contradictorias en los juicios de amparo de su competencia, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, el Procurador General de la República, los mencionados Tribunales o las partes que intervinieron en los juicios en que dichas tesis fueron sustentadas, podrán denunciar la contradicción ante la Suprema Corte de Justicia, a fin de que el Pleno o la Sala respectiva, según corresponda, decidan la tesis que debe prevalecer como jurisprudencia.

Cuando las Salas de la Suprema Corte de Justicia sustenten tesis contradictorias en los juicios de amparo materia de su competencia, cualquiera de esas salas, el Procurador General de la República o las partes que intervinieron en los juicios en que tales tesis hubieren sido

sustentadas, podrán denunciar la contradicción ante la Suprema Corte de Justicia, que funcionando en pleno decidirá cuál tesis debe prevalecer.

La resolución que pronuncien las salas o el pleno de la Suprema Corte en los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, sólo tendrá el efecto que fije la jurisprudencia y no afectará las situaciones jurídicas concretas derivadas de las sentencias dictadas en los juicios en que hubiese ocurrido la contradicción;

XV. Salvo lo dispuesto en el párrafo final de la fracción II de este artículo, se decretará el sobreseimiento del amparo o la caducidad de la instancia por la inactividad del quejoso o del recurrente, respectivamente, cuando el acto reclamado sea del orden civil o administrativo, en los casos y términos que señale la ley reglamentaria. La caducidad de la instancia dejará firme la sentencia recurrida;

XVI. El procurador general de la República o el agente del Ministerio Público federal que al efecto designare, será parte en todos los juicios de amparo; pero podrán abstenerse de intervenir en dichos juicios, cuando el caso de que se trate carezca a su juicio, de interés público;

XVII. Si concedido el amparo o **la suspensión definitiva**, la autoridad responsable insistiere en la repetición del acto reclamado o tratare de eludir la sentencia o **la suspensión** de la autoridad federal, y la Suprema Corte de Justicia estime que es inexcusable el incumplimiento, dicha autoridad será inmediatamente separada de su cargo y consignada al Juez de Distrito que corresponda. Si fuere excusable, previa declaración de incumplimiento o repetición, la Suprema Corte requerirá a la responsable y le otorgará el plazo prudente para que ejecute la sentencia. Si la autoridad no ejecuta la sentencia en el término concedido, la Suprema Corte de Justicia procederá en los términos primeramente señalados.

Cuando la naturaleza del acto lo permita, la Suprema Corte de Justicia, una vez que hubiera determinado el incumplimiento o repetición del acto reclamado, podrá disponer de oficio el cumplimiento sustituto de las sentencias de amparo, cuando su ejecución afecte gravemente a la sociedad o a terceros en mayor proporción que los beneficios económicos que pudiera obtener el quejoso. Igualmente, el quejoso podrá solicitar ante el órgano que corresponda, el cumplimiento sustituto de la sentencia de amparo, siempre que la naturaleza del acto lo permita.

La inactividad procesal o la falta de promoción de parte interesada, en los procedimientos tendientes al cumplimiento de las sentencias de amparo, producirá su caducidad en los términos de la ley reglamentaria; y

XVIII. La autoridad responsable será consignada a la autoridad correspondiente, cuando no suspende el acto reclamado debiendo hacerlo, y cuando admita fianza que resulte ilusoria o insuficiente, siendo en estos dos últimos casos, solidaria la responsabilidad civil de la autoridad con el que ofreciere la fianza y el que la prestare.

B. Tratándose del juicio de amparo por violación de los derechos e intereses precisados en la fracción II del artículo 103, el mismo se sujetará a las siguientes bases:

I. Podrá interponerse por cualquier persona, a título individual o en representación de una colectividad y, con carácter obligatorio, el Ministerio Público Federal, cuando por el ejercicio de sus funciones tenga conocimiento de actos u omisiones que vulneren o

pretendan vulnerar los derechos fundamentales de naturaleza no individual e intereses colectivos.

II. Podrá interponerse durante el tiempo que subsista la vulneración o la amenaza a los derechos fundamentales de naturaleza no individual e intereses colectivos. Para interponer esta acción no será necesario agotar la vía judicial o administrativa de carácter legal que el ordenamiento prevea.

III. Deberá suplirse la deficiencia de la queja de acuerdo con lo que disponga la ley reglamentaria.

IV. Las sentencias que otorguen la protección constitucional solicitada a través de este amparo tendrán efectos generales.

V. En caso de que el juicio de amparo por violación de derechos fundamentales no individuales e intereses colectivos fuere sobrepasado o se dictare sentencia que niegue la protección constitucional, causará perjuicios procesales sólo para sus promoventes y no precluirán las acciones de quienes no intervinieron o no actuaron en él.

VI. La ley determinará los términos y plazos por los que se promoverá y substanciará este amparo, procurando observar los principios de la justicia pronta y expedita. Asimismo, definirá los casos de responsabilidad civil objetiva por el daño inferido a los derechos de naturaleza no individual e intereses colectivos.

VII. El ejercicio de esta acción no impedirá las demás acciones garantizadas en la Constitución y la ley.

Transitorios

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

Segundo. En un plazo no mayor a seis meses, el Congreso de la Unión aprobará las reformas necesarias a la Ley de Amparo para dar plena efectividad a esta reforma constitucional.

Notas

1 Preámbulo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

2 Por ejemplo, en la segunda mitad del siglo XIX en Argentina se promulgó la denominada Ley Sarmiento, que protegía a los animales de la crueldad a que eran sometidos, legislación que posteriormente fue adoptada por otros países.

3 *De unico vocationis modo*, 1539.

4 <http://www.alop.or.cr>

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 2 de febrero de 2011.

Diputado Jaime F. Cárdenas Gracia (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 122 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO AGUSTÍN GUERRERO CASTILLO Y SUSCRITA POR INTEGRANTES DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

Con fundamento en los artículos 71, fracción II, 78 y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6.1.I; 77.1 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, los que suscriben, integrantes del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática en la Cámara de Diputados en la LXI Legislatura, presentamos ante esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente:

Exposición de Motivos

El marco constitucional aprobado por el Congreso constituyente de 1824, conllevó a la adopción de una república federal representativa, aunque mantuvo presentes elementos del antiguo régimen, fundamentalmente aspectos relativos a las facultades exclusivas del presidente, como el caso de la imposición de la religión oficial.

Es en este contexto en que los diputados constituyentes se abocaron a decidir dónde se instalaría la sede de los poderes federales. Decidieron hacerlo en la Ciudad de México mediante decreto publicado el día 18 de noviembre de 1824.

Una discusión similar tuvo lugar durante los debates del Constituyente de 1857. ¿Debían los poderes federales seguir asentados en la Ciudad de México o debían trasladarse a otro territorio? Los diputados constituyentes decidieron que continuaran asentados en la Ciudad de México, y que en caso de que se ubicaran en otro lado, en territorio de la Ciudad de México se erigiría el Estado de Valle de México.

El Constituyente de 1917 ya no discutió si la Ciudad de México debiera ser o no la sede de los poderes federales, sino sólo estableció que el Distrito Federal es la sede de los poderes federales y capital de los Estados Unidos Mexicanos.

En los tres casos se decretó que el gobierno de la Ciudad de México lo ejercería el Presidente de la República y que el Legislativo lo ejercería el Congreso de la Unión. En lo relativo a su régimen municipal deberían observarse las disposiciones aplicables en el resto de las entidades federativas.

El régimen municipal del Distrito Federal fue liquidado en 1928 mediante reforma al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la expedición de la Ley Orgánica del Distrito y de los Territorios Federales, publicada en diciembre de ese mismo año.

Esta Ley estableció la división política del Distrito Federal: un Departamento Central formado por las antiguas municipalidades de México, Tacuba, Tacubaya y Mixcoac y por 13 Delegaciones, que fueron: Guadalupe Hidalgo, Azcapotzalco, Iztacalco, General Anaya, Coyoacán, San Ángel, La Magdalena Contreras, Cuajimalpa, Tlalpan, Iztapalapa, Xochimilco, Milpa Alta y Tláhuac.

Con esta reforma los ciudadanos del Distrito Federal se vieron imposibilitados de ejercer sus derechos políticos y de formar un gobierno democrático en su territorio, ya que sus autoridades fueron siempre impuestas por el Presidente de la República.

En diciembre de 1978 fue publicada la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal. Ratifica que el gobierno de la Ciudad de México lo ejerce el Presidente de la República a través del Jefe del Departamento del Distrito Federal; el Ministerio Público estará a cargo de un Procurador General de Justicia, que dependerá directamente del Presidente de la República y la función judicial la ejercerán los Tribunales de Justicia del Fuero Común. Asimismo, las trece Delegaciones se incrementan a 16, que son las ahora vigentes.

La Ciudad de México fue escenario del movimiento magisterial-sindicalista de 1958 y los movimientos estudiantiles de 1968 y 1971 y testigo de su represión por parte del gobierno, dichos movimientos de izquierda que redundaron en las movilizaciones urbanas de la década de los ochenta, contribuyeron a la apertura del viejo sistema antidemocrático y autoritario. Se propició en la ciudad un clima de inconformidad y todas las fuerzas políticas se manifestaban a favor de la democratización de esta entidad.

La situación política de la Ciudad de México no aguantaba más. Resultado del empuje ciudadano fue que en 1987 el entonces Presidente de la República, Miguel de la Madrid, permitió una reforma al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, misma que dio lugar a la creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, lo que significó un importante avance para el anhelo democrático de la Ciudad. Las facultades de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal en el ámbito legislativo eran: Dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno, expedir su propio Reglamento e iniciar leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal, ante el Congreso de la Unión.

En 1992 un grupo de miembros de la Asamblea de Representantes, así como integrantes de la sociedad civil, convocaron a los ciudadanos de la capital de la República a un plebiscito para que expresaran su voluntad de reformar el régimen político y jurídico de la Ciudad de México. En la consulta participaron más de 750 mil ciudadanos quienes, sin dudas, se pronunciaron por la elección de las autoridades políticas y representativas de la Ciudad.

Resultado de lo anterior fue la reforma de 1993, mediante la que se conquistaron avances significativos en cuanto a la capacidad de autogobierno y mayores facultades para las autoridades locales. No obstante, los poderes federales se arrogaron facultades y atribuciones muy importantes en el gobierno general de la Ciudad, entre las que pueden enumerarse las siguientes: el Congreso General expediría el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y legislaría en todas las materias no reservadas expresamente a la Asamblea de Representantes y aprobaría los montos de endeudamiento del gobierno local y sus organismos paraestatales. La Cámara de Senadores nombraría y removería directamente al Jefe de Gobierno cuando su nombramiento fuera dos veces sometido a ratificación de la Asamblea de Representantes y en ambas ésta no concediera la ratificación. El Ejecutivo federal no podría nombrar libremente al Jefe de Gobierno, sino mediante ratificación de la Asamblea de Representantes; aprobar el nombramiento del Procurador General de Justicia del Distrito Federal que hiciera el Jefe de Gobierno; designar al servidor público que tendría a su cargo la fuerza pública y asumir el mando de ésta; enviar al Congreso de la Unión la propuesta de endeudamiento del Gobierno del Distrito Federal e iniciar leyes y decretos ante la Asamblea de Representantes.

Al mismo tiempo, los órganos locales de gobierno fueron dotados de facultades y atribuciones que permitieron que la Ciudad dejara de ser una dependencia de la administración pública federal para constituir un gobierno propio, con responsabilidad política y status jurídico, con lo que se superó el carácter que tuvo el Distrito Federal desde 1824, cuando el Constituyente de la época determinó que la Ciudad fuera administrada por el gobierno federal.

No obstante los grandes avances logrados con esta reforma, faltaba mucho para alcanzar una verdadera democratización de la vida pública del Distrito Federal, tanto por las facultades que se había reservado la Federación como por la falta de desarrollo de figuras de democracia directa y participación ciudadana, tales como el plebiscito, el referéndum, la iniciativa popular, la revocación del mandato entre otras.

La reforma del 1996, que fue significativa por su profundidad, fue el resultado de la presión ciudadana y de los acuerdos políticos a que lograron llegar los dirigentes de partidos y gobierno. En enero de 1995 los presidentes de los partidos Revolucionario Institucional, Acción Nacional, de la Revolución Democrática y del Trabajo convinieron en firmar compromisos para un Acuerdo Político Nacional que permitiera iniciar un diálogo encaminado al logro de una reforma política profunda.

Sentadas las bases del Acuerdo Político Nacional, se produjo el diálogo y se eligió una Comisión Plural Ejecutiva encargada de dar rumbo y ritmo a las discusiones de la reforma política del Distrito Federal y de compilar los acuerdos alcanzados.

De esta reforma surgió la reforma al artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos que se encuentra vigente, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, así como la facultad de los ciudadanos de elegir a sus diputados locales, al Jefe de Gobierno del Distrito Federal y a los Jefes Delegacionales de las 16 demarcaciones territoriales en que se divide administrativamente la Ciudad de México.

Con esta reforma, la Asamblea de Representantes del Distrito Federal se constituyó como Asamblea Legislativa del Distrito Federal, misma que fue dotada de facultades para legislar en todas las materias que no estaban expresamente conferidas al Congreso de la Unión.

No obstante, la reforma quedó incompleta otra vez, pues los poderes federales reservaron para sí las mismas facultades que venían ejerciendo, lo que ha impedido la formación de un gobierno autónomo para la Ciudad.

En octubre de 1999, al no lograrse un acuerdo de una reforma integral, el Congreso de la Unión aprobó una reforma al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, reconocida por todos los actores políticos como provisional, que obedeció a la necesidad de hacer posible la elección de jefes delegacionales en julio del 2000.

Así, la vida pública del Distrito Federal se ha mantenido estancada de 1996 a la fecha: en 14 años no se ha producido otra reforma constitucional que impulse la consolidación del proceso democrático iniciado en la Ciudad de México en 1987. Después de la reforma política de 1996, no se ha podido dar un paso más, no obstante la urgencia de retroalimentar lo ya logrado e iniciar nuevas transformaciones que nos conduzcan al logro de más y mejores derechos para los ciudadanos y habitantes de la Ciudad Capital de los mexicanos.

En noviembre de 2001 el Pleno de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, II Legislatura, aprobó la iniciativa de decreto de reformas y adiciones a los artículos 73, 76, 89, 108, 109, 110, 111 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativos al régimen jurídico del Distrito Federal, y la turnó para su dictamen a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

Las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y del Distrito Federal de la Cámara de Diputados presentaron, en diciembre de 2001, el dictamen correspondiente, mismo que fue votado a favor por unanimidad y enviada la minuta correspondiente a la Cámara de Senadores para su revisión.

La Cámara revisora, en octubre de 2002, decidió devolver la minuta a su cámara de origen “...porque, en primer lugar, no estamos de acuerdo en que la Asamblea tenga facultades para poder presentar iniciativas de reformas constitucionales; y, en segundo, en que tampoco estamos nosotros de acuerdo en que queden supeditados los poderes federales a los órganos locales del Distrito Federal”.

En noviembre de 2002, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal presentó una controversia constitucional ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación mediante la que combatió el rechazo del Senado de la República, misma que fue resuelta hasta febrero de 2004 con la confirmación de la resolución del Senado y el consecuente sobreseimiento de la controversia constitucional.

En diciembre de 2009 el titular del Ejecutivo federal hizo pública una propuesta de reforma política del Estado, pero no contempla la reforma del Distrito Federal, con excepción de dejar en libertad a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para determinar si propone la reelección consecutiva de sus propios integrantes así como la de los Jefes Delegacionales de las 16 demarcaciones territoriales en que administrativamente se divide el Distrito Federal.

Por su parte, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal instalaron una “Mesa de discusión de la reforma política del Distrito Federal”, cuyo propósito fue revisar lo elaborado en esta materia para darle continuidad y estar en condiciones de procesar una iniciativa de ley que permitiera al Distrito Federal constituir un gobierno autónomo sin que ello fuera impedimento u obstáculo para que su territorio siga siendo el asiento de los poderes federales y la capital de los Estados Unidos Mexicanos.

En el marco de este debate, durante el periodo de receso legislativo de mayo a septiembre de 2010, los diputados federales de la ciudad de México iniciaron una campaña de información dirigida a la ciudadanía para apoyar la propuesta de que la ciudad de México cuente con su propia Constitución y le sean reconocidos derechos plenos a sus habitantes.

Paralelo a ello, se llevaron a cabo diversos foros en los que participaron especialistas, académicos, organizaciones de la sociedad civil, representaciones ciudadanas y vecinales.

El pasado 11 de agosto de 2010, diputados de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, hicieron entrega al Senado de la República la propuesta de reforma política del Distrito Federal, la cual fue turnada a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; del Distrito Federal; y de Estudios Legislativos, sin que hasta la fecha haya sido dictaminada.

En ese orden de ideas, la libertad política que reclaman los capitalinos se expresa ahora en la posibilidad de que sus representantes expidan la Constitución Política de la Ciudad de México. Y es que lo que propone esta iniciativa que surge ahora desde la Cámara de Diputados, el crear un nuevo

ente jurídico: la Ciudad de México, que supere la figura de Distrito Federal, creada, como vimos, por el Constituyente de 1824 y sostenida hasta la fecha.

Hay que reconocer que esta figura, el Distrito Federal, ha impedido el ejercicio pleno de los derechos políticos de los habitantes de la Ciudad de México y de casi todas las capitales federales del mundo. La razón es que los creadores de esta ficción jurídica –el Distrito Federal–, que son los fundadores de los Estados Unidos de Norteamérica y sus seguidores, han sostenido y sostienen que los poderes federales de una nación necesitan un territorio propio para funcionar sin obstáculos ni cortapisas.

Y hay que reconocer también que para que los habitantes de la Ciudad de México puedan gozar de los derechos políticos que consagra la Constitución para el resto de los mexicanos, es necesario superar el ente Distrito Federal.

Es por ello que esta iniciativa propone la reforma del artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, junto con ella, la adecuación, a través del **Artículo Transitorio Segundo**, de diversos artículos más de la misma Constitución, en el sentido de no hacer referencia a “los estados” y a “el Distrito Federal”, sino a las “Entidades Federativas” y “Ciudad de México” respectivamente, de manera que se suprima la voz de “Distrito Federal” en todo el cuerpo de la Constitución, y que con las nuevas definiciones se comprenda al Distrito Federal con todo y sus características sui generis. Los artículos que se adecuarán son: el 3º, párrafo primero, fracciones III y VIII; 6º, párrafo segundo; 17, penúltimo párrafo, 18, tercer y cuarto párrafo; 21, noveno párrafo, e inciso a); 26, apartado B, primer párrafo; 27, fracción VI, primer y segundo párrafo, fracción VIII, inciso a) y c); 28 sexto párrafo, 31 fracción IV; 36 fracción IV; 41, primer párrafo, fracción I primer párrafo, fracción II inciso a), apartado A, fracción g último párrafo y apartado C, segundo párrafo; 43; 44; 45; 55, fracción III, párrafo primero párrafos tercero y último de la fracción V; 56, primer párrafo; 62; 71 fracción tercera, primer y segundo párrafos; 73, fracciones VIII, IX, XV, XXI, XXIII, XXV, XXVIII, XXIC-C, XXIX-G, XXIX-I, XXIX-J, XXIX-K XXIX-N, XXIX-Ñ; 76 fracciones V, VI y IX; 79, fracción I, párrafo segundo; 82 fracción VI; 89, fracción XIV; 95, fracción VI; 97, párrafo segundo; 101, párrafo primero; 103, fracciones II y III; 104 fracciones I, I-B y V; 105, fracción I, incisos a), c), d), e), f), 9), h), i), j), k), fracción II, incisos a), b), c), d), e), f) y g); 106; 107, fracción VIII, inciso a); 108, primero, tercer y último párrafos; 109, primer párrafo; 110, primer párrafo; 111, primer y quinto párrafos; Título Quinto; 117, párrafos primero y segundo y segundo párrafo de la fracción IX; 119, segundo párrafo; 120; 121, primer párrafo y las fracciones I,III,IV y V; 122; 124; 125; 127 primer párrafo y la fracción VI; 130 último párrafo; 131, párrafo primero; 133; 134, párrafos primero, segundo, quinto y sexto y el 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ahora bien, aprobada que fuera esta reforma constitucional y facultado el órgano legislativo local para expedir la Constitución Política de la Ciudad de México, los partidos políticos, el gobierno de la Ciudad, los representantes populares y, en general, los habitantes de la Ciudad interesados en este trabajo, podrán iniciar la discusión del nuevo diseño institucional en que se sustentará el régimen político y se organizará la administración pública de la Ciudad.

Por primera vez en la historia, serán los representantes de los capitalinos, y los capitalinos mismos, quienes expedirán las reglas generales de convivencia en la Ciudad y no los poderes federales, encarnados en el Presidente de la República y en diputados federales y senadores, que resultan ser ajenos a la realidad local.

Por lo anteriormente expuesto, se somete a consideración del Pleno el siguiente proyecto de

Decreto

Artículo Único. Se reforma el artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 122. La Ciudad de México, es la sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos. Goza de autonomía en su régimen interior y se organiza política y administrativamente conforme a este artículo y a su propia Constitución.

Su gobierno está a cargo de tres Poderes de carácter local que ejercerán las funciones Ejecutiva, Legislativa y Judicial de la Ciudad de México, y su organización y funcionamiento se establecerán en la Constitución local, de conformidad con las siguientes normas:

I. La Constitución Política de la Ciudad de México establecerá los derechos y obligaciones fundamentales de los que, además de los establecidos en esta Constitución, gozarán sus habitantes y personas que en ella se encuentren;

II. Para expedir y reformar la Constitución local se requiere el voto de las dos terceras partes de los miembros del legislativo local;

III. Las prohibiciones y limitaciones que esta Constitución establece para los Estados se aplicarán de modo análogo para las autoridades de la Ciudad de México, en todo lo que no se oponga al presente artículo, y

IV. Las facultades que no están expresamente conferidas por esta Constitución a los Poderes Federales, se entienden reservadas para los Poderes locales de la Ciudad de México.

Base Primera. El titular del Poder Ejecutivo local tendrá a su cargo la administración pública de la Ciudad de México. No podrá durar en su encargo más de seis años y será electo por votación universal, libre, directa y secreta, de conformidad con lo que establezca la Constitución local, y en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a ocupar ese cargo, ni aún con el carácter de interino, provisional, sustituto o encargado del despacho.

En caso de falta absoluta del titular, el legislativo local designará al interino o sustituto, en los términos que la Constitución local establezca.

Base Segunda. El Poder Legislativo local se conformará al menos en sus dos quintas partes por diputados electos conforme al principio de representación proporcional, en los términos que establezca la Constitución local, y sus miembros no podrán ser electos en el periodo inmediato siguiente.

El Poder Legislativo local tendrá derecho de iniciar leyes o decretos ante el Congreso de la Unión, y de participar en las reformas y adiciones a esta Constitución, en los mismos términos que las legislaturas de los estados.

La Constitución local y las leyes que de ella emanen determinarán los mecanismos mediante los cuales el Poder Legislativo local aprobará la deuda pública de la Ciudad de México.

El Poder Legislativo local tendrá la facultad de ratificar por mayoría de sus miembros presentes el nombramiento hecho por el titular del Ejecutivo local, del Procurador que estará a cargo del Ministerio Público local.

Base Tercera. El Poder Judicial local gozará de autonomía y presupuesto propios. Su organización interna se determinará en la Constitución local, de conformidad con las siguientes normas:

I. Todos los órganos jurisdiccionales de la Ciudad de México serán parte del Poder Judicial local, salvo el Tribunal Electoral local, que gozará de autonomía en los términos que la propia Constitución local establezca, y

II. Todos los magistrados o sus equivalentes serán ratificados por el Poder Legislativo local.

Base Cuarta. La Ciudad de México tendrá como base de su división territorial y de su organización política y administrativa demarcaciones territoriales conforme a las bases siguientes:

I. La denominación, base poblacional, número y límites territoriales estarán señalados en la Constitución local, salvaguardando la identidad histórica y cultural de sus habitantes;

II. Estarán gobernadas por un concejo de gobierno integrado por un titular, y Concejales en el número que determine la Constitución local en relación proporcional a la base poblacional de las demarcaciones territoriales;

III. Corresponde al Concejo de la Demarcación supervisar y evaluar el funcionamiento de la administración pública de la demarcación, así como aprobar los asuntos de su competencia que establezcan la Constitución local y las leyes de la Ciudad de México;

IV. Los miembros del Concejo serán elegidos en forma universal, directa y secreta, y no podrán ser reelectos para el periodo inmediato siguiente. Ejercerán su encargo por un período de tres años. Todos sus miembros sólo podrán ser removidos en los términos que establezca la Constitución local;

V. El Concejo emitirá sus resoluciones en forma colegiada y sesionará en pleno o en comisiones. En caso de empate en las votaciones del Concejo, el titular tendrá voto de calidad. Los concejales en Comisiones vigilarán y fiscalizarán el ramo de la administración que les asigne el pleno del Concejo;

VI. El titular del Concejo es el responsable de la administración pública de la demarcación, la cual tendrá las dependencias que se establezcan en la ley orgánica que se expida para tal efecto. Podrá nombrar y remover libremente a los titulares de estas dependencias;

VII. Contarán con el presupuesto que establezca a su favor el Poder Legislativo local, que deberá considerar una distribución basada en criterios poblacionales, de capacidad económica y de marginalidad social, así como en las necesidades específicas de la demarcación, buscando en todo momento una distribución equitativa que incentive el desarrollo económico y sustentable de las demarcaciones. Tendrán autonomía y responsabilidad presupuestal;

VIII. No habrá autoridad intermedia alguna entre estos órganos y el gobierno de la Ciudad de México, y

IX. La hacienda pública de la Ciudad de México será unitaria, y estará a cargo del gobierno central. Corresponde al Poder Legislativo de la Ciudad de México examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de la entidad y de las demarcaciones territoriales, e imponer las contribuciones necesarias para cubrirlo.

Los gobiernos demarcacionales tendrán facultades para gestionar y resolver los asuntos de su demarcación en materia de servicios urbanos, desarrollo urbano y obras, desarrollo social, jurídico y gobierno, salvo aquellos que la Constitución local y las leyes respectivas señalen como responsabilidad del Gobierno de la Ciudad de México. Dichos ordenamientos establecerán los mecanismos de coordinación y responsabilidad concurrente entre las demarcaciones y el gobierno central para la prestación y regulación de las materias señaladas.

Base Quinta. El gobierno de la Ciudad de México tendrá organismos autónomos con personalidad jurídica y patrimonio propio, entre los que habrá por lo menos un órgano electoral, un tribunal electoral, un órgano de protección de los derechos humanos y un órgano de acceso a la información pública.

La integración y funcionamiento de dichos organismos estará determinada por la Constitución local, y el régimen electoral de la entidad estará sujeto a lo establecido en el artículo 116 fracción IV, apartados b) al n) de esta Constitución.

Base Sexta. El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos tendrá el mando superior de la fuerza pública en la entidad. Corresponde al titular del Poder Ejecutivo local la dirección de la fuerza pública en la entidad, así como la designación y remoción del servidor público que la tenga a su cargo.

El servidor público que tenga el mando directo de la fuerza pública en la entidad, podrá ser removido por el Presidente de la República en los supuestos que la legislación federal establezca.

Los recintos que sean sede de los poderes de la Unión estarán sujetos a la jurisdicción de la Federación, conforme a las leyes del Congreso de la Unión.

Base Séptima. Las autoridades de la Ciudad de México deberán coadyuvar para que esta pueda fungir como la Capital de la República, auxiliando a las autoridades federales en todo aquello que se refiere a la residencia y funcionamiento de las sedes diplomáticas, de los poderes y organismos federales, así como de la infraestructura y los monumentos nacionales que en su caso las leyes determinen. La federación deberá contribuir al gasto necesario relativo a servicios, infraestructura y exenciones fiscales en que incurran las autoridades locales de la entidad, por motivo de su capitalidad.

El Presupuesto de Egresos de la Federación establecerá los recursos que se otorgarán a la entidad por su condición de capitalidad con base en el presupuesto que envíe el titular del Poder Ejecutivo local.

Base Octava. La Constitución local establecerá los mecanismos de transparencia del ejercicio de la función pública, responsabilidad de los servidores públicos locales, así como régimen laboral del gobierno local y sus trabajadores, con sujeción a las normas establecidas en las fracciones V y VI del artículo 116 de esta Constitución.

Transitorios

Primero. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, con excepción de lo previsto en otros artículos del mismo.

Segundo. Para el pleno cumplimiento de lo dispuesto en el presente decreto se adecuarán los artículos: 3º, párrafo primero, fracciones III y VIII; 6º, párrafo segundo; 17, penúltimo párrafo, 18, tercer y cuarto párrafo; 21, noveno párrafo, e inciso a); 26, apartado B, primer párrafo; 27, fracción VI, primer y segundo párrafo, fracción VIII, inciso a) y c); 28 sexto párrafo, 31 fracción IV; 36 fracción IV; 41, primer párrafo, fracción I primer párrafo, fracción II inciso a), apartado A, fracción g último párrafo y apartado C, segundo párrafo; 43; 44; 45; 55, fracción III, párrafo primero párrafos tercero y último de la fracción V; 56, primer párrafo; 62; 71 fracción tercera, primer y segundo párrafos; 73, fracciones VIII, IX, XV, XXI, XXIII, XXV, XXVIII, XXIC-C, XXIX-G, XXIX-I, XXIX-J, XXIX-K XXIX-N, XXIX-Ñ; 76 fracciones V, VI y IX; 79, fracción I, párrafo segundo; 82 fracción VI; 89, fracción XIV; 95, fracción VI; 97, párrafo segundo; 101, párrafo primero; 103, fracciones II y III; 104 fracciones I, I-B y V; 105, fracción I, incisos a), c), d), e), f), 9), h), i), j), k), fracción II, incisos a), b), c), d), e), f) y g); 106; 107, fracción VIII, inciso a); 108, primero, tercer y último párrafos; 109, primer párrafo; 110, primer párrafo; 111, primer y quinto párrafos; Título Quinto; 117, párrafos primero y segundo y segundo párrafo de la fracción IX; 119, segundo párrafo; 120; 121, primer párrafo y las fracciones I,III,IV y V; 122; 124; 125; 127 primer párrafo y la fracción VI; 130 último párrafo; 131, párrafo primero; 133; 134, párrafos primero, segundo, quinto y sexto y el 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos conforme a las nuevas convenciones y definiciones, a saber: **“Entidades Federativas”** sustituye a “estados” y **“Ciudad de México”** a “Distrito Federal”, de manera que se elimine la voz “Distrito Federal” de la totalidad del cuerpo de la Constitución.

Tercero. En tanto se expidan las nuevas normas aplicables a la Ciudad de México continuarán rigiendo las disposiciones legales vigentes. En consecuencia, todos los ordenamientos que regulan hasta la fecha a los órganos locales seguirán vigentes en tanto no se expidan por los órganos competentes aquellos que deban sustituirlos conforme a las disposiciones de este decreto.

Cuarto. La Asamblea Legislativa de la Ciudad de México tendrá carácter de congreso constituyente local y estará facultado para aprobar y expedir la Constitución de esta entidad federativa de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 122 de esta Constitución.

Quinto. La Asamblea Legislativa deberá expedir en un plazo de ciento ochenta días naturales a partir de la entrada en vigor de la Constitución de la Ciudad de México, la ley que regule la administración pública de esta entidad federativa.

Sexto. La Asamblea Legislativa al definir los criterios para establecer la delimitación de las demarcaciones, conforme la base cuarta del artículo 122 en el presente decreto, tomará en cuenta la base poblacional y su identidad histórica y cultural, lo que permita garantizar la más eficiente administración pública y la prestación de los servicios.

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, a 14 de febrero de 2011.

Diputados: Alejandro Encinas Rodríguez (rúbrica), Agustín Guerrero Castillo (rúbrica), Araceli Vázquez Camacho (rúbrica), Arturo Santana Alfaro (rúbrica), Avelino Méndez Rangel (rúbrica), Balfre Vargas Cortez, Eduardo Mendoza Arellano (rúbrica), Enoé Uranga Muñoz, Emilio Serrano Jiménez (rúbrica), Esthela Damián Peralta, Francisco Hernández Juárez, Héctor Hugo Hernández Rodríguez (rúbrica), Leticia Quezada Contreras (rúbrica), Luis Felipe Eguía Pérez (rúbrica), Nazario Norberto Sánchez, Mauricio Toledo Gutiérrez, Ramón Jiménez López, Rigoberto Salgado Vázquez (rúbrica), Teresa Incháustegui Romero (rúbrica), Vidal Llerenas Morales (rúbrica).

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 74 Y 79 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO CÉSAR AUGUSTO SANTIAGO RAMÍREZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

El suscrito, ciudadano diputado César Augusto Santiago Ramírez, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en la LXI Legislatura de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo establecido en los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, vengo a presentar a esta soberanía la iniciativa con proyecto de decreto que reforma el párrafo cuarto de la fracción VI del artículo 74; el párrafo quinto de la fracción I, así como los párrafos primero, segundo, tercero y séptimo de la fracción II del artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Exposición de Motivos

El 25 de marzo de 2010, fue presentada ante esta soberanía la iniciativa que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, suscrita por los diputados Francisco Rojas Gutiérrez, Emilio Chuayffet Chemor y César Augusto Santiago Ramírez, del Grupo Parlamentario del PRI.

Dicha iniciativa contempla, entre otros, los siguientes aspectos: modifica el segundo párrafo de la fracción VI del artículo 74 con el fin de que en las auditorías sobre el desempeño no exista la limitante de emitir únicamente recomendaciones sobre el mismo, estableciendo la emisión de cualquier otra acción que proceda sobre las disposiciones jurídicas aplicables; establece que la cuenta pública del ejercicio fiscal correspondiente deberá ser presentada a la Cámara de Diputados a las tardar el 31 de enero del año siguiente; modifica el nombre del Informe de Resultado agregando el término “fiscalización superior”; adiciona un tercer párrafo al artículo 79 con el objetivo de que la Auditoría Superior de la Federación pueda iniciar la revisión de los recursos presupuestales, financieros. Así como de su desempeño del ejercicio fiscal concluido a partir del primer día hábil del año siguiente al cierre del ejercicio respectivo, con base en un programa preliminar de auditorías e incorpora un cuarto párrafo al artículo 79 con el objetivo de que la Auditoría citada, en los trabajos de planeación, durante el ejercicio en curso, pueda practicar revisiones preliminares y solicitar información lo que le permitirá contar anticipadamente con elementos para el desarrollo de las auditorías y finalmente modifica la fracción II del artículo 79 a fin de que la Auditoría Superior de la Federación rinda el informe de resultados en un plazo de 6 meses contado a partir de que reciba la cuenta pública

Por lo que hace a la fiscalización y rendición de cuentas, en la iniciativa citada quedaron plasmadas diversas inquietudes cuyo objetivo es fortalecer a la Auditoría Superior de la Federación, así como que la Cámara de Diputados cuente de manera más oportuna con los resultados de las auditorías que realiza dicho órgano técnico. Por ello, en la reforma aludida se incluyeron diversos aspectos que guardan relación con la revisión de la Cuenta Pública y que fortalecen las facultades de fiscalización a cargo de la Auditoría Superior de la Federación, con el propósito de que la rendición de cuentas se realice con mayor oportunidad y de que los resultados obtenidos sean aprovechados en las discusiones presupuestales.

La presente iniciativa tiene como objetivo complementar la propuesta señalada. Al respecto, la propuesta que nos ocupa establece en el artículo 74, fracción VI que la Cámara concluirá la revisión

de la cuenta pública a más tardar el 30 de septiembre del año siguiente al de su presentación, con base en el análisis de su contenido y las conclusiones técnicas tanto de los informes individuales de auditoría como del Informe General Ejecutivo del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública.

Como se puede apreciar, la presente iniciativa de reforma constitucional adiciona la figura de los informes individuales de la Cuenta Pública con el fin de adelantar la información que la Auditoría Superior de la Federación debe entregar a la Cámara de Diputados con motivo del resultado de su tarea de fiscalización, sin perjuicio de la entrega posterior, en el plazo señalado en la Constitución, del Informe General Ejecutivo del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública.

Se propone un nuevo mecanismo para que la fiscalización directa por parte de la Auditoría Superior de la Federación también se realice a través de la figura de revisión de situación excepcional con los requisitos que para tal efecto establezca la ley de la materia y previo examen de procedencia; una vez concluida la revisión, la entidad de fiscalización superior de la Federación tendrá la obligación de rendir un informe individual de auditoría a la Cámara de Diputados. Con este cambio la Auditoría Superior de la Federación podrá, de manera directa, fiscalizar el ejercicio en curso. Cabe recordar que actualmente dicha figura de situación excepcional limita la actuación de esta entidad de fiscalización superior de la Federación, al requerir únicamente un informe de situación excepcional a las entidades fiscalizadas.

Los informes individuales de auditoría hacen referencia al resultado de la fiscalización de la Cuenta Pública, conforme vayan concluyendo las auditorías practicadas a cada una de las entidades fiscalizadas, por lo que dicha modificación permitirá, tanto a la Cámara de Diputados como a la ciudadanía en general, contar con información oportuna respecto al destino de los recursos públicos federales del ejercicio fiscal en curso, sin tener que esperar hasta que se emita el Informe General Ejecutivo del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública.

Para contribuir a este propósito, la reforma que nos ocupa prevé que los informes individuales aludidos deberán contener en el dictamen de su revisión un apartado específico con las observaciones de la Auditoría Superior de la Federación que, en los casos en donde no se atienda el resultado observado, deberá incluir una síntesis de las justificaciones y aclaraciones que hubieran presentado las entidades fiscalizadas. Para ello, previamente a la presentación de los informes individuales, la Auditoría Superior de la Federación hará del conocimiento de las entidades fiscalizadas los resultados de su revisión a fin de que presenten las justificaciones o aclaraciones que consideren procedentes.

Por otra parte, la presente iniciativa establece la figura del Informe General Ejecutivo del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública que constituye una síntesis que incorpora los aspectos más relevantes de los resultados obtenidos en el proceso de fiscalización de la Cuenta Pública del ejercicio fiscal correspondiente.

Asimismo, la reforma legal en cuestión contempla que a partir de la notificación de los informes individuales a las entidades fiscalizadas correrá el término de hasta treinta días hábiles para que presenten la información y realicen las consideraciones que estimen pertinentes para atender las recomendaciones y acciones promovidas. Para ello, el titular de la entidad de fiscalización superior de la Federación deberá enviarles los informes individuales que les correspondan a más tardar dentro de los diez días hábiles siguientes al día en que se hayan entregado a la Cámara de Diputados.

Finalmente, la presente reforma contempla la obligación de la entidad de fiscalización superior de la Federación de guardar reserva de sus actuaciones y observaciones respecto de los informes individuales hasta el momento de su presentación a la Cámara de Diputados.

Por lo expuesto y con fundamento en las disposiciones invocadas en el proemio, someto a consideración del pleno de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión el siguiente proyecto de

Decreto por el que se reforman diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo Único. Se reforma el párrafo cuarto de la fracción VI del artículo 74; el párrafo quinto de la fracción I, así como los párrafos primero, segundo, tercero y séptimo de la fracción II del artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

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

- I. ...
- II. ...
- III. ...
- IV. ...
- V. ...
- VI. ...**
- ...
- ...

La Cámara concluirá la revisión de la Cuenta Pública a más tardar el 30 de septiembre del año siguiente al de su presentación, con base en el análisis de su contenido y en las conclusiones técnicas **tanto de los informes individuales de auditoría como del informe general ejecutivo** del resultado de la entidad de fiscalización superior de la Federación, a que se refiere el artículo 79 de esta Constitución, sin menoscabo de que el trámite de las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas por la entidad de fiscalización superior de la Federación, seguirá su curso en términos de lo dispuesto en dicho artículo.

...
Artículo 79. ...

- ...
- I. ...
- ...
- ...
- ...

Asimismo, sin perjuicio del principio de posterioridad, e n las situaciones excepcionales que determine la Ley, derivado de denuncias, podrá **previo examen de procedencia, fiscalizar de manera directa** durante el ejercicio fiscal en curso, los conceptos denunciados. La entidad de fiscalización superior de la Federación rendirá un informe **individual de auditoría** a la Cámara de Diputados y, en su caso, **ejercerá las acciones promovidas a que haya lugar ;**

II. Entregar **los informes individuales de auditoría a la Cámara de Diputados, conforme vayan concluyendo las mismas** y el Informe **General Ejecutivo** del Resultado de la

Fiscalización Superior de la Cuenta Pública, a la Cámara de Diputados **a más tardar el último día hábil del mes de septiembre, los cuales** se someterán a la consideración del Pleno de dicha Cámara y tendrán carácter público. **Los Informes individuales de auditoría** incluirán **el dictamen de su revisión** , así como también un apartado específico con las observaciones de la entidad de fiscalización superior de la Federación que incluya **una síntesis de** las justificaciones y aclaraciones que, en su caso, las entidades fiscalizadas hayan presentado sobre las mismas, **únicamente en los casos en donde no se atiende el resultado observado. El Informe General Ejecutivo del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública contendrá los elementos que al efecto establezcan las disposiciones legales aplicables.**

Para tal efecto, de manera previa a la presentación de **los informes individuales de auditoría** se darán a conocer a las entidades fiscalizadas la parte que les corresponda de los resultados de su revisión, a efecto de que éstas presenten las justificaciones y aclaraciones que correspondan, las cuales deberán ser valoradas por la entidad de fiscalización superior de la Federación para la elaboración **de los informes individuales de auditoría.**

El titular de la entidad de fiscalización superior de la Federación enviará a las entidades fiscalizadas **los informes individuales de auditoría que les corresponda** , a más tardar a los 10 días hábiles posteriores a que **haya sido entregado el informe individual de auditoría respectivo** a la Cámara de Diputados, **mismos que contendrán** las recomendaciones y acciones promovidas que correspondan para que, en un plazo de hasta 30 días hábiles, presenten la información y realicen las consideraciones que estimen pertinentes, en caso de no hacerlo se harán acreedores a las sanciones establecidas en Ley. Lo anterior, no aplicará a los pliegos de observaciones y a las promociones de responsabilidades, las cuales se sujetarán a los procedimientos y términos que establezca la Ley.

...
...
...

La entidad de fiscalización superior de la Federación deberá guardar reserva de sus actuaciones y observaciones hasta que rinda **los informes individuales de auditoría** a la Cámara de Diputados a que se refiere esta fracción; la Ley establecerá las sanciones aplicables a quienes infrinjan esta disposición;...

Transitorios

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

Artículo Segundo. El Congreso de la Unión deberá expedir las modificaciones correspondientes a la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas en un plazo no mayor a 180 días contados a partir de la fecha en que entre en vigor el presente decreto.

Artículo Tercero. Quedan derogadas todas las disposiciones legales que se opongan al presente decreto.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 9 de febrero del 2011.

Diputado César Augusto Santiago Ramírez (rúbrica)

QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA CLAUDIA RUIZ MASSIEU SALINAS, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, la suscrita legisladora, Claudia Ruiz Massieu Salinas, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, propone a esta asamblea la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 73, 78, 83, 84 y 85 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La suscrita legisladora, con fundamento en lo establecido por el artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual prevé el mecanismo para reformar el texto constitucional, propone a esta asamblea la aprobación de la siguiente iniciativa con proyecto de decreto, con base en la siguiente

Exposición de Motivos

Las instituciones deben reflejar en su evolución, para mantener su eficacia, los cambios de la realidad política que, con frecuencia, se empeña en hacer obsoletos los paradigmas del siglo pasado y que exige replanteamientos para enfrentar los retos del futuro. Dadas las condiciones de pluralidad y cohabitación política, de poder compartido y de los gobiernos divididos que son la norma en nuestro país desde hace veinte años, surge la necesidad de revisar el andamiaje constitucional mexicano.

Los artículos 84 y 85 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos regulan la hipótesis de la falta absoluta y temporal del presidente de la República. Dichos artículos fueron reformados por última vez en 1933, cuando prevalecía un régimen de partido hegemónico. Sin embargo, esa realidad ha cambiado.

La revisión del mecanismo de sustitución ordenada del titular del Ejecutivo constituye no sólo una necesidad, sino un ejercicio de responsabilidad republicana. En los términos vigentes, la ausencia temporal o definitiva del presidente de los Estados Unidos Mexicanos, ocasionaría un vacío de poder que generaría desasosiego e, incluso, podría conducir a la ingobernabilidad. La incertidumbre jurídica, los procedimientos oscuros o la imposibilidad de lograr oportunamente mayorías calificadas, sustentadas en acuerdos plurales, acentuarían los posibles efectos negativos - económicos, sociales y políticos- de la ausencia del presidente, más aún, si se trata de un ejecutivo unitario como el nuestro.

La fragilidad de las reglas vigentes para la elección del presidente interino, provisional o sustituto en nuestro país no tiene símil en el derecho comparado, y podrían generar una crisis constitucional. La imposibilidad de nombrar presidente provisional, sustituto o interino puede amenazar seriamente la estabilidad, la convivencia pacífica y armónica de la sociedad, así como nuestra economía.

El término suplencia, viene del latín *supplere* (sub: de bajo, plere: llenar) y significa reemplazar, completar. Desde el punto de vista parlamentario, la suplencia difiere de las figuras jurídicas de sustitución, interinato o provisionalidad, en razón del carácter previsible del sujeto suplente.

La doctrina reconoce dos sistemas básicos de sustitución presidencial: el automático y el electivo. El automático se subdivide en vicepresidencial y en no vicepresidencial. El electivo, a su vez, se subdivide en cerrado y en abierto. Será cerrado si se realiza por un órgano gubernamental — Congreso, Parlamento o Junta de Ministros— y abierto cuando concurre todo el electorado. Nuestro país ha adoptado estas dos últimas modalidades. Por tal razón, se habla que el texto constitucional mexicano adolece de reglas de suplencia presidencial propiamente dichas, ya la certeza de quien sería el sustituto se da bajo los supuestos de sustitución automática.

Mientras que cada diputado y senador en las Cámaras, es elegido con su respectivo suplente por medio de fórmulas pares que son claramente conocidas por los electores, el presidente mexicano resulta electo de manera individual, sin vicepresidente y sin sustitución ipso jure por otro funcionario.

Para el caso de su falta absoluta o faltas temporales y a falta de un suplente, el Congreso, en cada oportunidad, debe constituirse en Colegio Electoral para designar al presidente interino o sustituto. Según el momento sexenal en que ocurra la falta se dispone que el Congreso deba convocar a nuevas elecciones o dejar concluir el periodo constitucional al suplente. ¹

I. Evolución del mecanismo de sustitución

La inestabilidad política que vivió México durante buena parte del siglo XIX, acentuada a partir de la instauración de la república, motivó el interés del Congreso y de la opinión pública respecto de las reglas de sustitución del poder Ejecutivo federal, y del mecanismo para cubrir su falta, ya fuera temporal o absoluta.

La Constitución de 1824 consideraba que a falta del presidente, la responsabilidad recaería provisionalmente en el vicepresidente y en un triunvirato conformado por el presidente de la Corte Suprema de Justicia y dos individuos electos por la Cámara de Diputados

La Constitución de 1836, las bases orgánicas de 1843 y del acta de reformas de 1846, adoptaron variados sistemas de sustitución del presidente dado que se consideraba, por ejemplo, la existencia del Consejo de Gobierno —un órgano colegiado con atribuciones de asesoría del Poder Ejecutivo— a cuyo presidente se dio la responsabilidad de suplir las ausencias temporales. Con el acta de reforma de 1847 se suprime la figura del vicepresidente que regresará al texto constitucional en 1904 para ser abandonada definitivamente en 1917.

La Constitución de 1857 en su texto original preveía que el presidente de la Suprema Corte de Justicia sustituyera al presidente, sin embargo, sucesivas reformas determinaron que: a) En 1882, fuera por primera vez un miembro del poder legislativo quien ocupara la vacante. La suplencia recayó en el presidente del Senado de la República a quien correspondía convocar a elecciones; b) En 1896, la vacante fuera ocupada por el secretario de Relaciones Exteriores y si no lo hubiere o estuviera impedido lo haría el secretario de Gobernación. Atendida la vacante, se reuniría al Congreso para elegir un presidente sustituto o un presidente interino según se tratara de una falta temporal o definitiva; y c) la reforma de 1904, determinó que la sucesión recayera nuevamente en el vicepresidente de la República, a falta de éste del Secretario de Relaciones Exteriores o uno de los demás secretarios siguiendo el orden que la ley estableciera.

La Constitución mexicana de 1857 dio al presidente de la Suprema Corte de Justicia la función de reemplazar al Ejecutivo federal en su ausencia temporal o absoluta mientras se celebraban nuevas elecciones. Los riesgos de la politización del Poder Judicial, las consecuencias del enfrentamiento

entre la Corte y el presidente de la República, la necesidad de conservar quien dirima los desacuerdos entre poderes y órdenes de gobierno de manera neutral y la evidencia histórica resultan suficientes para desaconsejar este sistema.

Dadas las experiencias vividas tras la caída del general Porfirio Díaz y las sucesivas presidencias de Francisco León de la Barra, Francisco I. Madero, Pedro Lascuráin, Victoriano Huerta, Francisco Carbajal y Venustiano Carranza, el Constituyente de 1917, abandonó la figura del vicepresidente y optó por un sistema distinto: correspondería al Congreso de la Unión la designación del suplente y el mecanismo estaría determinado por el tiempo que faltara para la conclusión del periodo presidencial.

Además de las razones históricas apuntadas, que reflejan la ineficacia del sistema vigente, existen otras de carácter práctico, como que la suplencia no se da de forma automática y, por lo tanto, se interrumpe la continuidad del ejercicio del Poder Ejecutivo. Entre la fecha en que se da la falta del titular del Ejecutivo y la designación que hace el Congreso del suplente, la presidencia queda acéfala y abre una vacancia que puede resultar muy peligrosa para la estabilidad del país.

II. Texto vigente

Tras las reformas constitucionales de 1923 y 1933, motivadas por el asesinato de Álvaro Obregón y la renuncia de Pascual Ortíz Rubio respectivamente, se adoptó la fórmula vigente en la que la persona en la que se deposita el ejercicio del supremo poder ejecutivo de la Unión cuando falta el presidente titular ya sea por muerte, renuncia, licencia o destitución, sea un presidente interino, un presidente sustituto, o un presidente provisional de acuerdo con lo siguiente:

El interino y el sustituto son designados por el Poder Legislativo: el presidente interino será nombrado si la falta ocurre en los dos primeros años del periodo sexenio, debiendo convocar a nuevas elecciones en un término no mayor de catorce meses.

El presidente sustituto también es designado por el Congreso pero ocurre si la falta se da en los últimos cuatro años del periodo. En este caso, no se convoca a nuevas elecciones, sino que permanecerá hasta la conclusión del periodo constitucional respectivo.

El texto constitucional prevé qué hacer si la falta ocurre cuando el Congreso no está en sesiones. Así, la Comisión Permanente designará un presidente provisional, cualquiera que sea el momento dentro del periodo en que ocurre la falta absoluta para dar paso al nombramiento que haga el pleno posteriormente.

En el caso del presidente provisional se ha criticado que sea la Comisión Permanente quien haga el nombramiento, toda vez que se trata de una comisión sin funciones legislativas. Se argumenta que la designación debe recaer en la acción sucesiva de las Cámaras al ser éstas la que permitirían investir de legitimidad soberana la designación de un nuevo presidente.

La fórmula descrita disminuye los incentivos negativos que trae aparejada la figura de la vicepresidencia, pero, se ha dicho, disminuye el carácter representativo del cargo del presidente de la República y hace lenta la adopción de una decisión que en momentos de crisis debiera tomarse con la mayor celeridad.

Los problemas pueden presentarse si no se reúne la mayoría que exige la Constitución para tomar estas decisiones. En concreto, el texto del artículo 84 constitucional vigente exige que para el

nombramiento del presidente interino concurren a la sesión de las Cámaras cuando menos dos terceras partes del total de sus miembros y que para dicha elección se alcance una mayoría absoluta de votos. Bajo un escenario de fragmentación en el Congreso y sin mayorías estables, esta previsión puede dar lugar a un embrollo de enormes dimensiones.

También se ha criticado la falta de claridad para determinar las causas de falta temporal y definitiva.

La fórmula adolece de lagunas evidentes pero ha permanecido en nuestro texto constitucional –a pesar de los riesgos que entraña para la República– dada la suspicacia que provoca la sugerencia de corregir las omisiones.

III. Propuestas

a) Determinar con claridad a quién corresponde suplir al titular del Poder Ejecutivo federal en caso de falta absoluta: la suplencia correspondería al presidente de la Cámara de Diputados y a falta de éste, correspondería al presidente del Senado de la República. Con esta fórmula, directa e inmediata, se busca dejar clara la línea sucesoria que asegure la continuidad del ejercicio del Poder Ejecutivo evitando el vacío que pudiera darse entre la fecha en que se da la falta del titular del Ejecutivo y la designación que hace el Congreso o la Comisión Permanente del suplente. Esta certeza eliminaría la necesidad de conservar la figura del presidente provisional.

El derecho comparado no ofrece parámetros de fácil referencia toda vez que la regla europea es de regímenes parlamentarios y en América la mayoría de las constituciones reconocen la existencia de uno o varios vicepresidentes, como sucede en los casos de Argentina, Bolivia, Chile, Costa Rica, Cuba, Ecuador, Estados Unidos de Norteamérica, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

El mecanismo de suplencia por un miembro del poder legislativo a falta del vicepresidente ha sido adoptado por las constituciones de Bolivia, Chile, Costa Rica, Ecuador, Paraguay, Perú y Uruguay.

Al ser, el mexicano, un sistema presidencial estamos frente a un sistema de legitimidad dual, es decir, tanto el presidente como los legisladores son electos por voto popular directo y en esta medida se trata de servidores públicos legitimados democráticamente. Situación que no acontece con otros servidores públicos federales.

Se propone que la suplencia presidencial recaiga en el legislador que ha resultado electo por sus pares para presidir la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados porque, atendiendo a la práctica parlamentaria, estamos frente a políticos experimentados que ya han reunido en torno a su liderazgo los consensos necesarios entre los grupos parlamentarios.

El presidente de la Cámara de Diputados lo es también del Congreso General, es decir, cuando sesionan en conjunto ambas cámaras y con base en esta investidura se le propone para suplir en primer lugar la ausencia definitiva del presidente de la República. Sólo en caso de que el presidente de la Cámara de Diputados no cumpliera con algún requisito para ser presidente, por ejemplo el de edad, se llamaría al presidente del Senado de la República para ocupar esta responsabilidad.

Los procedimientos para la elección de la Mesa Directiva en ambas Cámaras, las suplencias y renovación de sus integrantes están debidamente plasmados en las normas que rigen la vida

interior del Congreso por lo que el riesgo de distraer al legislador que preside la Mesa Directiva de sus funciones naturales para atender los asuntos del gobierno es mucho menor que tratándose, por ejemplo del presidente la Suprema Corte de Justicia de la Nación que lo es a su vez del Consejo de la Judicatura Federal y quien tiene a su cargo tareas de presupuestación, administración, nombramiento y trámite de las muy diversas controversias que se ventilan ante el pleno.

Esta propuesta también considera que el universo de posibles candidatos que reúnan los requisitos del artículo 82 constitucional pudiera verse seriamente restringido toda vez que la fracción VI prohíbe a los secretarios y subsecretarios de estado, el procurador general de la república, los gobernadores y el jefe de gobierno del Distrito Federal en funciones, protestar el cargo de presidente de la República.

b) Determinar con claridad a quién corresponde suplir al titular del Poder Ejecutivo federal en caso de falta temporal: tratándose de falta temporal se propone que asuma la responsabilidad el secretario de despacho que corresponda de acuerdo al orden señalado por la ley secundaria que al efecto se emita. En estos casos, será necesario dar aviso al Poder Legislativo y publicar lo conducente en el Diario Oficial de la Federación.

c) Declaratoria del Congreso de la Unión: se establece la necesidad de que el Poder Legislativo emita una declaratoria que deje manifiesta la falta absoluta del presidente, por lo que se propone ajustar las facultades del Congreso y de la Comisión Permanente. De la misma manera, se incorpora un catálogo de supuestos en los que pudiera ocurrir la falta absoluta del presidente.

d) Reducción de los plazos: el final del primer párrafo del artículo 84, dispone que debe mediar un plazo no menor de 14 meses ni mayor de 18 entre la fecha de la convocatoria y la que se señale para la verificación de las elecciones. Este plazo resulta excesivo, a la luz de la experiencia en la organización de las elecciones en nuestro país. Por ello se propone reducir los plazos: a) para la emisión de la convocatoria a elecciones; b) para la celebración de la jornada electoral, que deberá llevarse a cabo en un plazo no menor de seis ni mayor de diez meses; y c) la calificación de la elección que deberá llevarse a cabo en un plazo máximo de treinta días.

e) Se modifican los plazos para determinar si operará la suplencia electiva abierta o cerrada, es decir, si debe elegirse un presidente sustituto o no: a) Si la falta ocurre durante los primeros tres primeros años del mandato, quien asuma el cargo, lo hará a través de la celebración de nuevas elecciones, suplencia abierta. b) Si la falta ocurre durante los últimos tres años del periodo presidencia entonces el Congreso se erigirá en colegio electoral para designar al presidente sustituto, es decir suplencia electiva cerrada; y, c) Si ocurre después de la elección ordinaria, el presidente sustituto concluirá el periodo sin convocar a elecciones;

f) Se establece un límite máximo para la falta temporal del Presidente.

g) Procedimiento parlamentario: Refiriéndonos concretamente al procedimiento legislativo que debe seguirse para la elección del presidente tenemos que la Constitución de 1824 señalaba que la Cámara de Diputados votaría por estados hasta lograr la mayoría absoluta y las leyes constitucionales de 1836 suponían que la Cámara de Diputados elegiría a 3 individuos y remitiría la terna al Senado, quien escogería de entre ellos al individuo que fungiría como presidente interino. El Congreso declaraba presidente al que hubiere obtenido mayoría y en caso de empate al que designaba la suerte.

Las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843 daban al Senado la responsabilidad de designar al presidente provisional como facultad exclusiva. Y más recientemente se dotó al Congreso de funciones de consejo electoral. Lo que es cierto, es que el procedimiento legislativo para suplir la ausencia del presidente debe quedar explícito en las normas internas del Congreso de la Unión, por lo que se propone un artículo transitorio que ordene atender las reformas necesarias a la legislación secundaria.

En razón de lo expuesto, presento a consideración de esta soberanía el siguiente proyecto de

Decreto

Que reforma los artículos 73, 78, 83, 84 y 85 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo Primero. Se reforma la fracción XXVI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue

Artículo 73. ...

XXVI. Para conceder licencia al presidente de la República hasta por treinta días, para emitir la declaratoria de falta absoluta del presidente, para constituirse en Colegio Electoral y designar al presidente sustituto en los términos de los artículos 84 y 85 de esta Constitución.

Artículo Segundo. Se reforma la fracción VI del artículo 78 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue

Artículo 78. ...

...

I. a V. ...

VI. Conceder licencia hasta por treinta días al presidente de la República y emitir la declaratoria de falta absoluta del presidente.

VII. a VIII. ...

Artículo Tercero. Se reforma el artículo 83 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue

Artículo 83. El presidente entrará a ejercer su encargo el 1o. de diciembre y durará en él seis años. El ciudadano que haya desempeñado el cargo de presidente de la República, electo popularmente, o con el carácter de interino o sustituto, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a desempeñar ese puesto.

Artículo Cuarto. Se reforma el artículo 84 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue

Artículo 84. En caso de falta absoluta del presidente de la República, de inmediato asumirá el cargo el presidente de la Cámara de Diputados, siempre y cuando no tenga ningún impedimento constitucional, en cuyo caso, asumirá el presidente de la Cámara de Senadores. Sin más protocolo, rendirá protesta pública con el carácter de Presidente Interino de los Estados Unidos Mexicanos. Dentro de los cinco días naturales siguientes a la protesta, el Congreso de la Unión, o en sus recesos la Comisión Permanente, le concederá licencia y hará la declaratoria de falta absoluta del presidente.

Si la falta ocurriese dentro de los tres primeros años del período respectivo, el Congreso expedirá, dentro de los cinco días naturales siguientes, la convocatoria para la elección del presidente que deba concluir el período respectivo; debiendo mediar entre la fecha de la convocatoria y la que se señale para la verificación de las elecciones, un plazo no menor de seis meses, ni mayor de diez. La calificación de la elección que deberá resolverse en un plazo máximo de treinta días naturales.

En los recesos, la Comisión Permanente convocará sin dilación al Congreso a sesiones extraordinarias para que éste actúe en los términos de los párrafos anteriores.

Cuando la falta de presidente ocurriese en los tres últimos años del período respectivo, si el Congreso de la Unión se encontrase en sesiones, designará por mayoría al presidente sustituto que deberá concluir el período; Si el Congreso no estuviere reunido, la Comisión Permanente convocará al Congreso de la Unión a sesiones extraordinarias para que se erija en Colegio Electoral y haga la elección del presidente sustituto.

Si la falta ocurre después de la elección ordinaria, el presidente sustituto concluirá el periodo sin convocar a elecciones.

Artículo Quinto. Se reforma el artículo 85 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue

Artículo 85. En caso de falta absoluta de presidente por impedimento de salud, desaparición, abandono del encargo o del territorio nacional, renuncia aceptada o muerte; o si al comenzar un periodo constitucional no se presentase el presidente electo, o si la elección no estuviere hecha o declarada válida el 1o. de diciembre, cesará, sin embargo, el presidente cuyo periodo haya concluido; se encargará desde luego del Poder Ejecutivo, un presidente interino conforme a lo dispuesto en el artículo anterior.

Cuando la falta del presidente fuese temporal, quedará como responsable el secretario de despacho que corresponda, de acuerdo al orden señalado por la ley que se expida al efecto, para que funcione durante el tiempo que dure dicha falta. Lo anterior deberá hacerse del conocimiento del Poder Legislativo y publicarse de inmediato.

Si la falta temporal se prolonga por más de 30 días naturales o se convierte en absoluta, se procederá como dispone el artículo anterior.

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 la ley a la que se refiere el segundo párrafo del artículo 85 en un plazo no mayor de doce meses, contados a partir de la entrada en vigor del presente decreto.

Tercero. El Congreso de la Unión deberá realizar las adecuaciones legislativas que correspondan en un plazo máximo de un año contado a partir del inicio de la vigencia de este decreto.

Notas

1. Berlín Valenzuela, Francisco, (Coord.), *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LVII Legislatura, Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, 1998.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 8 de febrero de 2011.

Diputada Claudia Ruiz Massieu Salinas (rúbrica)

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 96 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Y 81 DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, A CARGO DE LA DIPUTADA MARÍA DEL CARMEN IZAGUIRRE FRANCOS, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

La que suscribe, diputada María del Carmen Izaguirre Francos, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en lo dispuesto en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y artículos 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, someto a la consideración de esta Honorable Asamblea, la siguiente Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman el primer párrafo del artículo 96 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y la fracción XIX del artículo 81 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, al tenor de la siguiente:

Exposición de Motivos

Como sabemos, la Suprema Corte de Justicia, pertenece al Poder Judicial, el cual es uno de los tres poderes de la Unión y constituye un poder público, autónomo e imparcial encargado de administrar justicia y ejercer la función jurisdiccional, mediante la aplicación de las normas al caso concreto, y la resolución de conflictos, vigilando siempre el cumplimiento de la constitución y de las leyes.

Según la doctrina relativa a la separación de poderes, la expresión Poder Judicial designa el complejo institucional integrado por jueces y magistrados a los que se les otorga la potestad de administrar justicia en un Estado. En donde resulta fundamental y significativo el tema relativo a los procedimientos para la selección de sus miembros, lo cual, en gran medida suponen una garantía frente a la posible injerencia de los otros poderes.

Es por ello, que el fortalecimiento y consolidación de uno de los integrantes que componen nuestro Poder Judicial, como es la Suprema Corte se traduce en otorgar las garantías para mejorar la calidad en sus funciones y sus relaciones con la sociedad y, abatir el rezago. A fin de que la Suprema Corte esté en condiciones para dar cabal cumplimiento a la garantía constitucional que prevé la impartición de justicia de manera pronta, completa e imparcial.

El alto tribunal de la nación desde su creación siempre ha garantizado la supremacía de la constitución, ante esta situación, hay que destacar que entre los fundamentos de la jurisdicción constitucional, el proceso judicial que desarrolla la Corte, tiene su base en la solución de las controversias ente actores políticos, entidades políticas e incluso individuos, este se ha enfocado a ser participativo y deliberativo.

Por consiguiente, la característica primordial de la Corte, es su potestad jurisdiccional, entendida ésta como la capacidad de resolver litigios y todo tipo de procesos, y ser intérprete final de los principios y valores contenidos en la Carta Magna y, en este sentido, controlar la regularidad constitucional de los actos y disposiciones de las autoridades.

Por estas razones, la Suprema Corte representa el guardián indiscutible de la constitución, el protector de los derechos fundamentales y el árbitro que dirime las controversias generando un equilibrio que es necesario para el sano desarrollo de la vida nacional, en razón que este control

contribuye a definir el papel que cada una de las instituciones tiene, y por tanto, a definir las relaciones generales del derecho con la política.

La función judicial se ha transformado en uno de los servicios públicos esenciales del Estado, en razón de que los jueces actúan estratégicamente cuando toman decisiones, en las cuales no solamente toman en cuenta las restricciones legales, como la jurisprudencia y la lógica jurídica, sino también restricciones políticas, como su posición relativa frente a los otros órganos de gobierno

Para el desempeño de sus funciones el Poder Judicial sigue una serie de principios:

- a) Sumisión del juez a la Constitución y a la ley, este principio es consecuencia directa de la teoría de separación de poderes propia del Estado de Derecho. El juez está sometido con absoluto respeto al principio de jerarquía normativa;
- b) Independencia judicial ante los otros poderes del Estado y frente a los demás órganos jurisdiccionales y sus propios órganos de gobierno;
- c) Responsabilidad judicial, este principio se ha desarrollado de forma reciente en algunos de sus aspectos y su presencia en los ordenamientos jurídicos, se habla de la responsabilidad penal, civil y disciplinaria, en este tema, se trata de fijar en qué condiciones los jueces son responsables en algunas de las funciones que les son propias;
- d) Exclusividad y unidad de la jurisdicción, estos principios tienen su origen en la teoría de la separación de poderes, no son independientes entre sí, sino que mantienen una íntima conexión, por exclusividad se entiende que ningún otro poder del Estado, ni ninguna otra institución, puede ejercer funciones jurisdiccionales y, por ello, la potestad jurisdiccional reside en un único cuerpo de jueces y magistrados.

Otro tema de suma importancia es la honestidad y confiabilidad en el desempeño de la labor de los jueces, ante esta situación, los jueces y magistrados deben generar confianza en los ciudadanos respecto de la eficiencia de la procuración e impartición de justicia, el tema de la confianza, está muy relacionada con el de la legitimidad, si los jueces no cuentan con márgenes prudentes de confianza por parte de los ciudadanos, lo más probable es que encuentren severas resistencias hacia sus actuaciones.

Para lograr la eficiencia se deben hacer modificaciones al modelo de autoevaluación de los asuntos judiciales en donde este englobado la actuación de los jueces. En este rubro es trascendental, la cuestión relativa al conocimiento especializado y la reputación social de los jueces, así como las cualidades de la figura de juez, en ello, la independencia judicial juega un papel importante para el adecuado funcionamiento de la justicia, ya que, si no hay independencia de los jueces, lo más probable es que todos los asuntos en los que existan intereses no se resuelvan de forma imparcialidad, provocando un notable quebranto al principio de igualdad de todos frente a la ley. Es por ello, que los jueces deben estar sujetos únicamente a las leyes, manteniéndose ajenos a los intereses de las partes en conflicto.

Por tal motivo, más allá de las discusiones y diferentes posiciones la relación entre justicia y democracia no siempre es amigable aunque es deseable que lo sea.

Por todo lo expresado, presento ante el pleno de esta honorable Cámara de Diputados el proyecto de

Decreto por el que se reforman el primer párrafo del artículo 96 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y la fracción XIX del artículo 81 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación

Artículo Primero: Se reforma el primer párrafo del artículo 96 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

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. **El presidente de la república tendrá un plazo improrrogable de treinta días a partir de que surja la vacante para enviar al Senado la terna.** 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.

...

Transitorios

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

Segundo. El plazo relativo a los treinta días contados a partir de que surja la vacante que tiene el presidente de la república para enviar la terna al Senado, no se suspende en caso de que concluya alguno de los periodos ordinarios de sesiones, o se encuentre en receso el honorable Congreso de la Unión.

En el caso que se presentara el supuesto mencionado en el párrafo anterior, el Senado de la República convocara a sesión extraordinaria a fin de dar cumplimiento a lo señalado en la fracción VIII del artículo 76 y al artículo 96 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo Segundo: Se reforma la fracción XIX del artículo 81 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,

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

I. a XVIII. ...

XIX. Establecer las disposiciones generales necesarias para el ingreso, estímulos, capacitación, ascensos y promociones por escalafón y remoción del personal administrativo de los tribunales de circuito y juzgados de distrito; **así como, los criterios, lineamientos y procedimiento para la aplicación de exámenes de conocimientos, honestidad y confiabilidad;**

XX. a la XLII. ...

Transitorio

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

México, DF, a 15 de Febrero de 2011.

Diputada María del Carmen Izaguirre Francos (rúbrica)

QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, DE LA LEY SOBRE LA CELEBRACIÓN DE TRATADOS, Y DE LA LEY SOBRE LA APROBACIÓN DE TRATADOS INTERNACIONALES EN MATERIA ECONÓMICA, A CARGO DE LA DIPUTADA LORENA CORONA VALDÉS, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PVEM

Problemática

El procedimiento para incorporar a nuestro sistema normativo los tratados internacionales en materia económica y comercial, en el cual no interviene la Cámara de Diputados, incide de manera directa en el contenido de las disposiciones presupuestales –atribución exclusiva de esta Cámara-, así como en el relativo a la legislación tributaria –cuya Cámara de origen es precisamente la de Diputados-, termina por afectar de una u otra forma lo ya dispuesto en la legislación mexicana en estos rubros, o en su defecto, vulnerando las obligaciones contenidas en el instrumento internacional, sujetando a nuestro país a una serie de sanciones económicas y menoscabando su imagen en el ámbito internacional.

Argumentación

En el ámbito internacional se ha desarrollado una tendencia global que le confiere cada vez más importancia al derecho internacional y, en consecuencia, a los compromisos que se asumen voluntariamente como resultado de la celebración de tratados internacionales en distintas materias. Este enfoque ha contribuido a la creación de organizaciones internacionales que intervienen en conflictos que se originan por el incumplimiento de las obligaciones contenidas en estos instrumentos internacionales.

En este contexto, la Organización Mundial del Comercio (OMC) –única organización internacional que se ocupa de las normas que rigen el comercio entre los países-, se conduce de acuerdo a lo dispuesto en los Acuerdos de la OMC, que provienen de las negociaciones y la firma de la mayoría de los países que participan en el comercio mundial, y la ratificación de sus respectivos parlamentos.

En este orden de ideas, los Acuerdos de la OMC tienen por objeto ayudar a los productores de bienes y servicios, a los exportadores y a los importadores a desarrollar sus actividades, permitiendo que los gobiernos alcancen objetivos sociales y ambientales; y estableciendo las normas jurídicas fundamentales del comercio internacional que obligan a los gobiernos a mantener sus políticas comerciales dentro de límites convenidos.¹

Adicionalmente, estos Acuerdos comerciales imponen límites sobre leyes nacionales que afectan a empresarios extranjeros, pues por medio de obligaciones prohíben ciertas medidas tanto legislativas como reglamentarias.

Entre los principales Acuerdos que administra la OMC se encuentran:

- Acuerdo sobre la OMC:

- Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) y 19 más acuerdos sobre varios aspectos del comercio de mercancías contenidos en el anexo 1A.
- Acuerdo General sobre Comercio de Servicios (AGCS).
- Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio (Acuerdo sobre los ADPIC).
- Entendimiento Relativo a las Normas y Procedimientos por los que se Rige la Solución de Diferencias (ESD).

Ahora bien, como miembro de la OMC desde el 1 de enero de 1995, México es mantiene constantes negociaciones de acuerdos comerciales con los gobiernos de otros países.

No obstante lo anterior, los países en desarrollo como el nuestro se encuentra ante constates problemas de aplicación; especialmente en cuanto a hacer disposiciones más precisas sobre la obligatoriedad de esta materia, pues los países tienen la obligación de cumplir con lo pactado en tratados, de conformidad al principio *pacta sunt servanda* ; no obstante, en caso de incumplimiento, generalmente se olvida que el gobierno federal es responsable y que puede ser sujeto a la jurisdicción de estos tribunales internacionales, que si bien no pueden forzar coactiva a su cumplimiento, sí pueden aplicar o decidir sobre las sanciones permitidas en el tratado y en congruencia, imponer sanciones económicas que pueden perjudicar más gravemente a economías no desarrolladas como la nuestra.

Lo anterior, en función al diseño de nuestro sistema nacional en materia internacional, los tratados internacionales tienen efecto automáticamente, pues al celebrarse por el Ejecutivo Federal y ratificarse por el Senado, forma parte del derecho nacional; lo cual, de conformidad con el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a lo considerado en las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la Supremacía constitucional se conforma por Constitución, Tratados internacionales, leyes federales de carácter general, Ley Federal y Ley estatal.

“Artículo 133. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con ésta, 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.”

En consecuencia, al formar parte del derecho nacional, si la legislación o los jueces contradicen lo establecido por los Acuerdos de la OMC se puede considerar una disposición inconstitucional y litigar ante los tribunales mexicanos, pero también constituye una violación a una obligación internacional, por lo que distintos países pueden acudir ante los órganos jurisdiccionales que conforman a la OMC como el grupo especial, órgano de solución de diferencias y el órgano de apelación.

Adicionalmente, merece la pena recalcar que no es sólo el texto del tratado lo que es vinculante para nuestro país, sino la jurisprudencia también lo es en ciertos casos, pues atribuyen un contenido o interpretación específica al propio contenido del tratado.

Asimismo, la OMC es un lugar al que los gobiernos Miembros acuden para tratar de resolver los problemas comerciales que tienen unos con otros. En este sentido, México ha sido demandado en catorce disputas comerciales, ² entre las que destacan por tener una litis estrictamente relacionada al contenido de la legislación federal, las siguientes diferencias:

1. México-Medidas en materia de legislación aduanera (diferencia DS53)

El 27 de agosto de 1996 las comunidades europeas alegaron que la **legislación aduanera** de nuestro país infringía el apartado b) del párrafo 5 del artículo XXIV del GATT.

2. México-Investigación antidumping sobre el jarabe de maíz con alta concentración de fructosa procedente de Estados Unidos (diferencia DS101)

El 4 de septiembre de 1997, Estados Unidos alegó infracciones al Acuerdo Antidumping, con relación a una medida antidumping definitiva sobre las importaciones del jarabe de maíz con alta concentración de fructosa procedente de este país. El grupo especial de la OMC constató que las actuaciones por parte de México eran incompatibles con el Acuerdo Antidumping. En consecuencia se le recomendó poner su medida en conformidad con las obligaciones que le imponía el Acuerdo Antidumping.

3. México-Medidas que afectan al comercio de cerdos vivos (diferencia DS203)

El 10 de julio de 2000, Estados Unidos señaló que la medida antidumping definitiva adoptada por México el 20 de octubre de 1999 sobre las importaciones de cerdo para abasto (mercancía clasificada en la fracción arancelaria 0103.92.99 de la tarifa de la **Ley del Impuesto General de Importación**), originarias de Estados Unidos era incompatible con las obligaciones que incumbían a México en virtud del Acuerdo General sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (MSF); el Acuerdo sobre la Agricultura; el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio (OTC); y el GATT de 1994.

4. México-Medidas que afectan a los servicios de telecomunicaciones (diferencia DS204)

El 17 de agosto de 2000, Estados Unidos solicitó a la OMC la celebración de consultas con México en relación con los compromisos y obligaciones contraídos por ese país en el marco del Acuerdo General sobre Comercio de Servicios (AGCS) con respecto a los servicios de telecomunicaciones básicas y de telecomunicaciones de valor añadido. Estados Unidos alegaba, entre otras cosas, que México había **promulgado y mantenido leyes, reglamentos, y otras medidas que denegaban o limitaban los compromisos de acceso a los mercados.**

5. México-Medida antidumping provisional sobre los transformadores eléctricos (diferencia DS216)

El 20 de diciembre de 2000, Brasil alegó que medida antidumping provisional sobre los transformadores eléctricos de potencia superior a 10.000 kilovatios clasificados en la partida arancelaria 8504.23.01 de la **Ley del Impuesto General de Importación**, exportados por Brasil, y adoptada por México el 17 de julio de 2000, era incompatible con las obligaciones que incumbían a México en virtud del Acuerdo Antidumping y el GATT de 1994.

6. México-Medidas que afectan a las importaciones de fósforos (diferencia DS232)

El 17 de mayo de 2001, Chile solicitó la celebración de consultas con México en relación con una **serie de leyes** y reglamentos de ese país que presuntamente constituían obstáculos innecesarios a la importación de fósforos chilenos. Según Chile, en virtud de estas leyes y reglamentos, en México se había determinado que los fósforos constituían un producto explosivo y peligroso, debido a una confusión entre el elemento químico “fósforo” con el producto “fósforos (o cerillos) de seguridad”. Como resultado, los fósforos chilenos habían estado sujetos al control de la Secretaría de Defensa Nacional y, por tanto, a una serie de requisitos en materia de embalaje, internación, desaduanamiento, transporte y almacenamiento, aplicables a explosivos y otras sustancias peligrosas, con el propósito de otorgar una protección a la industria mexicana. Según Chile, estas medidas eran incompatibles, con el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio (OTC); el Acuerdo sobre Procedimientos para el Trámite de Licencias de Importación; y el GATT de 1994.

7. México-Medidas antidumping definitivas sobre la carne de bovino y el arroz (diferencia DS295)

El 16 de junio de 2003, Estados Unidos solicitó la celebración de consultas con México con respecto a sus medidas antidumping definitivas sobre la carne de bovino y el arroz blanco grano largo, y con respecto a determinadas disposiciones de la **Ley de Comercio Exterior de México y su Código Federal de Procedimientos Civiles**. Estados Unidos alegó que estas medidas eran incompatibles con las obligaciones de México en virtud del GATT de 1994, el Acuerdo Antidumping y el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias (SMC).

8. México- Medidas determinadas de fijación de precios para la valoración en aduana y para otros efectos (diferencia DS298)

El 22 de julio de 2003, Guatemala solicitó la celebración de consultas con México en relación con **determinadas normas, procedimientos y prácticas administrativas aduaneras** mexicanas que imponen precios oficialmente establecidos para la valoración en aduana y para otros efectos. Guatemala también cuestionó la práctica de las autoridades mexicanas de exigir un depósito o fianza para garantizar la observancia de estos precios oficialmente establecidos.

En opinión de Guatemala, las normas, procedimientos y prácticas administrativas aduaneras mexicanas en cuestión son incompatibles con las obligaciones de México en virtud del GATT de 1994; el Acuerdo sobre Valoración en Aduana; el Acuerdo sobre la Agricultura y el Acuerdo sobre la OMC.

9. México-Medidas fiscales sobre los refrescos y otras bebidas (diferencia DS308)

El 16 de marzo de 2004, Estados Unidos solicitó la celebración de consultas con México en relación con determinadas **medidas fiscales** impuestas por México a los refrescos y otras bebidas para los que se utiliza cualquier edulcorante distinto del azúcar de caña por considerarlas incompatibles con el GATT de 1994.

Estas medidas establecían un **impuesto** del 20 por ciento sobre los refrescos y otras bebidas para los que se utiliza cualquier edulcorante distinto del azúcar de caña (“impuesto sobre las bebidas”), impuesto que no se aplica a las bebidas para las que se utiliza azúcar de caña; y un **impuesto** de 20 por ciento sobre la comisión, mediación, agencia, representación, correduría, consignación y distribución de refrescos y otras bebidas para los que se utiliza cualquier edulcorante distinto del azúcar de caña (“impuesto sobre la distribución”).

El 7 de octubre de 2005, el Grupo Especial constató que estos impuestos **eran incompatibles con el GATT de 1994**. El 6 de marzo de 2006, el órgano de apelación confirmó que las medidas de México no constituyen medidas para “lograr la observancia de las leyes y de los reglamentos” en el sentido del apartado d) del artículo XX del GATT de 1994 dado que esa disposición no permite a los miembros de la OMC adoptar medidas que tengan por objeto lograr la observancia por otro miembro de las obligaciones internacionales de ese otro miembro.

El 22 de junio de 2006, Estados Unidos informó al OSD de que los debates entre las partes no les habían permitido llegar a un acuerdo sobre el plazo prudencial para que México cumpliera las recomendaciones y resoluciones del OSD. Por lo tanto, solicitó que ese plazo se determinara mediante arbitraje vinculante. El 3 de julio de 2006, México y los Estados Unidos informaron al OSD que habían decidido de común acuerdo que el plazo prudencial para el cumplimiento por México de las recomendaciones y resoluciones del OSD sería de 9 meses y 8 días, por lo que expiraría el **1 de enero de 2007. Sin embargo, si el Congreso de México promulgara disposiciones legislativas entre el 1 de diciembre y el 31 de diciembre de 2006, el plazo prudencial sería de 10 meses y 7 días, por lo que expiraría el 31 de enero de 2007**. Por este acuerdo, Estados Unidos retiró su solicitud de arbitraje. El 23 de enero de 2007 México informó al Órgano de Solución de Diferencias (OSD) que había cumplido sus obligaciones al retirar la medida objeto de esta diferencia.

Lo anteriormente señalado, sirve a manera de ejemplo, para mostrar cómo la legislación que emana del Congreso de la Unión puede afectar directamente las relaciones comerciales y obligaciones que México se ha obligado a cumplir; y, cómo el propósito primordial del sistema de la OMC ha sido contribuir a que el comercio fluya con la mayor libertad posible, sin que se produzcan efectos secundarios no deseables, debido a la importancia que guarda para el desarrollo económico y el bienestar.

Lo anterior, necesariamente conlleva, en parte, a la eliminación de obstáculos, así como a buscar que los particulares, las empresas y los gobiernos conozcan cuáles son las normas que rigen el comercio en las distintas partes del mundo, para que así puedan confiar y tener certeza de que las políticas no experimentarán cambios abruptos, sino por el contrario, sean normas transparentes y previsibles; pues debido a que las relaciones comerciales conllevan a menudo intereses contrapuestos, los acuerdos, incluidos los negociados laboriosamente en el sistema de la OMC, tienen muchas veces que ser interpretados.

La forma más armoniosa de resolver estas diferencias es mediante un procedimiento imparcial basado en un fundamento jurídico convenido. Ese es el propósito del sistema de solución de diferencias integrado en los Acuerdos de la OMC.

En este sentido, cuando los países han tenido que hacer frente a obstáculos al comercio y han querido que se reduzcan, las negociaciones han contribuido a abrir los mercados al comercio. Sin embargo, la labor de la OMC no se circunscribe a la apertura de los mercados, y en algunos casos sus normas permiten mantener obstáculos comerciales, por ejemplo para proteger a los consumidores o para impedir la propagación de enfermedades.

En este contexto, el papel de México se circunscribe a la creación de una legislación compatible a los estándares internacionales en materia comercial, por lo que es indispensable que la Cámara de Diputados como órgano legislativo integrante del Congreso de la Unión participe activamente en el procedimiento de celebración de tratados internacionales en esta materia.

Lo anterior en función a que el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos faculta al Congreso de la Unión –ambas Cámaras– a establecer contribuciones sobre comercio exterior y legislar una serie de normas que necesariamente tienen efectos en los compromisos que México ya ha adquirido y en los que se puedan adquirir a futuro.

Asimismo, al ser la Cámara de Diputados a la que constitucionalmente se le atribuye la facultad exclusiva de legislar en materia presupuestaria y como Cámara de origen para la formación de las leyes o decretos que versen sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, es imprescindible que se encuentre facultada para participar en el proceso de aprobación de un tratado internacional que indiscutiblemente tendrá efectos tanto en materia presupuestaria, comercial, arancelaria y en general de carácter fiscal o tributaria.

Fundamentación

Artículos 71, fracción II, 72, 133 y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 116 y 122 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; y de conformidad con lo dispuesto en la fracción VIII del artículo 3, numeral 1; fracción I del artículo 6, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados.

Denominación del proyecto

Iniciativa con proyecto de

Decreto que reforma los artículos 72, 73, 76 y 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; los artículos 2, 4 y 5 de la Ley para la Celebración de Tratados; y los artículos 1, 5, 7, 9, 10, 11 y 12, de la Ley sobre la Aprobación de Tratados Internacionales en Materia Económica

Primero. Se modifican los artículos 72, inciso H; 76, fracción I, segundo párrafo; 89, fracción X y se adiciona una fracción XXIX-P al artículo 73, todos de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 72. ...

A a G...

H. La formación de las leyes o decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras, con excepción de los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas; **y en el caso de aprobación de tratados internacionales en materia comercial o económica**, todos los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados.

Artículo 73. ...

I a XXIX-O. ...

XXIX-P. Para aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que el Ejecutivo federal suscriba en materia económica y comercial, así como su decisión de terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre ellos.

XXX. ...

Artículo 76. ...

I. ...

Además, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que el Ejecutivo Federal suscriba, así como su decisión de terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos, **excepto cuando versen sobre asuntos comerciales o económicos;**

II. a XII. ...

Artículo 89. ...

I. a IX. ...

X. Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, así como terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos, sometiéndolos a la aprobación del Senado, **a excepción de aquellos que versen sobre asuntos comerciales o económicos que serán sometidos a la aprobación del Congreso de la Unión.** [...]

XI. a XX...

Transitorios

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

Segundo . Se derogan todas disposiciones que contravengan lo establecido en el presente decreto.

Tercero. Se modifican los artículos 2, 4 y 5 de la Ley para la Celebración de Tratados para quedar como sigue:

Artículo 2o. ...

I. ...

De conformidad con la fracción I del artículo 76 y **la fracción XXIX-P del artículo 73** de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados deberán ser aprobados por el Senado **o el Congreso de la Unión;** y serán Ley Suprema de toda la Unión cuando estén de acuerdo con la misma, en los términos del artículo 133 de la propia Constitución.

II a III...

IV.- “Aprobación”: el acto por el cual el Senado **o el Congreso de la Unión** aprueba los tratados que celebra el presidente de la República.

V a VIII...

Artículo 4o. Los tratados que se sometan al Senado para los efectos de la fracción I del artículo 76 de la Constitución, se turnarán a comisión en los términos de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, para la formulación del dictamen que corresponda. En su oportunidad, la resolución del Senado se comunicará al Presidente de la República.

Los tratados que se sometan a consideración del Congreso de la Unión para los efectos de la fracción XXIX-P del artículo 73 de la Constitución, se remitirán a la Cámara de Diputados para su discusión y se sujetarán al trámite establecido en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, para la formulación del dictamen que corresponda.

Artículo 5o. La voluntad de Estados Unidos Mexicanos para obligarse por un tratado se manifestará a través de intercambio de notas diplomáticas, canje o depósito del instrumento de ratificación, adhesión o aceptación, mediante las cuales se notifique la aprobación por el Senado o el Congreso de la Unión del tratado en cuestión.

Transitorios

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

Segundo. Se derogan todas disposiciones que contravengan lo establecido en el presente decreto.

Tercero. Se modifican los artículos 1, 5, 7, 9, 10, 11 y 12 de la Ley sobre la Aprobación de Tratados Internacionales en Materia Económica, para quedar como sigue:

Artículo 1. Esta ley es de orden público y tiene como objeto reglamentar el artículo 93 de la Constitución General de la República en materia de las facultades constitucionales del **Congreso de la Unión** de requerir información a los secretarios de estado, jefes de departamento administrativo, así como a los directores de los organismos descentralizados competentes sobre la negociación, celebración y aprobación de tratados relacionados con el comercio de mercancías, servicios, inversiones, transferencia de tecnología, propiedad intelectual, doble tributación, cooperación económica y con las demás materias a que se refiere este ordenamiento cuando se relacionen con las anteriores.

Artículo 5. Al inicio de cada periodo ordinario de sesiones, **la Cámara de Diputados**, a través de las comisiones competentes, requerirá un informe a las Secretarías de Estado y a cualquier organismo de la administración pública federal que represente a México sobre el inicio de negociaciones formales de un tratado.

...

I. a III. ...

...

Artículo 7. La Cámara de Diputados con base en la información a que se refiere el artículo anterior, emitirá, si lo considera necesario, un punto de acuerdo relativo al contenido del informe.

Artículo 9. Para la aprobación de algún tratado ya firmado deberá someterse a la **Cámara de Diputados** junto con los siguientes documentos:

I. a VI. ...

Artículo 10. Para la aprobación a que se refiere el artículo anterior de la presente ley, **la Cámara de Diputados** o, en su caso, la Comisión Permanente deberán turnar el tratado a las comisiones competentes en la sesión siguiente a la fecha en que el Ejecutivo federal lo haya sometido al **Congreso de la Unión**.

Artículo 11. Sin distinción alguna los ciudadanos y las organizaciones empresariales, ciudadanas y sindicales podrán emitir su opinión ante el **Congreso de la Unión**.

Artículo 12 . La Cámara de Diputados , a través de sus comisiones, escuchará y tomará en cuenta las propuestas que le hagan llegar o que presenten los gobiernos y Congresos locales.

Transitorios

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

Segundo. En el caso de que el Ejecutivo federal haya iniciado negociaciones deberá atender el requerimiento de información en los términos del artículo 5 junto con los avances de las mismas conforme a las disposiciones aplicables del artículo 6 de la presente ley.

Tercero. Se derogan todas disposiciones que contravengan lo establecido en el presente decreto.

Notas

1 Disponible para su consulta en http://www.wto.org/spanish/thewto_s/whatis_s/who_we_are_s.htm

2 Disponible para su consulta en http://docsonline.wto.org/imrd/GEN_searchResult.asp

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 22 de febrero de 2011.

Diputada Lorena Corona Valdés (rúbrica)

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, 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, en ejercicio de la facultad que le confieren los artículos 71, fracción II, 72 y 78 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y con fundamento en los artículos 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados somete a consideración de esta soberanía iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y derogan diversas disposiciones de los artículos 41 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 56, 78 y 98 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, al tenor de la siguiente

Problemática

La desigualdad que prevalece en los procesos electorales federales y locales celebrados en el país, desde los años del predominio del partido hegemónico, demandó la puesta en práctica de mecanismos de financiamiento que atenuaran esa desproporción.

De esa manera, se convino en entregar recursos públicos a los partidos políticos que tuvieran registro a nivel nacional, vía el órgano electoral, estableciendo mecanismos de fiscalización para conocer su aplicación y, de ser necesario, adoptar las sanciones correspondientes.

Sobre los propósitos iniciales que dieron origen al financiamiento público, se han expresado diversas opiniones por los más diversos sectores de la sociedad, señalando que es excesivo el monto alcanzado por ese concepto en los últimos años, representando una cifra de poco más de 16 mil millones de pesos, tan sólo en el periodo comprendido de 2006 a 2010, únicamente por lo que respecta a elecciones federales, considerando que se celebraron una elección presidencial y una intermedia en ese lapso, además de que los recursos por otorgar a los partidos en 2011 ascenderán a 3 mil 119 millones de pesos.

Se argumenta con justificada razón que el costo de la democracia ha alcanzado niveles inaceptables en un país donde persisten enormes carencias que aquejan a millones de mexicanos.

No obstante, el comportamiento adoptado por los Ejecutivos estatales, consistente en intervenir en los procesos electorales que se efectúan en las entidades que gobiernan, mediante el empleo de la hacienda pública estatal y de otros recursos, sin ninguna justificación y mucho menos control, ha distorsionado gravemente el curso de los comicios, invalidando, la mayoría de las veces, la voluntad popular, a través de prácticas que se creían desterradas del escenario nacional, como la compra e inducción del voto.

Ante esa situación, se requiere tomar acciones que inhiban los procedimientos referidos y que deriven en buena medida del manejo desaseado del presupuesto otorgado para las campañas electorales, al que se suman otros recursos cuya aplicación no tiene mecanismo alguno de control.

De esta forma, además de otros temas que son muy importantes pero que no son materia de esta exposición, se han establecido, desafortunadamente, una serie de condiciones que han propiciado

una involución en el proceso de transición democrática que había iniciado el país, por lo menos en lo que se refiere a su componente electoral.

Argumentación

En el contexto descrito es impostergable eliminar las fuentes de recursos que permiten su utilización sin ningún control, como ocurre con el empleo de recursos públicos que tratan de hacerse pasar como gastos de campaña en un acto que pretende encubrir su origen y destino.

Por tanto, se requiere cerrar una fuente de financiamiento que, concebida originalmente como factor de equidad, ha devenido por las razones expuestas puerta por donde ha ingresado nuevamente el desequilibrio en las contiendas electorales.

La legislación vigente posibilita la revisión de las ministraciones entregadas a los partidos políticos y la comprobación de la aplicación de esos gastos; sin embargo, hay amplias posibilidades de que se incorporen recursos de procedencia ilícita al financiamiento de campañas o de alguna otra actividad desarrollada por los partidos políticos.

Otro tema que tiene profunda vinculación con lo hasta ahora expuesto es el que se refiere a la reforma electoral de 2007 y 2008, pues estableció, entre otros aspectos, nuevas reglas para la presencia de los partidos políticos en los medios electrónicos.

Por considerarlo de interés, cito textualmente algunos pasajes del documento *Administración del tiempo del Estado en radio y televisión para fines electorales*, elaborado por el Instituto Federal Electoral.

El citado documento señala en las páginas 19 y 20: “La reforma estableció nuevas facultades para que el Instituto Federal Electoral administre, de manera exclusiva, el tiempo asignado al Estado para propósitos electorales en dichos medios de comunicación, lo mismo el reservado para el ejercicio de las prerrogativas de los partidos políticos en esta materia, que el destinado a difundir las campañas institucionales de las autoridades electorales, incluyendo las del propio instituto”.

En la página 20 del documento citado se lee lo siguiente: “Los partidos políticos tienen derecho permanentemente al uso de los medios de comunicación social para la difusión de sus mensajes. Los partidos, tanto en procesos electorales federales, como fuera de ellos y al participar en procesos electorales locales, sólo podrán difundir su propaganda en radio y televisión (TV) a través de las prerrogativas que la Constitución y el Cofipe les otorgan explícitamente”.

Esta disposición parecería inobjetable, pues su intención es eliminar la pretensión de los partidos por recurrir a las campañas de desprestigio que caracterizaron, lamentablemente, al proceso electoral de 2006; sin embargo, nos referiremos, por considerarlo de suma importancia, al precepto al que, desde Convergencia nos hemos opuesto por considerar que aleja la equidad en el acceso de los partidos a los medios y sólo favorece la *partidocracia*.

Nos referimos a la disposición contenida en el artículo 41, base III, Apartado A, inciso e), que a la letra señala: “El tiempo establecido como derecho de los partidos políticos se distribuirá entre los mismos conforme a lo siguiente: el treinta por ciento en forma igualitaria y el setenta por ciento restante de acuerdo a los resultados de la elección para diputados federales inmediata anterior...”

Con este planteamiento se contribuye desafortunadamente a una profunda iniquidad en la distribución de los tiempos a que tienen derecho los partidos políticos para dar a conocer sus mensajes en los medios, debido a que se sigue privilegiando la presencia de los partidos tradicionales en detrimento de las fuerzas políticas emergentes, generando así un círculo vicioso donde se cancela la oportunidad de que la ciudadanía conozca propuestas novedosas que otorguen un aire renovado a las contiendas políticas, manteniendo una situación que, en los hechos, ha optado por el mantenimiento de privilegios y la erradicación de la pluralidad existente en el espectro político.

En Convergencia creemos que una distribución cuya base fuera redefinida como 50 por ciento en forma igualitaria y 50 de manera proporcional tomando en cuenta los resultados de la elección de diputados federales inmediata anterior, evitaría la acumulación excesiva de promocionales por los partidos tradicionales en primera instancia, y no les reduciría su prerrogativa en radio y televisión por su desempeño electoral.

Cabe aclarar que con esta propuesta no se pretende modificar la fórmula ni los porcentajes con que se hace el cálculo del financiamiento ordinario ni de actividades específicas.

Fundamento legal

La iniciativa se presenta con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados.

Con la iniciativa se propone eliminar el financiamiento público para campañas a los partidos políticos y lograr el acceso equitativo a medios de comunicación.

Ordenamientos por modificar

Por lo expuesto, y considerando que los recursos entregados por concepto de financiamiento ordinario y de actividades específicas resultan suficientes para que los partidos políticos atiendan sus actividades, tanto de participación en las contiendas electorales donde compitan en la búsqueda de la confianza ciudadana como de promoción de la cultura política y de gastos administrativos, proponemos modificar los artículos 41 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el numeral 1, Apartado b), incisos I, II y III, y numerales 2, 3 y 4 del artículo 78 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, a fin de eliminar el financiamiento para campañas políticas.

Artículo Primero. Se reforman y derogan diversas disposiciones contenidas en los artículos 41 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Texto normativo propuesto

Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución federal y las particulares de los estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del pacto federal. La renovación de los Poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:

I. ...

...

...

II. La ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades y señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los propios partidos.

El financiamiento público para los partidos políticos que mantengan su registro después de cada elección, se compondrá de las ministraciones destinadas al sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes y las de carácter específico. Se otorgará conforme a lo siguiente y a lo que disponga la ley:

a) ...

b) Se deroga

c) ...

La ley fijará los límites a las aportaciones de sus simpatizantes; 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.

...

III. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social.

Apartado A. El Instituto Federal Electoral 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 lo que establezcan las leyes:

a) a d) ...

e) El tiempo establecido como derecho de los partidos políticos se distribuirá entre ellos conforme a lo siguiente: **cincuenta por ciento en forma igualitaria y el cincuenta por ciento** restante de acuerdo con los resultados de la elección para diputados federales inmediata anterior;

f) y g) ...

Artículo 116.

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

g) Los partidos políticos reciban, en forma equitativa, financiamiento público para sus actividades ordinarias. Del mismo modo se establezca el procedimiento para la liquidación de los partidos que pierdan su registro y el destino de sus bienes y remanentes;

Artículo Segundo. Se reforman y derogan diversas disposiciones contenidas en el artículo 56; el numeral 1, Apartado b), incisos I, II y III, y los numerales 2, 3 y 4 del artículo 78; y el artículo 98 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, para quedar como sigue:

Artículo 56.

1. Durante las precampañas y campañas electorales federales, el tiempo en radio y televisión, convertido a número de mensajes, asignable a los partidos políticos, se distribuirá entre ellos conforme al siguiente criterio: **cincuenta por ciento** del total en forma igualitaria y el **cincuenta por ciento** restante en proporción al porcentaje de votos obtenido por cada partido político en la elección para diputados federales inmediata anterior. Tratándose de coaliciones, lo anterior se aplicará observando las disposiciones que resulten aplicables del capítulo segundo, título cuarto, del presente libro.

Artículo 78.

1. Los partidos políticos tendrán derecho al financiamiento público de sus actividades, independientemente de las demás prerrogativas otorgadas en este código, conforme a las disposiciones siguientes:

a) ...

b) Se deroga

c) ...

2. Los partidos políticos que hubieren obtenido su registro con fecha posterior a la última elección, o los que habiendo conservado registro legal no cuenten con representación en alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, tendrán derecho a que se les otorgue financiamiento público conforme a las siguientes bases:

a) Se otorgará a cada partido político dos por ciento del monto que por financiamiento total corresponda a los partidos políticos para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes a que se refiere este artículo; y

b) ...

3. a 5. ...

Artículo 98.

1. El convenio de coalición contendrá en todos los casos

2. ...

3. A la coalición total le será otorgada la prerrogativa de acceso a tiempo en radio y televisión establecida en este Código, **en el cincuenta por ciento** que corresponda distribuir en forma igualitaria, como si se tratara de un solo partido. Del **cincuenta por ciento** proporcional a los votos, cada uno de los partidos coaligados participará en los términos y condiciones establecidos en este código. El convenio de coalición establecerá la distribución de tiempo en cada uno de esos medios para los candidatos de la coalición.

4. a 7. ...

Transitorio

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

Palacio Legislativo, a 10 de febrero de 2011.

Diputado Pedro Jiménez León (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 60. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO AGUSTÍN CASTILLA MARROQUÍN, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

El que suscribe, Agustín Castilla Marroquín, diputado federal a la LXI Legislatura, integrante del Grupo Parlamentario de Acción Nacional, con fundamento en lo establecido en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 6 numeral 1, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta honorable soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 60. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

La libertad de información como el derecho a la misma, ha sido reconocida como un derecho humano fundamental, comúnmente considerada como un aspecto del derecho a la libertad, el cual se proclamó por primera ocasión en la Declaración Universal de los Derechos Humanos en el año de 1948 –de la cual el Estado mexicano es parte– como un derecho inherente a la persona.

Asimismo, en el pacto de San José de la Convención Americana sobre Derechos Humanos del año de 1969, los estados partes establecieron en su artículo 13 el concepto de derecho a la información, mismo que señala: 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.

Además, en el mismo pacto de San José se estableció: “Si el ejercicio de los derechos y libertades aquí mencionados no estuviera ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades”.

Derivado de lo anterior, el Estado mexicano en 1977 adoptó en el artículo 60. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos los acuerdos tomados en el pacto de San José, por el cual estableció que el “derecho a la información será garantizado por el Estado”.

Ahora bien, partiendo de las ideas planteadas y de la reforma Constitucional de 1977, el 11 de junio de 2002, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Con la promulgación y entrada en vigor de dicha ley se originó uno de los avances democráticos más importantes de nuestra nación en los años recientes. Su vigencia ha contribuido a la apertura del Estado, al conocimiento público de los asuntos importantes para la nación, ha puesto en manos de los ciudadanos una gran cantidad y variedad de datos, cifras y documentos para la toma de sus propias decisiones y ha ayudado a remover inercias gubernamentales indeseables como el secretismo, el patrimonialismo, la corrupción y la discrecionalidad.

En atención al ordenamiento legal citado, se estableció la creación de un organismo público dependiente de la Administración Pública Federal, con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, encargado fundamentalmente de promover el ejercicio del derecho de acceso a la información, de resolver sobre la negativa de las solicitudes de acceso a la información, así como la protección de los datos personales en poder de las dependencias y entidades.

En fecha 24 de diciembre de 2002, y en atención a lo determinado en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, el Ejecutivo Federal publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se crea el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, como un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, no sectorizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con domicilio legal en la Ciudad de México.

Asimismo, en dicho ordenamiento estipula que para efectos de sus resoluciones el Instituto no estará subordinado a autoridad alguna, adoptará sus decisiones con plena independencia y contará con los recursos humanos y materiales para el desempeño de sus funciones.

La misma regulación establece que el Instituto “se integra por cinco comisionados, que durarán en su encargo siete años, sin posibilidad de reelección, no podrán tener otro empleo, cargo o comisión, salvo en instituciones docentes, científicas o de beneficencia, quienes serán nombrados por el Ejecutivo federal. La Cámara de Senadores podrá objetar dichos nombramientos por mayoría, y cuando se encuentre en receso por la Comisión Permanente, con la misma votación. En todo caso, la instancia legislativa tendrá treinta días para resolver, vencido este plazo sin que se emita resolución al respecto, se entenderá como no objetado el nombramiento del Ejecutivo federal”.

Por otra parte, ante la necesidad de elevar y reconocer en el marco constitucional el acceso a la información pública, el 20 de julio de 2007 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por el que se adiciona un segundo párrafo con siete fracciones al Artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el que se reconoce lo siguiente:

Artículo 6o. ...

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.¹

Como se puede ver, el origen de las disposiciones jurídicas constitucionales en el que se reconoce el derecho a la información y por otro, el acceso a dicha información, se inscribe como el reconocimiento más amplio de estos derechos fundamentales de toda persona, ya que tutela un bien jurídico y da certeza y viabilidad a los sistemas democráticos.

De la misma forma, la reforma constitucional alcanzó otros objetivos como son: el reconocimiento del derecho de acceso a la información pública y del derecho a la transparencia de la gestión pública; el principio constitucional de máxima publicidad de los actos gubernamentales; los límites de la transparencia y el acceso a la información pública que contengan datos personales y la información temporalmente reservada por causas de interés público; la ampliación de los sujetos obligados a garantizar el acceso a la información pública y su difusión permanente; la garantía que los trámites de acceso a la información pública sean expeditos y un procedimiento para el ejercicio del derecho de acceso o rectificación de los datos personales; la autonomía operativa de gestión y de decisión de los órganos encargados de la transparencia; de procedimientos de revisión de las decisiones desfavorables a las solicitudes de acceso a la información pública y de acceso o rectificación de datos personales; la administración de archivos, y la contemplación de sanciones en caso de inobservancia.

Es de destacar que el reconocimiento que hoy en día se da al derecho de acceso a la información fue producto de una lucha histórica de diversos grupos de la sociedad misma que el Ejecutivo Federal acertadamente hizo suya, traduciéndola en una iniciativa que presentó al Congreso en diciembre de 2001, quien aprobó en forma unánime la creación de un organismo especializado e imparcial encargado de garantizar a todas las personas el acceso a la información pública y la protección de sus datos personales en posesión de particulares.

En esa tesitura, y para estar acorde con el precepto constitucional, el 5 de julio de 2010 fue promulgada la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares, cuyo principal objeto es el salvaguardar la privacidad y generar la autodeterminación en el tratamiento de datos personales que los particulares posean de todo ciudadano, a raíz de este decreto cambian atribuciones del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública ya que se le confieren nuevas responsabilidades, incluso convirtiéndola en autoridad nacional en materia de protección de datos personales, contribuyendo con esta nueva función a consolidar los instrumentos en la materia.

No obstante los avances, existe una asignatura pendiente: dotar de autonomía constitucional al órgano garante de transparentar la información pública, el acceso a la misma y la protección de los datos personales, para que tenga el pleno reconocimiento de independencia y equilibrio con los poderes tradicionales y con ello se fortalezcan sus decisiones y se de mayor fuerza a sus determinaciones, haciendo eficaz el desarrollo de las actividades encomendadas al Estado, y al mismo tiempo goce de plena autonomía jurídica, financiera, presupuestal y administrativa para

eliminar toda posibilidad de que otro ente público obstaculice su actuar, contribuyendo con ello al desarrollo democrático del Estado de Derecho.

En este contexto, los órganos constitucionales autónomos rompen con el principio tradicional de la división de poderes. Sin embargo, esta nueva concepción del poder acepta la existencia de estos órganos con base en el equilibrio constitucional y en atención a diversos tratados internacionales sobre derechos humanos.

En un régimen democrático, en primer lugar se colocan los derechos del individuo como fuente legitimadora del ejercicio del poder, con base en los principios de legalidad, intervención mínima, subsidiariedad y otros más que garanticen la salvaguarda frente a intereses que vulneran el Estado de Derecho.

Miguel Carbonell, define a los órganos constitucionales autónomos, como entidades públicas creadas con fines y autonomía propios, establecidos en el texto constitucional, de gran relevancia para los objetivos que se plantea el Estado. La responsabilidad tan destacada que se le otorga al órgano constitucional autónomo hace que su autonomía lo deje fuera de la clásica división de poderes dado que no puede encuadrarse en ninguna función legislativa, ejecutiva o judicial, propias del Estado mexicano.²

La naturaleza jurídica de los organismos públicos autónomos, radica principalmente en que ejercen una función primordial de Estado, ya que se encuentran configurados en el texto constitucional, y si bien tienen relaciones de coordinación con los demás poderes u órganos autónomos, lo cierto es que no están subordinados a ellos. Gozan de independencia jurídica con los poderes clásicos, lo que se traduce en autonomía orgánica y funcional. Además, cumplen con funciones primordiales del Estado en beneficio de la sociedad.

En este contexto, resulta necesario resaltar que el máximo órgano jurisdiccional emitió la tesis jurisprudencial 12/2008 en el que se precisa las características de los órganos constitucionales autónomos:

Órganos constitucionales autónomos. Sus características . Con Motivo de la Evolución del concepto de distribución del poder público se han introducido en el sistema jurídico mexicano, a través de diversas reformas constitucionales, órganos autónomos cuya actuación no está sujeta ni atribuida a los depositarios tradicionales del poder público (Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial), a los que se les han encargado funciones estatales específicas, con el fin de obtener una mayor especialización, agilización, control y transparencia para atender eficazmente las demandas sociales; sin que ello se altere o destruya la tradicional doctrina de la división de poderes, pues la circunstancia de que los referidos organismo guarden autonomía e independencia de los poderes primarios, no significa que no formen parte del estado mexicano, ya que su misión principal radica en atender necesidades torales tanto del estado como de la sociedad en general, conformándose como nuevos organismos que se encuentran a la par de los órganos tradicionales. Ahora bien, aun cuando no existe algún precepto constitucional que regule la existencia de **los órganos constitucionales autónomos, estos deben: a) estar establecidos y configurados directamente en la Constitución; b) mantener con los otros órganos del estado relaciones de coordinación; c) contar con autonomía e independencia funcional y financiera; y d) atender funciones coyunturales del estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.**

Conforme a lo anterior, Pedro Salazar y Luis Delgado investigadores del Instituto de Investigaciones Jurídicas, señalan que los órganos constitucionales autónomos, solo pueden ser creados mediante la norma constitucional y su objetivo principal es la de garantizar una mayor especialización, agilización, control y transparencia de funciones pública específicas. Todo ello sin atentar o alterar el principio de división de poderes.

Asimismo, surgen bajo una idea de equilibrio constitucional basada en controles de poder, evolucionando así la teoría tradicional de poderes, ya que estos organismos están facultados para expedir las normas que lo rigen y capacidad para definir sus necesidades presupuestales y para administrar y emplear los recursos económicos que les sean asignados.

Ahora bien, la presente iniciativa propone que el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos eleve su naturaleza jurídica a rango de organismo constitucional autónomo, ya que la realidad impone la necesidad de crear un órgano autónomo capaz de controlar las acciones del poder en materia de transparencia y rendición de cuentas, para garantizar los derechos fundamentales de las personas, además de evitar con ello su dependencia jerárquica con alguno de los Poderes de la Unión como actualmente ocurre.

Pedro Salazar Ugarte, investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas señala que con la nueva Ley de Datos Personales en Posesión de los Particulares la naturaleza del IFAI también cambia sensiblemente: ya no es solamente una especie de “ombudsman” del derecho de acceso a la información frente al Estado, sino que se ha convertido en autoridad sancionadora frente a los particulares. Además, especifica que todavía están pendientes los ajustes a la legislación, ya que debe de aprovecharse la oportunidad para confirmar la autonomía que ya otorga la Constitución al instituto.

En este sentido, podemos afirmar que el IFAI debe de ser autónomo y sus potestades deben de abarcar a los Poderes Ejecutivo y Legislativo, a los órganos a los que la Constitución otorga autonomía, y a cualquier otro ente público del orden federal, a fin de que pueda ejercer a plenitud su misión frente a las autoridades y por supuesto, también ante los particulares. De lo contrario, cuando los comisionados decidan sancionar a una empresa o a un ente público, se puede generar una cadena de presiones ante el titular del ejecutivo federal quien en los hechos y derecho es el superior jerárquico del órgano garante actualmente.

Con las recientes reformas, al Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos se le confieren nuevas atribuciones y lo convierte en una autoridad nacional en la materia, ya que la propia Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares en su transitorio Quinto señala: “Las disposiciones locales en materia de protección de datos personales en posesión de particulares se abrogan, y se derogan las demás disposiciones que se opongan a la presente ley”. En conclusión, se determina que su aplicación es de orden público y de observancia general en toda la República, por lo que es clara la facultad exclusiva que se le da al Instituto a nivel federal y estatal, en esta materia, es decir, es la única autoridad competente en todos los niveles de gobierno.

De esta manera, el Instituto se encargará de regular el tratamiento legítimo, controlado e informado de los datos personales en posesión de los particulares, con la finalidad de garantizar la privacidad y el derecho a la autodeterminación informativa de las personas. Asimismo, realizará otras funciones esenciales como son los procedimientos administrativos y la imposición de sanciones por las infracciones cometidas por los sujetos regulados.

Con estas nuevas atribuciones resultará necesario que se dote al Instituto de un presupuesto que no esté condicionado o sujeto a la autoridad de la que dependen jerárquicamente los sujetos regulados, es decir el Ejecutivo Federal.

Incluso, autoridades del IFAI han señalado que el presupuesto ha crecido sólo el uno por ciento desde 2003, mientras sus funciones aumentaron 560 por ciento, por lo que al constituirlo en un órgano autónomo constitucional, garantizaríamos su independencia presupuestal y consecuentemente, su independencia operativa.

Actualmente en las 32 entidades federativas hay un total de 5,627 sujetos regulados, mismos que han generado 500 mil solicitudes de información, a su vez en lo que respecta a nivel federal existen 261 sujetos regulados en el Poder Ejecutivo, Poder Legislativo, Poder Judicial y Órganos Autónomos que han generado desde el año de 2005 al 2009 aproximadamente 900 mil solicitudes de información, es importante destacar que en atención a estos datos en últimos años se han duplicado las solicitudes de acceso a la información. Ejemplo de ello es el siguiente: el Poder Ejecutivo Federal en el año de 2005 generó 50,127 y para el año de 2009 aumentó a 117,597 solicitudes de acceso a la información. Otro dato corresponde al Poder Judicial de la Federación que en el año de 2005 generó 38 mil solicitudes y para el año de 2009 aumentó a 87 mil solicitudes de acceso a la información.

En este sentido, la legitimidad de los órganos constitucionales autónomos se produce al adoptar sus decisiones conforme a los principios de legalidad consagrados en nuestra Carta Magna, ya que sus funciones específicas tienden a fiscalizar, transparentar y democratizar la vida pública y política del Estado mexicano.

Diversos especialistas han señalado que la autonomía que se les dan a las nuevas instituciones, contribuyen en la confianza de la población y que las mismas favorecen al pluralismo político de un estado democrático, ya que acercan a la ciudadanía con su gobierno a través de instituciones que generan un real equilibrio entre el poder de la autoridad, la aplicabilidad de la norma y las propias necesidades de la población.

De la misma forma, se establece una jerarquía constitucional y de competencia, ya que sus propias decisiones las ejecuta con plena independencia y autonomía y no están subordinadas hacia algún tipo de poder o institución del Estado que pudiese influir en su labor, estableciendo con ello una mayor seguridad jurídica al ciudadano.

En relación con lo anterior, es preciso destacar que la necesidad de otorgar autonomía constitucional al órgano garante de la transparencia, radica primordialmente en que al constituirse como un órgano especializado en la materia sus relaciones con otros entes públicos, se da en un marco de independencia, ya que sus decisiones deben ser definitivas e inatacables.

Lo anterior es así dado que en fechas recientes se ha generado un debate entre entes públicos regulados y el propio Instituto como es el caso del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa quien ha revocado algunas decisiones del IFAI, no obstante que su propia Ley Orgánica no lo faculta para conocer de las impugnaciones derivadas de las resoluciones del Instituto, por lo que de acuerdo a algunos especialistas, no tiene competencia en materia de transparencia, afectando con ello, las garantías constitucionales del derecho de acceso a la información, y vulnerando la independencia del Instituto.

El fortalecimiento inherente a todo órgano autónomo tiene otras ventajas, ya que se constituye una verdadera profesionalización de los servidores públicos a través del servicio profesional de carrera.

Asimismo, teniendo en cuenta la dimensión que cobraría el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos, se incorpora en el marco Constitucional la composición del Instituto que estará integrado por cinco comisionados que durarán en su cargo siete años sin posibilidad de reelección, mismo que serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores, a propuesta del Ejecutivo Federal.

De igual forma, para estar acorde con la naturaleza jurídica que se le otorga a los órganos autónomos constitucionales, se propone la creación de una Contraloría General encargada de vigilar, auditar y fiscalizar el uso de todos los ingresos y egresos, así como el actuar de los servidores públicos del instituto, gozará de autonomía técnica y de gestión, su titular será nombrado por la Cámara de Senadores por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes a propuesta de instituciones públicas y durará en el cargo seis años con posibilidad de ser reelecto por una sola vez.

En esta tesitura, con el fin de que pueda ejercer a plenitud su responsabilidad frente a las autoridades y los propios particulares, y considerando la propia naturaleza jurídica que se estaría otorgando al Instituto se estima conveniente establecer el ámbito competencial, por lo que se propone que el órgano garante de la transparencia sea la autoridad competente para conocer y garantizar el acceso de toda persona a la información en posesión de los Poderes de la Unión, los órganos autónomos constitucionales, y cualquier otra entidad federal, así como de los datos personales.

Por otra parte, la presente iniciativa plantea que para la designación del presidente comisionado este sea electo por mayoría de los comisionados del Instituto, mismo que durará en su cargo cuatro años, lo anterior se da con miras de buscar una rotación en la presidencia, como se da en otros poderes por ejemplo, en la designación del Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Asimismo, la presente iniciativa considera conveniente establecer un impedimento para el desempeño de empleos una vez concluido el ejercicio de la función pública de los comisionados del instituto, a efecto de evitar un posible conflicto de intereses, particularmente, en lo relativo al tema de datos personales, por lo que se propone que una vez concluido su periodo por el cual fueron nombrados, no podrán ocupar dentro de los dos años siguientes a la fecha de su retiro, cargos en el sector privado.

En conclusión, la necesidad de reconocer al Instituto como un órgano constitucional autónomo, fortalecería su actuar en aras de la transparencia y la efectiva rendición de cuentas, además de la protección de los datos personales en posesión del estado y de los particulares. Asimismo, dotaría de fuerza legal sus decisiones.

En efecto, con la presente iniciativa se pretende diferenciar al nuevo organismo constitucional autónomo de un organismo descentralizado como actualmente lo es el IFAI, a fin de que el nuevo Instituto no funja como auxiliar de ningún otro poder y no esté subordinado a ellos, sino que cuente con una autonomía orgánica y un régimen jurídico propio, a fin de que su tipo de relación con los poderes tradicionales sea simplemente de coordinación, sus funcionarios sean designados por el Congreso de la Unión, y el órgano de control y vigilancia no dependa de otro poder u órgano.

Asimismo, con la nueva naturaleza jurídica que se pretende otorgar al Instituto en comento, resulta necesario plantear que las Comisiones, Institutos, Comités, y demás denominaciones que en las Entidades Federativas se da al órgano garante de la transparencia, también gocen de autonomía plena.

En este sentido, en una publicación de Alejandra Ríos y Guillermo Cejudo, investigadores del Centro de Investigación y Docencias Económicas, intitulada “La Rendición de Cuentas de los Gobiernos Estatales en México”, señala: en la actualidad, todas las entidades de la República tienen una ley de transparencia y acceso a la información pública gubernamental y todas contemplan la existencia de un órgano garante de la transparencia conocido como instituto o comisión.³

Dicha publicación, indica que en once legislaciones estatales no se hace mención a ningún tipo de autonomía para el instituto local respectivo y en nueve solamente se contempla autonomía presupuestaria. En lo que corresponde a los nombramientos de los comisionados, en doce entidades federativas recae en el Poder Ejecutivo (Chiapas, Colima, Durango, Veracruz, Yucatán, Hidalgo, Estado de México, Oaxaca, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas y Zacatecas) en diez es prerrogativa del poder legislativo (Campeche, Chihuahua, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Morelos, Puebla, Quintana Roo, Baja California Sur y Distrito Federal), mientras que en las seis restantes se trata de una convocatoria abierta, (Aguascalientes, Nuevo León, Quintana Roo, Sonora, Tlaxcala y San Luis Potosí).

La decisión final sobre el nombramiento de estos servidores públicos corresponde a la legislatura estatal, las excepciones notables son Baja California, Guanajuato y Nayarit, donde la ley determina no el procedimiento, sino las instituciones que deben designar a algún comisionado entre sus filas. Por ejemplo, en Baja California se privilegia a las instituciones de educación superior, mientras que en Nayarit se da esta potestad al Consejo Coordinador Empresarial y a los Colegios de Notarios y Abogados. En cambio, en Guanajuato, es cada poder del estado y el gobernador quienes determinan la conformación del Consejo General.⁴

Asimismo, se desprende del documento de referencia que en lo que corresponde a la capacidad de apelación y sanción por no proporcionar información de los sujetos obligados a los ciudadanos a veinte entidades federativas, en una procede la afirmativa ficta, en quince el recurso de inconformidad, en tres puede dirimirse ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo (Baja California, Campeche y Tlaxcala). En lo que corresponde a las medidas de apremio en ocho estados se sancionan con multa, en siete con apercibimiento u amonestación y en uno se instaura un procedimiento penal para el funcionario (Colima).⁵

En este orden de ideas, la presente iniciativa reforma la fracción cuarta del artículo sexto constitucional a fin de eliminar siguiente referencia: “Estos procedimientos se sustanciarán ante órganos u organismos especializados e imparciales, y con autonomía operativa, de gestión y de decisión”.

Lo anterior es así, toda vez que este mismo precepto no obliga a las entidades federativas para que sus órganos garantes tengan plena autonomía, ni competencia amplia, mucho menos, que sus fallos sean inatacables, por lo que se propone adecuar el marco constitucional para que los Estados en sus propias Constituciones les otorguen autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones. No obstante lo anterior algunos estados como Chihuahua, Tabasco, Michoacán y el Distrito Federal, rebasaron los mínimos constitucionales y establecieron organismos autónomos dentro de su jurisdicción.

Sin embargo, algunas otras legislaciones estatales incluso contravienen el espíritu de nuestra Ley Suprema al evadir la exigencia de crear “organismos especializados”. Tal es el caso de Sonora en donde el instituto de transparencia depende del Congreso estatal y por tanto no goza de autonomía ni puede resolver recursos de revisión; en Campeche, los sujetos regulados pueden impugnar ante el Tribunal Superior de Justicia del Estado los fallos de la comisión de transparencia.

Otro intento de trasgresión al mandato constitucional de contar con organismos especializados en materia de transparencia se presentó en Querétaro, al momento en el que Congreso local pretendió fusionar a la Comisión de Transparencia con la Comisión de Derechos Humanos.

Como podemos apreciar, la necesidad de blindar desde el marco constitucional a los órganos garantes de la transparencia, es una tarea aún pendiente, por ello, la presente iniciativa busca que también se dote de autonomía a los organismos locales.

Con todo lo expuesto y fundado, en aras de una efectiva transparencia y rendición de cuentas por parte de los sujetos obligados, presento ante el pleno de la honorable Cámara de Diputados la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único. Se reforma la fracción IV y se adicionan nueve párrafos al artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 6o.

(...)

I. al III.

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

V. al VII. ...

Se establece el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, como un organismo público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, responsable de la protección y promoción del derecho a la información en poder de los órganos estatales federales, y que para el desempeño de sus funciones, contará con autonomía técnica, de gestión y presupuestaria. La certeza, independencia, legalidad, imparcialidad, transparencia, publicidad y objetividad serán sus principios rectores.

El Instituto será competente para conocer y garantizar el acceso de toda persona a la información en posesión de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, los órganos a los que esta constitución otorga autonomía, y cualquier otra entidad federal, así como de los datos personales, en los términos que señale la ley.

El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos estará integrado por cinco comisionados, que serán propuestos por el Presidente de la República y aprobados por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de

Senadores, o en sus recesos, por la Comisión Permanente; desempeñarán su encargo por períodos de siete años sin posibilidad de ser reelectos, mediante designaciones escalonadas que prevean el ejercicio autónomo de sus atribuciones; sólo podrán ser removidos de sus funciones en los términos establecidos por el Título Cuarto de esta Constitución y no podrán tener otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquellos en que actúen en representación del Instituto y los que desempeñen en asociaciones docentes, científicas, culturales, de investigación o beneficencia no remunerados. El presidente del Instituto, deberá presentar anualmente un informe de actividades al Congreso de la Unión, en los términos que señale la ley.

El presidente comisionado del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos, será electo por los comisionados, durará en su cargo un periodo de cuatro años.

El Instituto será independiente en sus decisiones y funcionamiento, con autonomía de gestión y presupuestaria.

El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos contará con una Contraloría General que tendrá a su cargo, la fiscalización de todos los ingresos y egresos del Instituto y gozará de autonomía técnica y de gestión.

El titular de la Contraloría General será designado por la Cámara de Senadores con el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes a propuesta de instituciones públicas de educación superior, en la forma y términos que determine la ley. Durará seis años en el cargo y podrá ser reelecto por una sola vez. Estará adscrito administrativamente a la presidencia del Pleno del Instituto y mantendrá la coordinación técnica necesaria con la entidad de fiscalización superior de la Federación

La ley establecerá los requisitos que deberán reunir para la designación de los Comisionados y el Contralor General del Instituto. Una vez concluido el ejercicio de la función pública de los comisionados, no podrán ocupar, dentro de los dos años siguientes a la fecha de su retiro, cargos en el sector privado.

Las Constituciones y leyes de los estados otorgarán autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones a los organismos encargados de la transparencia y rendición de cuentas.

Transitorios

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

Segundo. El Instituto Federal de Acceso a la Información, como organismo constitucional autónomo, conservará las atribuciones que le han sido otorgadas en otras leyes y reglamentos; persistiendo los derechos y obligaciones derivados de los contratos o convenios celebrados de manera previa al inicio de la vigencia del presente decreto.

Tercero. Los comisionados en funciones del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos continuarán en su cargo por el periodo para el cual fueron nombrados.

Cuarto. Las solicitudes y recursos que se encuentren en trámite o pendientes de resolución a la entrada en vigor del presente decreto, se seguirán substanciado ante el organismo descentralizado denominado Instituto Federal de Acceso a la Información, en tanto queda debidamente constituido el Organismo creado por este decreto.

Quinto. Los trabajadores del organismo descentralizado denominado Instituto Federal de Acceso a la Información, que en virtud de lo dispuesto en este decreto pasen al organismo autónomo creado por este decreto, en ninguna forma resultarán afectados en sus derechos laborales.

Sexto. Los recursos materiales y financieros, así como los trabajadores destinados al organismo denominado Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental, se transferirán al organismo creado por este decreto.

Séptimo. Dentro de los 120 días naturales siguientes a la entrada en vigor del presente decreto, deberá quedar debidamente constituido y en operaciones el organismo creado en el ámbito federal por este decreto.

Octavo. Las entidades federativas y el Distrito Federal, contarán con un plazo de un año contado a partir de la entrada en vigor de este decreto, para realizar las modificaciones necesarias en sus Constituciones, así como para expedir las leyes que sean necesarias, a fin de proveer el debido cumplimiento al mismo.

Noveno. Se derogan todas aquellas disposiciones que se opongan al presente Decreto.

Notas

1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 60.

2 *Diccionario de la Constitución Mexicana*. Jerarquías y vinculación de sus conceptos. Coedición Cámara de Diputados, LX Legislatura, Instituto Mexicano de Estrategias, Editorial Miguel Ángel Porrúa. Primera Edición, pág. 625.

3 Ríos, Alejandra y Cejudo, Guillermo, *La rendición de cuentas de los gobiernos estatales en México*, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2009, México, p. 13.

4 *Ibidem*, pp. 19 y 20.

5 *Ibidem*, pp. 29 y 30.

Dado en el recinto legislativo de la Cámara de Diputados, a 10 de febrero de 2011.

Diputado Agustín Castilla Marroquín (rúbrica)

QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, DEL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES Y DE LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO AGUSTÍN CASTILLA MARROQUÍN, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

El suscrito, Agustín Castilla Marroquín, diputado federal de la LXI Legislatura, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, con fundamento en lo establecido en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 6, numeral 1, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a su consideración de esta honorable Cámara de Diputados, la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 41 de la constitución política de los estados unidos mexicanos, así como diversos artículos del código federal de instituciones y procedimientos electorales y de la ley orgánica del congreso general de los estados unidos mexicanos al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

La presente iniciativa busca dotar a la autoridad electoral de mayor independencia, autonomía e imparcialidad, para lo cual, es imprescindible que nuestra Constitución Política y la norma electoral sean modificadas para replantear cinco aspectos, a saber: el proceso de designación de consejeros electorales que actualmente se encuentra agotado; la forma de designación y el periodo del consejero presidente; los requisitos para ser consejero e impedimentos para que puedan ser candidatos, así como que su remuneración esté acorde a los límites fijados por las recientes reformas constitucionales.

1. Proceso de designación de consejeros electorales

Los consejeros electorales desempeñan una función de Estado representan una pieza clave de la organización jurídico-política del país, tienen la responsabilidad de generar las condiciones para llevar a nuestra democracia a un estadio superior de desarrollo. Con su actuación contribuyen a sentar la base legitimadora de nuestro sistema político, es decir, el ejercicio pleno del sufragio, garantizando la renovación periódica de nuestros órganos de representación política, en una competencia que se fundamente en la premisa de equidad e imparcialidad.

La designación de la persona a ocupar tan importante cargo trae aparejada también una significativa carga política por ser quien arbitrará la competencia electoral para el acceso legítimo y legal al ejercicio del poder público, en donde necesaria y exclusivamente participaran los partidos políticos, según nuestro sistema vigente.

Así el actual sistema exige que se logren acuerdos entre los grupos parlamentarios en la Cámara de Diputados respecto de las personas a designar como consejeros, sin embargo, cuando no prevalece el consenso, el juego democrático es dañado de inicio y se sientan las bases para que los excluidos acusen al proceso de estar viciado de origen.

Este vicio de origen conlleva imputaciones de tipo político, en donde no es deseable que se elija a un IFE cuestionado por la legitimidad de sus integrantes. Un árbitro que favorezca los intereses partidistas o de los sujetos regulados, provocaría un escenario que supone olvidar los principios constitucionales en materia electoral, de ahí que sea necesario fortalecer la legitimidad de los

gobiernos democráticos, en el sentido de que deben emanar de una elección a cargo de una autoridad confiable, cierta y transparente.

En este sentido, es necesario insistir en el más amplio consenso posible en torno a la designación de consejeros, ya que si su nombramiento ocurre en medio de la sospecha y de la acusación de imposición o exclusión, se fomentará el peor escenario para el futuro inmediato y para la consolidación del IFE como institución creíble, confiable e imparcial.

Así, el actual procedimiento de designación de consejeros electorales del Instituto Federal Electoral ha sido duramente criticado por la comunidad intelectual, por diversos académicos y especialistas en materia electoral e incluso por los partidos políticos al afirmar que es un procedimiento que se encuentra “agotado”.

En efecto, son diversos los problemas que presenta el esquema vigente, dado que genera incertidumbre jurídica al no establecer fecha cierta para que la Cámara de Diputados designe a los próximos consejeros electorales, es decir, no se establece un término en específico, lo que abre la posibilidad de que el IFE no esté debidamente integrado conforme lo mandata el artículo 41 constitucional, esto es, por nueve consejeros electorales en total.

De igual manera, diversas voces han cuestionado la imparcialidad del Instituto por la directa intervención de los partidos políticos en su conformación, al indicar que son precisamente los institutos políticos quienes con base en su fuerza numérica en la Cámara baja es como deciden y reparten los puestos en una lógica de cuotas partidistas, razón por la cual los consejeros electorales se encuentran vinculados con el partido que los postuló y sus decisiones en el Consejo General se encuentran dirigidas a favorecerlo.

Esta situación le resta autoridad y respeto a una institución que a fin de cuentas, debe organizar una de las tareas más importantes del Estado mexicano: las elecciones constitucionales.

En este sentido, la gobernabilidad de todo un país puede ponerse en juego por una decisión de tan importante institución, por lo que sus determinaciones deben contar con un halo de imparcialidad y autonomía respecto de cualquier poder fáctico, gobierno o partido político.

El consenso, entendido como el acuerdo amplio e incluyente, sin duda genera un desarrollo institucional sin mayores problemas, así se vivió en la designación de los seis consejeros ciudadanos en 1994 y de los ocho consejeros electorales y consejero presidente del IFE en 1996, situación que no aconteció en la designación de los consejeros en 2003, dando pauta a que pasadas las elecciones de 2006, se hicieran graves señalamientos a la autoridad electoral, que terminaron en la realización de una reforma constitucional en 2007 para cambiar a estos consejeros de forma escalonada, relevos que hoy en día están por realizarse.

Asimismo, la intervención directa de los grupos parlamentarios hacen que el consenso pueda ser difícil de alcanzar, tal como ocurre en el caso de los consejeros que ocuparán tal cargo para el periodo 2010-2019 en donde ningún partido político por sí solo reúne la votación calificada que requiere la designación de estos consejeros.

El proceso de selección debe ser abierto y transparente, que permita que todos los interesados puedan darle seguimiento puntual. Es urgente contar con un procedimiento claro, incluyente, equitativo y abierto a la sociedad en donde los consejeros electorales cuenten con el perfil indispensable para el cargo, que exige autonomía de decisión, distancia de las fuerzas políticas y

demás sujetos regulados, preparación profesional, trayectoria y experiencia reconocidas y demostrables en asuntos electorales, y compromiso con las causas ciudadanas y la transparencia.

En todo proceso de selección debe procurarse un esquema de trato respetuoso y equitativo para los concursantes, en donde se aprecien sus méritos y capacidades. De igual manera, a fin de abonar a la participación de la sociedad, la presente iniciativa propone dar intervención a las instituciones de educación superior, a fin de que examinen a los aspirantes.

Asimismo, con el objeto de evitar el reparto de cuotas políticas, se propone que la designación de los nuevos consejeros, sea a través de la insaculación, ya que la intención del nuevo procedimiento es que sólo los mejores perfiles lleguen a la etapa final, por lo que será indistinto si es propuesto o no por el partido político mayoritario.

La insaculación trae aparejada como ventaja el que se erosiona la posibilidad de que al futuro consejero electoral se le vincule con un partido en específico por ser propuesto por éste y consecuentemente será mucho más difícil que se impongan las cuotas partidistas.

El procedimiento termina con la votación del pleno de los nombres insaculados, que deberá realizarse antes de que termine el segundo periodo ordinario de sesiones.

Al respecto, se establece este segundo periodo, a fin de que el tema no se mezcle ni interfiera con otros procesos de importancia nacional, como lo es la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación.

En efecto, el presupuesto en comento tiene como fecha límite para aprobarse el 15 de noviembre, sin embargo, por tratarse estos dos asuntos a la vez, existe el riesgo de que se utilicen como moneda de cambio o medida de presión para aprobar un tema con respecto al otro, situación que afectaría la designación de los futuros consejeros.

En este sentido, la presente propuesta tiene como objetivo modificar el procedimiento de designación de los consejeros electorales, el cual, goza de una relevancia que no debe desdeñarse, en la medida en que representa un ejercicio de alto contenido político, realizado bajo un procedimiento encargado de determinar los sujetos que participan en él, las distintas fases que lo componen, la votación exigida para perfeccionarlo, el plazo que se tendrá para realizarlo y las modalidades contempladas para garantizar que el pleno del Consejo General se integre de manera puntual y oportuna. De esta manera, se propone el siguiente procedimiento:

1. Antes de que inicie el segundo periodo ordinario de sesiones en el cual se elijan consejeros electorales:

- La Junta de Coordinación Política emitirá una convocatoria pública para que las instituciones de educación superior nacionales que estén interesadas, participen en el proceso de selección de consejeros electorales.
- La Junta de Coordinación Política insaculará cuando menos a 4 de las instituciones de educación superior que hayan atendido la convocatoria. De no participar ese número de instituciones, la Junta de Coordinación Política determinará lo procedente.
- La Mesa Directiva suscribirá los convenios de colaboración con dichas instituciones.

- Se constituye un “comité de evaluación” conformado por los representantes de las instituciones.

- Este comité realizará, aplicará y calificará el examen que realicen los candidatos.

2. Dentro del segundo periodo ordinario de sesiones, se emite la convocatoria para la designación de los consejeros electorales, y en el procedimiento de mérito se realiza lo siguiente:

- La Comisión de Gobernación recibe, integra y revisa la documentación de los candidatos.

- La Comisión de Gobernación elabora la lista de candidatos que cumplieron con los requisitos

- El comité de evaluación aplica el examen y remite los resultados a la Comisión de Gobernación.

- Dicha comisión entrevista a los candidatos que obtuvieron una calificación de al menos ocho en el examen.

- La Comisión de Gobernación elabora un dictamen, aprobado por las dos terceras partes de sus integrantes, en donde señale el nombre de un tercio de los candidatos que hayan aprobado el examen.

- La Junta de Coordinación Política, atendiendo el dictamen, en sesión pública insacarán el nombre de los candidatos.

- El pleno de la Cámara de Diputados tendrá como fecha límite para designar consejeros electorales, el último día del segundo periodo ordinario de sesiones.

Como podemos apreciar, se establecen plazos y reglas en concreto que otorgan certeza jurídica, tanto a los aspirantes, como al propio órgano legislativo, a fin de eliminar lagunas y vaguedades existentes en la norma vigente.

Es de resaltar la innovación que se propone con la aplicación de un examen a los candidatos a Consejero, que tiene por finalidad corroborar que el aspirante cumple con uno de los requisitos que exige la norma: contar con los conocimientos y experiencia que les permitan el desempeño de sus funciones.

En efecto, dicho requisito de elegibilidad no puede ser comprobado más que con esta específica modalidad, que sin duda, representa la vía más eficaz para ese propósito, por ser una herramienta que proporciona información objetiva que servirá para que los diputados formen su criterio sobre la idoneidad o no de los aspirantes, al tiempo que se asegura que sólo los mejores perfiles trasciendan a las posteriores etapas de selección, buscando erradicar con ello la línea partidista, el tráfico de influencias, el compadrazgo, o componendas políticas, direccionado el procedimiento para que verdaderamente sean seleccionados eventualmente aquellos que superen el examen respectivo.

La incorporación de esta modalidad no es nueva dentro del sistema jurídico mexicano e incluso ha tenido experiencias exitosas. Así lo presentan los investigadores César Astudillo y Lorenzo Córdova Vianello en su recientemente publicación, ¹ en donde realizan una importante aportación al exponer gráficamente cómo se designan consejeros de los institutos electorales locales.

Los autores indican que el examen de conocimientos se encuentra contemplado formalmente en cinco entidades: Aguascalientes, Coahuila, Guerrero, Hidalgo y Tabasco.

El artículo 73 del Código Electoral del estado de Coahuila dispone que el examen teórico y práctico deberá ser por escrito, aplicado por una institución pública de educación superior:

Artículo 73

1. La designación de los consejeros del Instituto, se realizará bajo el siguiente procedimiento:

(...)

c) Los aspirantes que hayan acreditado los requisitos, **deberán someterse a un examen escrito, teórico y práctico de conocimientos en la materia**, el cual será **aplicado por una universidad pública**, la cual evaluará cada examen y remitirá los resultados al Instituto.

El examen se efectuará dentro de los diez días naturales siguientes a la fecha en que haya sido emitido el dictamen señalado en la fracción anterior. Una vez presentado el examen por los aspirantes, la universidad pública del Estado encargada de aplicar los mismos, los calificará y enviará al Instituto para la publicación de los resultados en los medios de comunicación con los que cuente el Instituto.

(...)

El artículo 91 de la Ley número 571 de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero considera también la opción, circunscribiendo su función a comprobar conocimientos político-electorales, señalando que para darle mayor transparencia al procedimiento de selección, la Comisión de Gobierno propondrá al pleno del Congreso del estado, una institución académica de prestigio nacional, para que mediante el convenio correspondiente elabore y califique el examen de conocimientos al que serán sometidos los aspirantes:

Artículo 91. El Consejo General del Instituto Electoral se integrará por un consejero presidente, seis consejeros electorales, todos con voz y voto, un representante de cada partido político o coalición y el secretario general, con derecho a voz y sin voto.

(...)

Los consejeros electorales, serán elegidos por los miembros presentes de la Cámara de Diputados conforme a las siguientes bases:

(...)

V. **Los aspirantes** que hayan cumplido con los requisitos, **serán sometidos a un examen de conocimientos político-electorales** sobre temas preestablecidos;

VI. Para darle mayor transparencia al procedimiento de selección, la Comisión de Gobierno propondrá al pleno del Congreso del estado, **una institución académica de prestigio nacional**, para que mediante el convenio correspondiente **elabore y califique el examen** de conocimientos al que serán sometidos los aspirantes;

(...)

El estado de Hidalgo camina en sentido similar, pero con algunas particularidades, aunque la evaluación de conocimiento sólo procede en caso de que no exista consenso sobre los candidatos a designar, o éste sea parcial. Tabasco también contempla esta modalidad con carácter contingente.

También, para complementar integralmente el proceso de selección, se implanta la entrevista, que representa un componente esencial para asegurar un procedimiento de designación transparente, abierto y vigoroso, en donde se realice un acto de interlocución de cara a la sociedad. La finalidad de implementar la entrevista, va encaminada a que los diputados integrantes de la Comisión de Gobernación realicen una valoración general y exhaustiva de las personas que hayan acreditado el examen respectivo, para así indagar si el perfil con el que se presentan, las cualidades de las que son portadores, la preparación que han consolidado y la experiencia que han adquirido en su vida profesional son acordes y suficientes para llenar las expectativas de una función tan importante como la electoral.

Esta dinámica permitirá que los diputados, encargados de evaluar los méritos y la idoneidad de los candidatos, se formen un juicio respecto de cada uno, para posteriormente exteriorizar su respaldo institucional mediante el voto del dictamen respectivo que emita la Comisión de Gobernación.

Como podemos ver, la instauración de un nuevo procedimiento de designación permitirá el dialogo e interacción directa para lograr la construcción de las premisas fundamentales para fomentar un debate responsable, serio, informado y comprometido en torno a los candidatos.

Asimismo, el dictamen exigirá que se incluya a un tercio de los candidatos que hayan aprobado el examen respectivo, a fin de que puedan participar en la siguiente fase de insaculación. Se establece “un tercio” dado que no se puede anticipar cuál será el número de personas que acreditarán el examen.

En esta última fase, a fin de implementar un criterio de imparcialidad, la Junta de Coordinación Política se limitará a insacular el nombre de tantos candidatos, como puestos de consejeros electorales haya que cubrir para el periodo respectivo, con lo cual, se elimina toda posibilidad de que el futuro funcionario electoral tenga vínculos directos o adeudo político con determinado instituto político por haber sido propuesto por éste.

De la misma forma, si tomamos en consideración que según los artículos 65 y 66 constitucionales el segundo periodo ordinario de sesiones inicia el 1 de febrero de cada año y no podrá prolongarse más allá del 30 de abril del mismo año, tenemos que la designación de nuevos consejeros electorales se hace con una anticipación de casi seis meses, ya que es en octubre de 2013 y de 2019 y así cada nueve años, cuando terminan su periodo los consejeros electorales, por lo que el relevo respectivo, se hace con una anticipación debida.

De esta manera, se previene que no suceda lo que actualmente se está viviendo en el Instituto Federal Electoral: la falta de tres consejeros.

Esta falta hace que el Consejo General no esté debidamente integrado por nueve consejeros electorales, lo que violenta el imperativo constitucional consagrado en el artículo 41 de la Carta Magna, por lo que ante esta ausencia de consejeros, el IFE ha tomado la determinación de integrar provisionalmente las comisiones y comités.

Así, ante la actual situación extraordinaria producto del retraso en la designación de tres nuevos consejeros electorales provocada por la posición irreductible de algunos grupos parlamentarios que desean imponer a 2 de esos consejeros, el IFE por mandato constitucional tiene que seguir laborando y desarrollando las atribuciones que legalmente tiene conferidas, por lo que ha tomado medidas inéditas para garantizar el funcionamiento regular y apegado a derecho de los órganos que conforman al Instituto, por ello, ha integrado las diversas Comisiones con los seis consejeros actuales.

En este sentido, la presencia de vacantes de consejeros generada por la Cámara de Diputados, complica el normal desarrollo de las actividades del IFE.

Con todo esto, la presente iniciativa genera la certidumbre de que con suficiente anticipación a que se dé el relevo respectivo, ya estará designado el futuro Consejero electoral por parte de la Cámara de Diputados, protegiendo de esta manera al IFE de que no vuelva a verse afectado en el normal desarrollo de sus labores y en la integración de sus Comisiones.

2. Designación y periodo del consejero presidente

Asimismo, la presente iniciativa busca que todos los consejeros electorales duren nueve años en su encargo, eliminando aquella referencia que la ley vigente hace respecto al periodo de duración del presidente consejero de 6 años.

Lo anterior, con miras a buscar una rotación en la Presidencia del Instituto Federal Electoral, que se propone sea electa por la mayoría de votos de los consejeros electorales, y en donde su periodo sea de tres años sin posibilidad de reelección.

Esta nueva forma de elección del presidente consejero, se asemeja a la forma de designación del presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o de muchos institutos electorales locales, lo que resulta en una forma democrática de rotación que podría traer implicaciones también de tipo administrativo y estructural al interior de la máxima autoridad electoral, si así lo decide el Consejo General.

3. Requisitos para ser consejero electoral

Los requisitos de elegibilidad son las condiciones necesarias para ocupar o ejercer un cargo, es decir, representan aquellas exigencias que se deben satisfacer para acceder al encargo de consejero electoral.

Así, las características que debe reunir deben cubrir un perfil idóneo para desempeñar con eficiencia y eficacia su función.

De esta manera, la presente iniciativa propone derogar uno de los requisitos para ser consejero electoral: el relativo a no ser ni haber sido miembro del Servicio Profesional Electoral durante el último proceso electoral federal ordinario.

Esta limitante contraviene la teleología con que fue creado el propio Servicio Profesional Electoral, consistente en fomentar entre el personal la lealtad e identificación con la institución, así como el de proveer al IFE de personal altamente calificado.

Estos fines los define el Estatuto del Servicio Profesional Electoral, al indicar claramente cuál es el objeto de éste:

Artículo 3. El Servicio tiene por objeto:

I. Coadyuvar al cumplimiento de los fines del Instituto y al ejercicio de las atribuciones de los órganos éste, **fomentando entre sus miembros la lealtad e identificación con la institución y sus fines;**

II. Garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales;

III. Asegurar que el desempeño de sus miembros se apegue a los principios rectores de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad;

IV. Proveer al Instituto de personal calificado; y

V. Otorgar certeza jurídica al personal del Instituto.

En este sentido, podemos observar que tanto jurídicamente, como en los hechos, el Servicio Profesional Electoral promueve la capacitación del personal laboral del IFE, así como su constante profesionalización y espíritu de servicio, fomentando los principios rectores de la materia electoral entre sus miembros.

Consecuentemente, el impedimento que establece el Código Federal de Instituciones y Procedimientos electorales se encuentra apartado totalmente de la realidad, en virtud de que son precisamente los miembros del Servicio Profesional Electoral quienes han sido capacitados en materia electoral por el propio IFE, conocen la vida interna de la institución y han laborado en la misma por largos años en muchos de los casos, situación por la cual deviene en injustificada la prohibición en comento y en tal sentido es necesario eliminarla.

Huelga decir que el Servicio Profesional Electoral lleva a cabo programas de reclutamiento, selección y evaluación del desempeño, formación y desarrollo de los miembros del Servicio, aunado a que dentro de los requisitos para pertenecer al mismo, se encuentra el de no haber sido registrado como candidato a cargo alguno de elección popular, ni ser o haber sido dirigente nacional, estatal o municipal de algún partido en los tres años inmediatos anteriores a la designación.

Asimismo, es menester destacar que para ingresar al Servicio se necesita ganar un concurso público de oposición, ganar un procedimiento de examen de incorporación temporal para vacantes de urgente ocupación, o bien, acreditar los cursos y realizar las prácticas correspondientes en los órganos del Instituto, por lo que la vía para ocupar un puesto dentro del Servicio se encuentra en parámetros de concurso y acreditación de capacidades y aptitudes, lo que incluso beneficia al instituto.

Por otra parte, es de destacar que las causas de incompatibilidad que establece la norma comicial, son requisitos de carácter objetivo que inhabilitan a una persona para ser sujeto pasivo de la nominación a consejero.

Ante esto, se adiciona un requisito más para ser consejero electoral. Actualmente se requiere que un candidato a tan importante cargo, no desempeñe ni haya desempeñado cargo de dirección nacional o estatal en algún partido político en los últimos cuatro años anteriores a la designación, excluyendo a las dirigencias municipales.

Al respecto, es importante señalar que las dirigencias municipales también son de relevancia en muchos municipios importantes del país, sobre todo en aquellas capitales de Entidades Federativas con peso político, con padrón electoral o con padrón de militantes abundante, en donde las dirigencias municipales, además de recibir recursos públicos para su ejercicio, por medio del financiamiento público, también dirigen a decenas de militantes.

Así, un dirigente de partido, incluso municipal, se encuentra obligado por la reglamentación interna de los partidos políticos a desarrollar actividades de proselitismo y a seguir el programa de acción política que marque su dirigencia estatal y/o nacional, por lo que no se encuentra ajeno de las decisiones políticas que emprende su partido.

Por tal motivo, la exclusión que la legislación vigente realiza respecto de las dirigencias municipales resulta injustificada, razón por la cual, con la presente iniciativa, también se busca que sean incluidas en el artículo respectivo como requisito para poder ser consejero electoral.

Situación análoga acontece con la membresía o militancia de una persona en un instituto político. En efecto, el código comicial permite actualmente que un Consejero Electoral pueda ser militante de un partido político, situación que vulnera la independencia e imparcialidad de la máxima autoridad electoral.

Lo anterior es así, debido a que ideológicamente y reglamentariamente un militante de partido político se encuentra obligado por su norma interna a seguir las políticas y directrices que le marcan sus estatutos, situación que evidentemente genera una colisión de normas por el doble carácter que ocupa la persona en cuestión, es decir, es militante y a la vez árbitro del partido al que pertenece, es decir, es juez y parte.

Ante esta incompatibilidad, puede surgir un conflicto de intereses, por lo que resulta pertinente incluir en la norma electoral, que se establezca como requisito para ser consejero electoral, que no sea militante de algún partido político, en los últimos cuatro años anteriores a la designación.

Resulta un requisito *sine qua non* para la independencia e imparcialidad, que la autoridad electoral no tenga vínculo alguno con los sujetos regulados por la ley de la materia, de ahí la trascendencia de esta propuesta.

Asimismo esta incompatibilidad que se adiciona, busca que los consejeros electorales no actúen políticamente con sentido de pertenencia ni bajo las directrices de un partido político.

4. Impedimento para ser candidato

A fin de que todo consejero electoral que se encuentre en funciones, se aparte de los principales sujetos regulados por la norma electoral, es decir, de los intereses de los partidos políticos, es necesario que el máximo funcionario electoral a nivel federal, tenga a su vez, un impedimento para poder ser postulado a un cargo de elección popular por alguno de los partidos políticos de los que fue árbitro.

De esta manera, se denominan incompatibilidades posfuncionales ² a aquellas restricciones a la libertad profesional de los consejeros que ejercen sus efectos una vez que han concluido su mandato.

Actualmente la Ley de materia permite que un consejero electoral, al concluir su periodo, pueda inmediatamente después ser candidato a diputado, senador, presidente municipal o gobernador. No hay impedimento legal para ello, la ley vigente solamente establece una incompatibilidad posfuncional al prohibir que ocupen un cargo en los poderes públicos en cuya elección hayan participado, pudiendo interpretar con esto, que la norma se refiere sólo a cargos administrativos.

En este sentido, podemos interpretar que el término “cargo” no abarca la posibilidad de ser “candidato” y eventualmente legislador o titular del ejecutivo en cualquiera de los tres niveles de gobierno, situación que hace necesario establecer que en los dos procesos electorales siguientes a la fecha de su retiro, no puedan ser candidatos a puestos de elección popular.

Ello es así, en virtud de que las decisiones de un consejero electoral pueden beneficiar a un partido político en particular, y generarse compromisos extra legales, como el ofrecimiento de una candidatura al término de su encargo.

Con esto se pretende disciplinar la posición de los consejeros una vez que su mandato ha expirado, previniendo que en los dos procesos electorales siguientes a la fecha de su retiro no pueda postularse a un cargo de elección popular, con lo cual se pretende impedir que los consejeros se lleguen a beneficiar en el futuro inmediato de la información electoral o jurídica privilegiada a la que tuvieron acceso al amparo de su función, sobre todo, cuando tienen la expectativa de ingresar de lleno al ámbito político electoral como candidatos, previniendo así un riesgo latente de conflicto de intereses.

En su obra, Córdova Vianello y Astudillo indican que las legislaciones electorales del Distrito Federal y de Morelos restringen la posibilidad de que un consejero pueda postularse dentro de ciertos años posteriores al de la conclusión de su mandato, a un cargo de elección popular en el ámbito federal o estatal. ³

Por ello, la presente iniciativa, deseosa de cerrar todo espacio que permita la componenda y tráfico de influencias e intereses políticos entre partidos políticos y consejeros, busca con esta prohibición blindar aún más la independencia, autonomía e imparcialidad del Instituto Federal Electoral.

5. Remuneración de los consejeros electorales

Existe una exigencia social uniforme y contundente respecto a los sueldos de los altos funcionarios. Recientemente se ha criticado al Instituto Federal Electoral por el alto costo que representa su operación, señalando directamente muchos medios de comunicación el alto sueldo de los consejeros electorales.

Actualmente la Constitución Política indica que los consejeros electorales recibirán similar remuneración que la de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mientras que disposición diversa establece que ningún funcionario podrá tener una remuneración mayor a la del presidente de la República.

En efecto, en 2009 se aprobó la llamada Ley de Salarios Máximos, que consistió en reformas a los artículos 75, 115, 116, 122, 123 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,

en materia de salarios máximos, aprobada con un gran consenso por la Cámara de Diputados con 365 votos en pro y por la Cámara de Senadores con 82 votos a favor, siendo publicada en el Diario Oficial de la Federación el lunes 24 de agosto de 2009.

Esta importante reforma fija topes a las percepciones de los servidores públicos, y cancela la posibilidad de que alguno pueda recibir una remuneración mayor a la establecida para el presidente de la República:

Artículo 127. Los servidores públicos de la federación, de los estados, del Distrito Federal y de los municipios, de sus entidades y dependencias, así como de sus administraciones paraestatales y paramunicipales, fideicomisos públicos, instituciones y **organismos autónomos**, y cualquier otro ente público, recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, que deberá ser proporcional a sus responsabilidades.

Dicha remuneración será determinada anual y equitativamente en los presupuestos de egresos correspondientes, bajo las siguientes bases:

I. ...

II. Ningún servidor público podrá recibir remuneración, en términos de la fracción anterior, por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, **mayor a la establecida para el presidente de la República** en el presupuesto correspondiente.

Sin embargo, el transitorio respectivo estableció que los consejeros en funciones en 2009 mantendrían sus mismas percepciones hasta concluir su encargo:

Tercero. A partir del ejercicio fiscal del año siguiente a aquél en que haya entrado en vigor el presente decreto las percepciones de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, los magistrados de circuito, los jueces de distrito, los consejeros de la Judicatura Federal, **los integrantes del Consejo General del Instituto Federal Electoral** y los magistrados y jueces de los Poderes Judiciales Estatales, **que actualmente estén en funciones, se sujetarán a lo siguiente:**

a) Las retribuciones nominales señaladas en los presupuestos vigentes superiores al monto máximo previsto en la base II del artículo 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, **se mantendrán durante el tiempo que dure su encargo.**

En este sentido, acorde con la nueva legislación, es necesario armonizar la norma constitucional con la reforma de mérito, por lo cual se reforma la redacción del artículo 41, fracción V, párrafo cuarto a fin de que la norma constitucional se encuentre bien articulada y al mismo tiempo, no exista diferencia de salario entre los consejeros que desde 2009 estaban en funciones, con los nuevos consejeros que entrarán a ocupar tan importante cargo.

Así, se evitará que haya disparidad de salarios entre uno y otro consejero electoral, al tiempo que se da un tratamiento igualitario entre pares, que a fin de cuentas, desarrollarán las mismas funciones.

Por lo anterior, en aras de fortalecer la imparcialidad, autonomía e independencia del Instituto Federal Electoral, así como para ciudadanizar el procedimiento de selección de consejeros electorales que por su trascendencia pública requiere desarrollarse con la máxima apertura,

publicidad y transparencia, posibilitando la interlocución necesaria con la ciudadanía e introduciendo una válvula de oxigenación al actual procedimiento agotado, así como para especificar los requisitos e incompatibilidades de los consejeros y ajustar sus retribuciones, se somete a la consideración de esta honorable Cámara de Diputados la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforma el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como diversos artículos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos

Primero. Se reforma el artículo 41, fracción V, párrafo tercero, cuarto y séptimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 41. ...

(...)

V. ...

....

Los consejeros electorales durarán en su cargo nueve años , serán renovados en forma escalonada y no podrán ser reelectos. Serán elegidos sucesivamente por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, **en el segundo periodo ordinario de sesiones del año legislativo correspondiente**, a propuesta de los grupos parlamentarios, previa realización de una amplia consulta a la sociedad **y mediante la aplicación de exámenes que realicen las instituciones de educación superior nacionales que se insaculen para el efecto.** De darse la falta absoluta de los consejeros electorales, el sustituto será elegido para concluir el periodo de la vacante. La ley establecerá **los plazos** , las reglas y el procedimiento correspondientes. **La designación del consejero presidente se realizará por mayoría de votos de los consejeros electorales, su duración será por tres años y no podrá ser reelecto.**

El consejero Presidente y los consejeros electorales no podrán tener 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. La retribución que perciban será igual a la prevista para **el presidente de la República** .

(...)

(...)

La ley establecerá los requisitos que deberán reunir para su designación el consejero presidente del Consejo General, los consejeros electorales, el contralor general y el secretario ejecutivo del Instituto Federal Electoral; quienes hayan fungido como consejero presidente, consejeros electorales y secretario ejecutivo no podrán ocupar, dentro de los dos años siguientes a la fecha de su retiro, cargos en los poderes públicos en cuya elección hayan participado, **ni podrán ser candidatos a puestos de elección popular en los dos procesos electorales siguientes a la fecha de su retiro.**

(...)

Segundo. Se reforma el artículo 110, párrafo segundo, tercero y quinto; se reforma el párrafo primero fracción h) y j) del artículo 112, así como sus párrafos segundo y tercero del Código Federal de Instituciones y Procedimientos electorales, para quedar como sigue:

Artículo 110

1. ...

2. El consejero presidente del Consejo General **será elegido por la mayoría de votos de los consejeros electorales.**

3. El consejero presidente del Consejo General del Instituto Federal Electoral, **durará en su cargo tres años y no podrá ser reelecto.**

4. ...

5. Los consejeros electorales serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, **en el segundo periodo ordinario de sesiones del año legislativo correspondiente**, de entre las propuestas que formulen los grupos parlamentarios, previa realización de una amplia consulta a la sociedad **y mediante la aplicación de exámenes que realicen las instituciones de educación superior nacionales que se insaculen para el efecto.**

Artículo 112

1. Los consejeros electorales deberán reunir los siguientes requisitos:

a) a g) ...

h) No desempeñar ni haber desempeñado cargo de dirección nacional, **estatal o municipal** en algún partido político, **ni ser militante de alguno**, en los últimos cuatro años anteriores a la designación;

i) ...

j) Se deroga

2. El secretario ejecutivo del Consejo General deberá reunir los mismos requisitos que se exigen para ser consejero electoral, con excepción del dispuesto en el inciso j) del párrafo 1 anterior.

3. La retribución que reciban el consejero presidente y los consejeros electorales será similar a la que **perciba el Presidente de la República.**

Tercero. Se reforman los artículos 20, párrafo segundo, inciso i), j) y k); 34 párrafo primero, inciso h), se adiciona un inciso i) para que el actual i) se recorra a j); y 34 bis de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 20

1. ...

2. La Mesa Directiva observará en su actuación los principios de imparcialidad y objetividad y tendrá las siguientes atribuciones:

a) a h) ...

i) Expedir la convocatoria aprobada por el pleno a propuesta de la Junta de Coordinación Política para la designación de los consejeros electorales y del Contralor General del Instituto Federal Electoral;

j) Suscribir los convenios de colaboración conducentes con las instituciones de educación superior nacionales que la Junta de Coordinación Política insacule para el efecto de examinar a los candidatos a consejeros electorales; y

k) Las demás que le atribuyen esta ley, los ordenamientos aplicables y los acuerdos de la Cámara.

Artículo 34

1. A la Junta le corresponden las atribuciones siguientes:

a) a g) ...

h) Proponer al pleno la convocatoria para la designación de los consejeros electorales y del contralor general del Instituto Federal Electoral, en los términos establecidos en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos electorales, la presente ley y el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, así como los procedimientos que de ella se deriven, con el consenso de los respectivos grupos parlamentarios,

i) Insacular a cuando menos cuatro instituciones de educación superior nacionales que hayan atendido la convocatoria para participar en el proceso de designación de consejeros electorales, con las cuales la Cámara de Diputados suscribirá los convenios de colaboración conducentes, para efecto de que elaboren, apliquen y califiquen un examen en materia electoral a los candidatos a consejero electoral.

j) Las demás que le atribuyen esta ley o los ordenamientos relativos.

Artículo 34 Bis

1. Antes de que inicie el segundo periodo ordinario de sesiones en donde se designarán consejeros electorales, la Junta de Coordinación Política emitirá una convocatoria pública para que las instituciones de educación superior nacionales que estén interesadas, participen en el proceso de selección de consejeros electorales.

Una vez que la Junta de Coordinación Política insacule a las instituciones de educación superior que participarán en el proceso, las mismas deberán de nombrar un representante a efecto de que el conjunto de representantes formen un Comité de Evaluación que deberá ser instalado antes de que inicie el segundo periodo ordinario de sesiones.

2. Los convenios de colaboración entre la Cámara de Diputados y las instituciones de educación superior nacionales, deberán ser suscritos antes de la emisión de la convocatoria para la designación de consejeros electorales y establecerán los criterios generales que seguirá el Comité de Evaluación para la elaboración del examen, así como para su calificación, de conformidad con las directrices que determine la Junta de Coordinación Política.

Se deberá elaborar un solo tipo de examen a aplicar a todos los candidatos y versará sobre aspectos técnicos o jurídicos propios de la materia electoral y tendrán como propósito comprobar que los candidatos poseen el perfil adecuado, así como los conocimientos y experiencia que les permitan el desempeño eficaz y calificado de sus funciones.

3. La convocatoria para la designación de los consejeros electorales y del contralor general del Instituto Federal Electoral, por lo menos, deberá contener:

a) El proceso de designación para el que se convoca, los requisitos legales que deben satisfacer los aspirantes y los documentos que deben presentar para acreditarlos;

b) Las reglas y los plazos para consultar, según el caso, a la ciudadanía o a las instituciones públicas de educación superior;

c) Las fechas y los plazos de cada una de las etapas del procedimiento de designación, en los términos del artículo 41 constitucional;

d) Tratándose de la designación del contralor general, el órgano o la comisión que se encargará de la integración de los expedientes, revisión de documentos, entrevistas, procesos de evaluación y formulación del dictamen que contenga los candidatos aptos para ser votados por la Cámara. En todo caso deberá convocarse a las instituciones públicas de educación superior, para que realicen sus propuestas;

e) Tratándose de la designación de los consejeros electorales:

I. La Comisión de Gobernación se encargará de la recepción de documentos, integración de los expedientes y de su revisión.

II. La Comisión de Gobernación elaborará la lista de candidatos a consejeros electorales que cumplan con los requisitos, misma que será publicada en la Gaceta Parlamentaria y se remitirá al comité de evaluación que integran las instituciones de educación superior insaculadas para evaluar a los candidatos.

En dicha lista se indicará la fecha, lugar y hora en que deberán acudir los candidatos para la presentación del examen correspondiente. Las citas se asignarán en orden alfabético. Tal publicación surtirá efectos de notificación para los aspirantes.

III. El Comité de Evaluación remitirá los resultados de los exámenes a la Comisión de Gobernación, quien entrevistará en sesión pública sólo a los aspirantes que hayan obtenido una calificación aprobatoria de cuando menos ocho en el examen respectivo.

IV. Con base en el resultado de las entrevistas, la Comisión de Gobernación formulará un dictamen, aprobado por las dos terceras partes de sus integrantes, en donde señale el

nombre de un tercio de los candidatos que aprobaron el examen, mismo que será remitido a la Junta de Coordinación Política.

V. Los grupos parlamentarios, a través de la Junta de Coordinación Política, atendiendo el dictamen de la Comisión de Gobernación, en sesión pública insacularán el nombre de los candidatos que se someterán a la votación del Pleno para su aprobación.

Se insacularán tantos nombres según las vacantes de consejeros electorales a cubrir.

VI. La Cámara de Diputados deberá designar a los consejeros electorales antes de que finalice el segundo periodo ordinario de sesiones del año legislativo correspondiente.

f) Los criterios específicos con que se evaluará a los aspirantes.

4. En el proceso de designación de los consejeros electorales del Instituto Federal Electoral, se procurará la inclusión paritaria de hombres y mujeres.

Transitorios

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

Segundo. El actual Consejero Presidente no podrá reelegirse al concluir su mandato el 30 de octubre de 2013, por lo que se nombrará un nuevo Consejero Electoral.

Tercero. Al término del mandato del actual Consejero Presidente el 30 de octubre de 2013, se elegirá a un nuevo Consejero Presidente en los términos de lo establecido en el párrafo tercero de la base V del artículo 41 de esta Constitución.

Notas

1 Astudillo, César, y Córdova, Lorenzo, Los árbitros de las elecciones estatales: Una radiografía de su arquitectura institucional, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2010, página 171.

2 Ibidem, página 217.

3 Ibidem, página 218.

Dado en el Palacio Legislativo de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, a 10 de febrero de 2011.

Diputado Agustín Castilla Marroquín (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 27 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO JOSÉ ANTONIO ARÁMBULA LÓPEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

El que suscribe, José Antonio Arámbula López, diputado federal de la LXI Legislatura, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, con fundamento en lo establecido en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 6, numeral 1, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta honorable Cámara de Diputados la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

La energía es la base de la civilización industrial; sin ella, la vida moderna dejaría de existir. Durante la década de 1970, el mundo empezó a ser consciente de la vulnerabilidad de los recursos de energía. La energía eléctrica es la energía más importante del planeta después de la solar, pues millones de personas la usan alrededor del mundo.

Los seres humanos, a lo largo de las distintas etapas de la historia, han utilizado diferentes tipos de energía. Actualmente, existe un inequitativo o desigual consumo de energía, también hay un inmenso desperdicio de energía por parte de algunos grupos. En las sociedades industrializadas, como los Estados Unidos de América, se consume el 35 por ciento del total de la energía producida en la Tierra.

En México el 75 por ciento de la electricidad se genera a base de combustibles fósiles utilizados en plantas o centrales termoeléctricas (que producen calor y vapor para mover los generadores), las cuales consumen gas natural, combustóleo y carbón. (Si la central consume carbón, se le denomina carboeléctrica). “Dual” es un término que se aplica a las plantas que pueden consumir indistintamente dos de estos combustibles.

En México, de conformidad con lo establecido por el sexto párrafo del artículo 27 de la Constitución Política, corresponde exclusivamente a la nación de dotar de energía eléctrica al territorio mexicano estableciendo expresamente lo siguiente: En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones otorgadas por el Ejecutivo federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes. Las normas legales relativas a obras o trabajos de explotación de los minerales y substancias a que se refiere el párrafo cuarto, regularán la ejecución y comprobación de los que se efectúen o deban efectuarse a partir de su vigencia, independientemente de la fecha de otorgamiento de las concesiones, y su inobservancia dará lugar a la cancelación de éstas. El Gobierno Federal tiene la facultad de establecer reservas nacionales y suprimirlas. Las declaratorias correspondientes se harán por el Ejecutivo en los casos y condiciones que las leyes prevean. Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos o de minerales radioactivos, no se otorgarán concesiones ni contratos, ni subsistirán los que en su caso se hayan otorgado y la nación llevará a cabo la explotación de esos productos, en los términos que señale la ley reglamentaria respectiva. “Corresponde exclusivamente a la nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer

energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público. En esta materia no se otorgarán concesiones a los particulares y la nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines.”

La Comisión Federal de Electricidad es la empresa del Estado que se encarga de la generación, transmisión, distribución y comercialización de energía eléctrica en el país. Actualmente atiende a 25.3 millones de personas. Sin embargo, poco se sabe de dónde proviene la energía que todos los días de forma permanente mantiene las actividades de personas, empresas y gobierno.

A pesar de la riqueza de recursos naturales de los que goza el país para generar energía eléctrica, cifras del Banco Mundial revelan que la capacidad de México está por debajo del potencial que tienen otros países emergentes con menos ventajas.

Los datos presentados por el organismo internacional dejan ver que mientras la industria eléctrica mexicana produce 224 billones de kilovatios por hora, en India pueden prácticamente triplicar esta producción y en China se multiplica por diez, ello, a pesar de que registran un menor consumo por habitante.

Por niveles de producción México quedaría en la posición número 16 a nivel mundial, también superado por Rusia quien produce 929 billones de kilovatios por hora, por Brasil que genera 387 billones de kilovatios, Corea con 366 billones y Sudáfrica que produce 242 billones.

La energía eléctrica se obtiene de la transformación de las diferentes energías a electricidad. También se obtiene de las diferentes plantas hidroeléctricas y termoeléctricas.

La energía eléctrica es una “energía limpia” pero solo en lo que respecta a su utilización. En cambio su producción y transporte pueden acarrear importantes consecuencias negativas sobre el entorno ambiental.

Las centrales térmicas utilizan como combustible, carbón, fuel o gas, cuya combustión afecta de diversas maneras al medio ambiente. Los productos y residuos volátiles que se difunden en la atmósfera son principalmente el dióxido de carbono, vapor de agua, óxido de azufre y de nitrógeno, que son la causa de una serie de efectos perjudiciales, tales como efecto invernadero, lluvia ácida, contaminación del agua de ríos y lagos, destrucción del manto fértil del suelo y de gran parte de los bosques entre otras de no menor importancia.

La capacidad de generación cuenta con 177 centrales generadoras de energía, lo que equivale a 49,854 megavatios, incluyendo a aquellos productores independientes que por ley están autorizados para generarla.

Los clientes a los que se suministra energía eléctrica están divididos de acuerdo a sus actividades:

- El uso más importante es el doméstico, con 87.99 por ciento de los usuarios, además, la demanda aumenta en 1.1 millones de solicitantes cada año;
- El 0.62 por ciento se destina al sector servicios;
- El 10.17 por ciento al comercial;
- El 0.78 por ciento a la actividad industrial; y

- El 0.44 por ciento al agrícola.

La capacidad instalada se integra con todas las formas de generación; las termoeléctricas representan el 44.80 por ciento de la generación, en tanto las hidroeléctricas el 22.17 por ciento, seguidas de las carboeléctricas que generan el 5.22 por ciento del total de la electricidad en el país, mientras que las nucleoeeléctricas contribuyen con el 2.74 por ciento, con menor capacidad están las geotermoeléctricas con 1.92 por ciento de generación total y las eoloeléctricas con sólo 0.171 por ciento. Un caso especial son los productores independientes que producen un alto porcentaje en relación con las otras formas de generación, ya que aportan el 22.98 por ciento de la capacidad instalada, según la misma CFE.

La generación de energía tiene varias fuentes, la primera de ellas y la más antigua son las hidroeléctricas, entre las más importantes por su capacidad de generación se encuentran la de Chicoasén, en Chiapas, Manuel Moreno Torres, que genera 2,400 megavatios; la del Malpaso en Tecpatán, Chiapas; El Infiernillo, en La Unión, Guerrero, que produce 1,000 megavatios; le sigue Aguamilpa, en Tepic, Nayarit, la cual es capaz de generar 960 megavatios. El sistema cuenta también con la hidroeléctrica Belisario Domínguez, o Angostura, en Chiapas, que genera 900 megavatios, La hidroeléctrica Leonardo Rodríguez Alcaine, conocida como “El Cajón”, produce actualmente 750 megavatios desde Santa María del Oro en Nayarit. Otra de gran importancia es la que se encuentra en Choix, en Sonora, que lleva el nombre de Luis Donald Colosio, conocida también como Huites, la cual genera en su máxima capacidad 422 megavatios.

Por su parte, las termoeléctricas más importantes son la de Tuxpan, en Veracruz, que tiene 2,200 megavatios de capacidad de generación de energía eléctrica; la de Tula Hidalgo, que produce 1546 megavatios; seguida de la de Manzanillo, con 1,200 megavatios.

Las geotermoeléctricas tienen menos presencia en el sistema eléctrico nacional, aunque destacan tres unidades de Cerro Prieto, en Mexicali, Baja California, produciendo 220 megavatios y 180 megavatios, respectivamente.

Las carboeléctricas sólo son dos, y se sitúan en Nava, Coahuila, cada una de las cuales genera 1,200 y 1,400 megavatios.

Sólo existe una nucleoeeléctrica –la de Laguna Verde, en Alto Lucero, Veracruz–, y que por sí misma genera 1,365 megavatios.

Recientemente el gobierno federal ha hecho énfasis en la necesidad de ir convergiendo hacia la energía alterna, tal como la eólica. En 1982 fue instalada la eoloeléctrica Guerrero Negro, en Mulegé, Baja California Sur, y en 1994 la Venta, en Juchitán, Oaxaca, aunque existe gran diferencia entre una y otra, pues la primera está en un límite muy bajo de producción, en tanto, la segunda produce sólo 85 megavatios. Existen otras formas de generación como la de ciclo combinado, diesel y otras que generan electricidad en mucho menor proporción que las anteriores.

La importancia de medir el nivel de productividad energética de un país, se fundamenta en que refleja su capacidad para dar un uso eficiente a sus recursos naturales, qué tanta necesidad de importar energía eléctrica tiene y las políticas nacionales sobre la seguridad de suministro de este recurso y en general el nivel de crecimiento de la economía, explica la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

El sector energético mexicano, está comprometido a mejorar la eficiencia de la extracción de petróleo y, al mismo tiempo, promover la eficiencia energética y las energías renovables para garantizar un futuro sustentable a las nuevas generaciones.

Con la implementación y utilización de fuentes renovables de energía, se puede reducir simultáneamente la dependencia de los combustibles fósiles, disminuir proporcionalmente las emisiones de gases de efecto invernadero y aumentar el valor agregado de las actividades económicas. México tiene un gran potencial en materias de energías renovables.

Las energías renovables se basan en los flujos y ciclos implícitos en la naturaleza. Son aquellas que se regeneran y se espera que perduren por cientos o miles de años. Además, se distribuyen en amplias zonas y su adecuada utilización tiene un impacto ambiental favorable en el entorno, elemento que hoy se convierte en una herramienta de gran importancia, ante la necesidad de disminuir significativamente la emisión de gases de efecto invernadero a nivel mundial.

Los combustibles fósiles han sido una base para el desarrollo nacional en México. Los Pronósticos indican que seguirán ocupando una participación destacada como fuente primaria de energía para las próximas décadas; sin embargo, hoy es necesario iniciar las acciones que nos permitan, en un futuro no muy lejano, diversificar las fuentes de energía para atender las necesidades de los consumidores.

Estudios previos indican que México posee un gran potencial para generar energía a través de fuentes renovables, ya que contamos con:

- Altos niveles de insolación;
- Vapor y agua para el desarrollo de campos geotérmicos;
- Zonas con intensos y constantes vientos prevalecientes; e
- Importantes cantidades de los desperdicios orgánicos en las ciudades y en el campo cuyo destino final debe manejarse de forma sustentable.

En materia de electrificación, el aprovechamiento de las energías renovables también será un motor para el desarrollo social, al permitir el acceso al servicio eléctrico a comunidades donde la energía convencional es económicamente inviable por estar apartadas de la red eléctrica.

En el rubro ambiental, la utilización de energías renovables, además de contribuir a mejorar la calidad del aire contribuye a la conservación de los recursos naturales.

Para nuestro país algunos de los beneficios que aportaran las energías renovables serán entre otros:

1. El impulso de nuestra economía mediante la inversión de la iniciativa privada en ese rubro,
2. La generación de miles de nuevos empleos;
3. La reducción de la dependencia de los combustibles fósiles;
4. El mejoramiento de la calidad del aire,

5. Mayor conservación de los recursos naturales;
6. Mayor desarrollo del campo mexicano;
7. Un mayor desarrollo científico y tecnológico; y
8. La posibilidad de generar mayor intercambio comercial con otros países que están impulsando la utilización de energías renovables.

Con las reformas a la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica publicadas en el Diario Oficial de la Federación en 1992, se permitió la producción de electricidad por particulares en las modalidades de autoabastecimiento, cogeneración, pequeño productor, productor independiente de energía, exportación e importación para uso propio, toda vez que no se consideran servicio público de energía eléctrica.

Gracias a esta nueva legislación, se abrieron espacios de oportunidad para las distintas fuentes de energía renovable.

De igual manera, y con el compromiso de velar por un mejor futuro para nuestro país, el 28 de noviembre del año 2008 el presidente de la República, Felipe Calderón Hinojosa, publicó la Ley para el Aprovechamiento de energías renovables y financiamiento de la transición energética, misma que tiene por objeto regular el aprovechamiento de fuentes de energía renovables y las tecnologías limpias para generar electricidad con fines distintos a la prestación del servicio público de energía eléctrica, así como establecer la estrategia nacional y los instrumentos para el financiamiento de la transición energética.

La reforma energética pretendía establecer el marco legal para aumentar la participación de las energías renovables en la capacidad instalada de generación eléctrica, promover la diversificación de las fuentes de energía para garantizar nuestra seguridad energética y crear las condiciones para extender la cobertura del servicio eléctrico a comunidades remotas utilizando las fuentes de energía renovable localizadas en la región, mas sin embargo dicho objetivo no se alcanzo puesto que únicamente se limitaron muchos de los aspectos de dicha reforma, tal es el caso que únicamente se puede producir energía eléctrica para autoconsumo, teniendo la obligación de que los excedentes se venderán a la propia Comisión Federal de Electricidad.

Las energías renovables son todas aquellas que se obtiene de fuentes naturales inagotables, ya sea por que dichas fuentes contienen una gran cantidad de energía, como el sol o el viento; o por que pueden regenerarse naturalmente, como el girasol o el maíz, que son utilizados para producir biocombustibles.

Las fuentes de energía renovables son distintas a las de combustibles fósiles o centrales nucleares debido a su diversidad y abundancia. Se considera que el sol abastecerá estas fuentes de energía (radiación solar, viento, lluvia, entre otros) durante los próximos cuatro mil millones de años. La primera ventaja de una cierta cantidad de fuentes de energía renovables es que no producen gases de efecto invernadero ni otras emisiones, contrariamente a lo que ocurre con los combustibles, sean fósiles o renovables. Algunas fuentes renovables no emiten dióxido de carbono adicional, salvo los necesarios para su construcción y funcionamiento, y no presentan ningún riesgo suplementario, tales como el riesgo nuclear.

Una de las grandes diferencias que existe entre las fuentes de energía renovable y las fuentes de energía fósil, es precisamente que las primeras se regeneran naturalmente y las segundas una vez extraídas y consumidas simplemente se agotan, como lo es la energía nuclear, el petróleo, el gas natural, el carbón entre otras. Además de la gran cantidad de CO₂ que éstas últimas producen.

Las fuentes de energías renovables más comunes, a las cuales poco a poco se les han ido sumando cada vez más fuentes, son las siguientes:

1. Energía solar: Como su nombre lo indica, es obtenida directamente del sol, el cual proporciona año con año a través de la radiación, miles de veces más cantidad de energía de la requerida por la humanidad.

Para el aprovechamiento de esta fuente de energía renovable, se utiliza la tecnología de los colectores o paneles, los cuales la transforman en energía térmica y eléctrica, ésta última a través de un proceso llamado fotovoltaico.

2. Energía eólica: Es aquella que se obtiene de las corrientes de viento, que son producidas por el desplazamiento de las masas de aire de alta a baja presión atmosférica.

La fuerza o velocidad del viento es aprovechada para generar energía, a través de Tecnologías de antaño y que en la actualidad han sido modernizadas y reutilizadas para la generación de energía eléctrica; como lo son los molinos, cuyas aspas son impulsadas por el viento para poner en funcionamiento las turbinas que generan energía eléctrica.

En México, a pesar de que existen magníficas condiciones para su desarrollo y explotación, ha tenido poco apoyo de las instituciones y particulares

3. Energía hidráulica: Es la que se obtiene de la fuerza generada por las corrientes de agua de los ríos, la cual es producida por la presión y velocidad que producen al descender de lo alto de las montañas hacia los mares.

Este tipo de fuerza o energía se aprovecha mediante las llamadas “centrales hidroeléctricas”, las cuales producen energía eléctrica al poner en funcionamiento unas turbinas, que a su vez ponen en funcionamiento a un generador eléctrico.

4. Energía mareomotriz: La energía mareomotriz se debe a las fuerzas de atracción gravitatoria entre la luna, la tierra y el sol, y es la que resulta de aprovechar las mareas.

Esta energía es aprovechada por unos sistemas conocidos como “gusanos generadores”, cuyo mecanismo es accionado por la fuerza del movimiento de las olas, poniendo en marcha a un pistón que a través de un generador produce energía eléctrica.

Este tipo de energía es característica por ser sumamente limpia, pues carece de la emisión de contaminantes en su obtención. Sin embargo, la relación entre la cantidad de energía que se puede obtener con los medios actuales y el costo económico y ambiental de instalar los dispositivos para su proceso, han impedido una proliferación notable de este tipo de energía.

5. Energía geotérmica: Es aquella que proviene de las temperaturas generadas en el agua por el calor de la tierra.

Como en casos anteriores, se puede obtener energía eléctrica aprovechando su fuerza para accionar las turbinas que a través de un generador puede producirla. Sin embargo, además de ser muy limitada por la cantidad de zonas geográficas de donde puede obtenerse, ésta se considera una energía renovable contaminante, toda vez que en la extracción de vapores vienen mezclados diversos gases tóxicos.

6. Biomasa: La formación de biomasa a partir de la energía solar se lleva a cabo por el proceso denominado fotosíntesis vegetal, que a su vez es desencadenante de la cadena biológica.

Mediante la fotosíntesis, las plantas que contienen clorofila transforman el dióxido de carbono y el agua de productos minerales sin valor energético, en materiales orgánicos con alto contenido energético, y a su vez, sirven de alimento a otros seres vivos.

La biomasa mediante estos procesos almacena a corto plazo la energía solar en forma de carbono.

La energía almacenada en el proceso fotosintético puede ser posteriormente transformada en energía térmica, eléctrica o carburantes de origen vegetal, liberando de nuevo el dióxido de carbono almacenado.

La biomasa podría proporcionar energías sustitutivas, gracias a biocarburantes tanto líquidos como sólidos, como el biodiesel o el bioetanol. Ésta se puede producir u obtener a partir de subproductos o residuos, algunos argumentan que producir biomasa necesitaría muchas plantaciones que habría que quitar a cultivos para alimentos o acaparar más terreno salvaje.

Este tipo de energía renovable se considera contaminante, ya que para su siembra, recolección y transformación, se utiliza energía contaminante. Asimismo, por la limitada capacidad de la Agricultura para satisfacer la demanda de combustibles a nivel mundial.

A nivel internacional las energías renovables han sido bien utilizadas, tal es el caso de la energía eólica en España, misma que es un cáncer de energía eléctrica renovable, por irse expandiendo rápidamente por todo su territorio.

En 2005 el gobierno de España aprobó una nueva ley nacional con el objetivo de llegar a los 20.000 megavatios de producción en 2012. El plan energético español prevé generar el 30 por ciento de su energía de las energías renovables hasta llegar a los 20,1 gigavatios en 2010 y los 36 gigavatios en 2020. Se espera que la mitad de esta energía provenga del sector eólico, con lo que se evitaría la emisión de 77 millones de toneladas de dióxido de carbono a la atmósfera .

Al 31 de diciembre de 2009 en ese país, la capacidad de energía eólica era de 18.263 megavatios (18,5 por ciento de la capacidad del sistema eléctrico nacional), cubriendo durante ese año el 13 por ciento de la demanda eléctrica requerida.

España es el segundo productor de energía eólica en Europa, después de Alemania, y con unos niveles de producción muy similares a los de los Estados Unidos (hasta 2007, siendo superado después), también se encuentra entre los tres países que más energía produce en el mundo en este campo. Esto es debido a un marco regulatorio estable, un mejor conocimiento de los recursos, y una mejora en la tecnología, que ha propiciado una considerable reducción de la inversión inicial, el mantenimiento, y la explotación.

De igual manera Latinoamérica ofrece un potencial enorme para la utilización de energías renovables. Pero la voluntad política de llevar a cabo una revolución renovable ha sido nula. En muchos países, esta situación comienza a mejorar y se están empezando a producir iniciativas.

Durante los últimos años, el continente ha registrado un crecimiento económico y demográfico enorme, lo que también ha afectado a la demanda de energía, en especial los países del sur están experimentando cuellos de botella.

Varios gobiernos han reaccionado con la introducción de nuevas políticas para expandir y diversificar el suministro nacional de energía, puesto que la promoción de las energías renovables está recibiendo un papel cada vez más importante.

Las razones que han impulsado a las diversas naciones a promover el desarrollo de fuentes de energías renovables comprenden:

- a) La seguridad energética;
- b) El desarrollo rural; y
- c) La reducción de los impactos ambientales originados por el consumo de combustibles fósiles.

Las energías renovables a nivel mundial representan el 18 por ciento de la energía eléctrica (la mayoría consistente en energía hidráulica y eólica) mientras que, la contribución al suministro térmico de estas es de un 24 por ciento.

Es posible que las prácticas de conservación de energía proporcionen el tiempo suficiente para explorar nuevas propiedades tecnológicas ya que no podemos reponer lo que gastamos, y tal vez sea necesario disponer de millones de años de evolución similar para contar nuevamente con ellos.

Cabe hacer mención que el gobierno federal ha hecho énfasis en la necesidad de ir convergiendo hacia la generación de energía alterna.

Es urgente promover iniciativas en las leyes de nuestro país, que mejoren la calidad de nuestras vidas garantizando un mejor futuro para nuestros hijos.

México posee una sociedad de consumo y de creciente expansión. Hoy día, donde el consumo de energía es inevitable, es importante analizar la dependencia que tenemos principalmente del petróleo y del gas natural, en nuestro consumo energético. Con el objetivo de reducir los riesgos inherentes al alto consumo de dichos combustibles fósiles, se busca diversificar la matriz energética incluyendo una mayor participación de fuentes renovables y usando de manera optima las fuentes de energía y combustibles.

Los mexicanos de esta generación y principalmente, los mexicanos de las próximas generaciones, podrán aprovechar las fuentes renovables de energía, con el fin de mitigar los efectos del cambio climático y contribuir al desarrollo económico y social del país, bajo criterios de sustentabilidad.

Nuestro país es uno de los más ricos a nivel mundial en recursos naturales, pero hasta la fecha, estos no han sido debidamente aprovechados, es tiempo de hacer algo por nuestras finanzas, por la sociedad, por nuestro medio ambiente, y por nuestro gran país, México.

Al aprobar esta iniciativa se estaría dando un gran paso en el desarrollo de nuestro país, al incentivar la inversión de la iniciativa privada en este sector, generando miles de empleos, llevar energía eléctrica hasta las poblaciones mas remotas, así como generar un sistema de competencia para el abaratamiento de dicho recurso.

Es por lo anterior desarrollado que someto a la consideración de esta soberanía el presente

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

Artículo Único. Se reforma el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 27. La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

...

...

...

...

En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes. Las normas legales relativas a obras o trabajos de explotación de los minerales y sustancias a que se refiere el párrafo cuarto, regularán la ejecución y comprobación de los que se efectúen o deban efectuarse a partir de su vigencia, independientemente de la fecha de otorgamiento de las concesiones, y su inobservancia dará lugar a la cancelación de éstas. El gobierno federal tiene la facultad de establecer reservas nacionales y suprimirlas. Las declaratorias correspondientes se harán por el Ejecutivo en los casos y condiciones que las leyes prevean. Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos o de minerales radioactivos, no se otorgarán concesiones ni contratos, ni subsistirán los que en su caso se hayan otorgado y la nación llevará a cabo la explotación de esos productos, en los términos que señale la ley reglamentaria respectiva. Corresponde exclusivamente a la nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público. **Los ciudadanos y sociedades mexicanas, legalmente constituidas conforme a las leyes mexicanas, podrán generar, conducir, transformar, distribuir y comercializar energía eléctrica, siempre y cuando esta se obtenida a través de recursos naturales renovables.**

Corresponde también a la nación el aprovechamiento de los combustibles nucleares para la generación de energía nuclear y la regulación de sus aplicaciones en otros propósitos. El uso de la energía nuclear sólo podrá tener fines pacíficos.

...

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 y las entidades federativas contarán con un plazo de ciento ochenta días a partir de la publicación del presente decreto, para adecuar la legislación respectiva de acuerdo a lo aquí dispuesto.

Palacio Legislativo de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, a 10 de febrero de 2011.

Diputado José Antonio Arámbula López (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 74 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO FRANCISCO ARTURO VEGA DE LAMADRID, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

El suscrito diputado por el estado de Baja California a la LX Legislatura e integrante del Grupo Parlamentario de Acción Nacional, con fundamento en lo establecido en los artículos 71 fracción II y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los artículos 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, me permito someter a consideración de esta honorable asamblea la siguiente iniciativa que reforma el segundo párrafo de la fracción IV del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos bajo el tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

Nuestra Carta Magna establece la forma de organización política y el funcionamiento de cada uno de los poderes del estado, entre estos poderes se establece una sana distinción entre las funciones de uno y otro, es por ello que se delinea funciones exclusivas entre cada una de ellas.

A su vez, nuestra Constitución, establece las facultades exclusivas de representatividad y funcionalidad entre cada una de las Cámaras del Congreso de la Unión. De igual forma, en la propia ley máxima, se establece la exclusividad que tiene el estado sobre la rectoría de algunos bienes considerados nacionales y en dónde la misma conducción, es encaminada a la protección de dichas ramas y temas en general.

Para nosotros como Congreso de la Unión, es indispensable que cada una de las Cámaras, tenga a bien cumplir con cabalidad cada una de las facultades que la Constitución enmarca como facultades exclusivas, tal como refieren los artículos 74 y 76 de nuestra Constitución Federal, aludiendo el primero a las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados y el segundo a las que refieren al Senado de la República.

Entre las facultades exclusivas que enmarca el artículo 74 se encuentran las que refieren a la expedición del bando solemne, para dar a conocer al presidente de la República electo, aprobar el presupuesto de egresos de la federación, declarar la procedencia de juicio contra servidores públicos, revisar la cuenta pública, entre otros.

Por su parte el Senado de la República, tiene a su encargo analizar la política exterior, desarrollada por el Ejecutivo federal, ratificar nombramientos de funcionarios de primer nivel a desarrollar encargos importantes en la procuración de justicia, Ejército, Armada y Fuerza Aérea nacionales, declarar la desaparición de los poderes de una entidad federativa, designar a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, entre otros.

Según las restricciones constitucionales, estas facultades exclusivas se dan en el ámbito de cumplir con la corresponsabilidad del Congreso de la Unión, de manera cabal y que se tenga un sano equilibrio entre las cámaras, sin embargo, son facultades necesarias de cumplir con certeza y con los lineamientos establecidos en la propia Constitución.

Uno de los antecedentes de esta facultad exclusiva del Congreso General, relativa a la aprobación de los gastos generales de la nación; refiere al decreto constitucional para la libertad de la América

Mexicana, en la Constitución de Apatzingan, el 22 de octubre de 1814, otro de los antecedentes más cercanos se refiere al artículo 104 y 105 del estatuto orgánico provisional de la República Mexicana, del 15 de mayo de 1856, donde se da cuenta que todos los ramos que pertenecen a los gastos comunes y que formen parte del erario general de la nación, como facultad del Congreso y se dictó como facultad exclusiva la aprobación del presupuesto de egresos de la Cámara de Diputados en la sesión del Congreso Constituyente del 11 de enero de 1917 en la fracción IV que al calce establecía “Aprobar el presupuesto anual de gastos y discutir primero las contribuciones que a su juicio deben decretarse para cubrir aquel”.

Esta redacción sufrió más de diez reformas siendo la primera el 20 de agosto de 1928, y la penúltima publicada el 25 de octubre de 1993, hasta la redacción actual para establecer como facultades exclusivas de la Cámara de Diputados, los antes mencionados.

En cuanto a la legislación comparada, podemos observar que en Venezuela, son atribuciones de la Cámara de Diputados: iniciar la discusión del presupuesto y de todo proyecto de ley concerniente al régimen tributario; en Portugal compete a la Asamblea de la República, aprobar las leyes de plan y de presupuestos, entre otros.

En nuestro país, esta facultad tan importante recae en la Cámara de Diputados, bajo la redacción de la fracción IV que al calce establece:

“**IV.** Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del proyecto enviado por el Ejecutivo federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo. Asimismo, podrá autorizar en dicho presupuesto las erogaciones plurianuales para aquellos proyectos de inversión en infraestructura que se determinen conforme a lo dispuesto en la ley reglamentaria; las erogaciones correspondientes deberán incluirse en los subsecuentes presupuestos de egresos.

El Ejecutivo federal hará llegar a la Cámara la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 8 del mes de septiembre, debiendo comparecer el secretario de despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos. La Cámara de Diputados deberá aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre”

Los diputados tenemos la obligación de cumplir con lo establecido en nuestra Constitución, de manera íntegra y sin vicios, no podemos ni debemos dar cabida a la práctica parlamentaria que ha oscurecido nuestro cabal cumplimiento a lo que nos enmarca nuestra Carta Magna.

A este respecto don Abel Vicencio Tovar estableció que “la política puede ser una ciencia de la instauración, organización y vigilancia de la autoridad. La autoridad es indispensable a la comunidad que es pluralidad y, en ocasiones, choque de intereses individuales; en ellas se hace necesario el ejercicio del poder.

Precisamente en la medida en que los diputados hemos participado en la construcción, organización y funcionamiento del poder, estamos también participando en esa construcción perenne de la patria, de la cual formamos parte y que es todo lo que tenemos”.

No obstante a esta premisa, los diputados seguimos prevaleciendo con algunas lagunas que presenta nuestra legislación, es tiempo de empezar a corregir estos vicios que se encuentran en la Constitución y que nos afectan en la práctica de lo que la ley máxima del país, establece.

Debido a que en la práctica parlamentaria esta aprobación ha venido sucediendo en fechas posteriores a lo que la propia Constitución establece, ya que el reloj parlamentario es detenido en la fecha señalada y dejando carta abierta a la aprobación del presupuesto de egresos a fechas posteriores sin que exista restricción alguna, más que la práctica parlamentaria aludida con antelación.

La presente propuesta, radica en establecer con hora la fecha exacta en la que se ha aprobado la modificación para la aprobación del presupuesto, y que sólo por razones explícitas se pueda decretar un receso que permita aprobar el presupuesto en tiempo diferente al establecido en el artículo 74.

La razón principal es que se cuenta con suficiente tiempo de análisis al interior de las Comisiones de Hacienda, y de Presupuesto y Cuenta Pública, para presentar el dictamen ante el pleno, a su vez, lo enmarcado en los artículos 80 y 81 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos establecen la obligación de examinar el proyecto de presupuesto de egresos del siguiente año, para lo cual se establecen 30 días naturales para presentar el dictamen al respecto.

¡Compañeras y compañeros!

Está por demás fundamentada esta iniciativa, es momento que empecemos a delinear con certeza jurídica los vacíos que se encuentran desde nuestra propia legislación, dicen que el buen juez por su casa empieza y debemos dejar de lado la práctica parlamentaria para sujetarnos a los lineamientos que establece nuestra Constitución federal.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, me permito proponer a la consideración de esta honorable asamblea, la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto

Por la que se reforma el segundo párrafo de la fracción IV del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue

Artículo Único. Se reforma y adiciona la fracción IV del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue

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

I a III ...

IV. ...

El Ejecutivo federal hará llegar a la Cámara la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 8 del mes de septiembre, debiendo comparecer el secretario de despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos. La Cámara de Diputados deberá aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar a las 24 horas, del uso horario que corresponda al Distrito Federal, del día 15 del mes de noviembre.

...

...

...

...

...

...

Transitorio

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

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 17 de febrero de 2011.

Diputado Francisco Arturo Vega de Lamadrid (rúbrica)

QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, DEL CÓDIGO CIVIL FEDERAL Y DE LA LEY PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES, A CARGO DE LA DIPUTADA MARÍA JOANN NOVOA MOSSBERGER, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

La que suscribe, diputada federal María Joann Novoa Mossberger, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional de la LXI Legislatura del Honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 77 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración del pleno de esta honorable asamblea iniciativa de ley con proyecto de decreto que propone reformar el párrafo séptimo, adicionar un nuevo párrafo octavo, recorriéndose los subsecuentes del artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se reforma el primer párrafo del artículo 55 del Código Civil Federal, y se reforma el primer párrafo, la fracción A, se deroga el último párrafo del artículo 22, y se adiciona un artículo 22 Bis a la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, según la siguiente

Exposición de Motivos

I. El ser humano, como parte de sus características naturales y antropológicas, es un individuo dotado de personalidad y singularidad. Es indivisible y, por lo mismo, cuenta con derechos adheridos a su calidad de ser inteligente, consciente y con sentido de la trascendencia. Es por ello que el Estado le reconoce un nombre, nacionalidad, familia, rasgos culturales y capacidad de profesar credos o practicar sus costumbres y tradiciones. A ello la doctrina positivista le denomina derecho a la identidad, que al consignarse en una ley cobra la fuerza necesaria para ser exigible, respetable y ejercible. En este sentido, no hay duda que desde el punto de vista iusnaturalista el derecho a la identidad preexiste a la norma escrita y es reconocido por la ley y la doctrina positivista.

II. En este sentido, tenemos que diversos documentos internacionales, tratados, convenciones y en general, protocolos multinacionales, han reconocido el derecho a la identidad como parte de las prerrogativas más esenciales para el correcto desarrollo del ciudadano, desde que es un infante y alcanza la madurez.

Como ejemplo podemos citar la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que el artículo 6 señala:

Todo ser humano tiene derecho, en todas partes, al reconocimiento de su personalidad jurídica.

Y en el artículo 15 del mismo documento que expresa:

Toda persona tiene derecho a una nacionalidad. A nadie se le privará arbitrariamente de su nacionalidad ni del derecho a cambiar de nacionalidad

III. De igual forma, documentos continentales sobre derechos humanos, como la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, en el artículo 17 consigna elementos esenciales que tienen que ver con la defensa del derecho a la identidad en el continente Americano, numeral que a la letra señala:

Toda persona tiene derecho a que se le reconozca en cualquier parte como sujeto de derechos y obligaciones, y a gozar de los derechos civiles fundamentales.

Este mismo documento internacional señala en el artículo 19:

Toda persona tiene derecho a la nacionalidad que legalmente le corresponda y el de cambiarla, si así lo desea, por la de cualquier otro país que esté dispuesto a otorgársela.

En suma, queda claro el derecho que tienen los ciudadanos de este continente a la identidad, lo que implica tener una nacionalidad, ser sujeto de derechos y contar con personalidad jurídica, prerrogativas que nacen del derecho a ser registrado ante la autoridad gubernamental y contar con un nombre que nos singularice, individualice y nos dé identidad familiar.

Por último, en lo que respecta a los documentos internacionales, tenemos que la Convención sobre los Derechos de los Niños de 1989, el protocolo internacional más aprobado de la historia, y el que regula de forma más especializada el derecho a la identidad, señala expresamente dentro de su artículo 7 y 8 lo siguiente:

Artículo 7

1. El niño será inscrito inmediatamente después de su nacimiento y tendrá derecho desde que nace a un nombre, a adquirir una nacionalidad y, en la medida de lo posible, a conocer a sus padres y a ser cuidado por ellos.
2. Los Estados Parte velarán por la aplicación de estos derechos de conformidad con su legislación nacional y las obligaciones que hayan contraído en virtud de los instrumentos internacionales pertinentes en esta esfera, sobre todo cuando el niño resultara de otro modo apátrida.

Artículo 8

1. Los Estados Parte se comprometen a respetar el derecho del niño a preservar su identidad, incluidos la nacionalidad, el nombre y las relaciones familiares de conformidad con la ley sin injerencias ilícitas.
2. Cuando un niño sea privado ilegalmente de algunos de los elementos de su identidad o de todos ellos, los Estados Parte deberán prestar la asistencia y protección apropiadas con miras a restablecer rápidamente su identidad.

Como podemos ver, todos los países miembros de la convención, entre los que se encuentra México, están obligados a reconocer el derecho del niño a un nombre, a una nacionalidad, y en medida de lo posible a conocer a sus padres, y tener relaciones familiares. La obligación debe estar escrita, es exigible y, por lo mismo, debe estar consignada en nuestras normas internas.

Sin embargo, y no obstante estos deberes encontramos la necesidad de precisar contundentemente lo imperativo y prioritario del derecho a la identidad, tanto en nuestra carta magna, como en las leyes secundarias que de ésta se desprenden, pues de lo contrario estaría dejando vacíos que se prestan a malas interpretaciones y que no fomentan decididamente el registros de las niñas y los niños, así como el ejercicio pleno de su derecho a la identidad. Además, es impostergable armonizar

la norma interna mexicana a los tratados internacionales que suscribimos, para hacerlos más operativos y poder ver una mayor aplicación de éstos.

IV. Por otra parte, nuestro máximo tribunal, la Suprema Corte de Justicia de Nación, en la primera sala emitió una tesis durante la novena época, que se encuentra visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXVI de Julio de 2007, página 260. Tesis 1ª CXLII/2007. Tesis aislada en materia civil, en la cual se asienta lo siguiente:

El artículo 7 de la Convención sobre los Derechos del Niño (ratificada por el Estado mexicano y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de enero de 1991) dispone que el niño tiene derecho desde que nace a un nombre, a adquirir una nacionalidad y en la medida de lo posible a conocer a sus padres y a ser cuidado por ellos. En concordancia con lo anterior y conforme al numeral 3 de la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (de orden público, interés social y observancia obligatoria para toda la república), son principios rectores de la protección de los menores, entre otros, el del interés superior de la infancia y el de la tutela plena e igualitaria de los derechos humanos y de las garantías constitucionales. En ese tenor, el artículo 22 de dicha Ley establece el derecho a la identidad, el cual se compone por el derecho a tener un nombre y los apellidos de los padres desde que nazca, a tener una nacionalidad y a conocer su filiación y su origen, salvo en el caso que las leyes lo prohíban. **Así, el hecho de que el menor tenga la certeza de quién es su progenitor, constituye un principio de orden público que es parte del núcleo esencial del derecho fundamental a la personalidad jurídica, cuya importancia no sólo radica en la posibilidad de solicitar y recibir información sobre su origen, la identidad de sus padres y el conocimiento de su origen genético, sino que a partir de esos elementos puede derivarse, por una parte, su derecho a tener una nacionalidad y, por otra, el derecho a que sus ascendientes satisfagan sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento, para su desarrollo pleno e integral.**

Amparo directo en revisión 908/2006. 18 de abril de 2007. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretario: Heriberto Pérez Reyes.,

Tal y como lo expresa esta Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el derecho a la identidad es un derecho de orden público y de cuyo respeto se derivan derechos elementales como: el derecho a la nacionalidad y a conocer su origen; mismos que al ser respetados y consagrados en una norma, no solo elevan jurídicamente a la esfera de protección de garantías del ciudadano, sino que dignifican su individualidad y calidad de ser humano, al poder conocer su identidad de forma certera y plena.

V. Por otra parte, y no obstante la existencia de los tratados antes citados, tenemos que en México, existe un preocupante problema de falta de registro de nacimiento y de carencia de actas de nacimiento; de acuerdo con organizaciones de la sociedad civil, tenemos más de 10 millones de mexicanos que carecen de acta de nacimiento y que nunca fueron registrados, de los cuales casi 4 millones son niñas y niños invisibles, que por no tener este documento y nunca haber sido registrados, son invisibles para el Estado. De acuerdo con la Organización de Estados Americanos, en América Latina y el Caribe, 18 por ciento de los niños menores de 5 años no han sido registrados.

El problema de la falta de registro o subregistro, como lo denominan algunos investigadores, es que sin el acta de nacimiento, no se puede acceder a los servicios sociales, tales como programas de

superación de la pobreza, de salud o de educación, es por ello que el subregistro agrava la situación de pobreza y vulnerabilidad en la que se encuentran un gran número de niños.

Entre las causas de la falta de registro se encuentran, principalmente la pobreza, los usos y costumbres, la desconfianza en la autoridad, y la desintegración familiar.

VI. Cocientes de esta realidad, la Organización de Estados Americanos (OEA), realizó el Proyecto de Programa Interamericano para el Registro Civil Universal y El Derecho a la Identidad, donde establece como misión para todos los miembros de la OEA lograr para el 2015 la universalidad, accesibilidad y de ser posible, la completa gratuidad del registro de nacimiento, a través del cual, se asegura el derecho a la identidad con énfasis en las personas en situación de pobreza y vulnerabilidad. De igual forma, señala la urgente necesidad de establecer esquemas que hagan respetar en todos las naciones el derecho a la identidad.

VII. Ante este contexto sociológico, de atrasó en el registro de niñas y niños de un subregistro que llega a los 10 millones de mexicanos, y tomando en cuenta la urgente necesidad de establecer mecanismos nacionales que hagan validos los derechos consagrados en los protocolos internacionales que antes citamos, aunando las metas que establece la OEA para el 2015, estimamos necesario y urgente, lo siguiente:

Primero: reformar el artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para establecer claramente la universalidad, obligatoriedad y gratuidad del derecho a la identidad, tal y como lo establecen los objetivos de la Organización de Estados Americanos para el 2015, así mismo, se asienta la obligación de los padres de familia de registrar de forma inmediata a sus hijos.

Segundo: reformar el Código Civil Federal, con lo cual se deja clara la obligación de registrar inmediatamente a los recién nacidos, por parte de los padres de familia, tutores o ascendientes de los menos que ejerzan la patria potestad.

Tercero: Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes. A fin de dejar clara la gratuidad, universalidad y la rapidez con la que debe operar el derecho a la identidad. Además de dejar asentadas obligaciones claras para que las entidades federativas tomen todas las medidas necesarias a fin de proteger el registro inmediato de los menores, abatir el subregistro y respetar integralmente el derecho a la identidad.

Por lo expuesto y fundado, se somete a la consideración del pleno de ésta honorable Cámara de Diputados, la siguiente iniciativa con proyecto de ley con proyecto de

Decreto que propone los párrafos sexto y séptimo del artículo 4 de la Constitución Política De Los Estados Unidos Mexicanos, reforma los artículos 55, 162 Y 413 Del Código Civil Federal, asimismo, reforma el artículo 22 Y adiciona un artículo 22 Bis a la Ley para la Protección de los Derechos de las Niñas, los Niños y los Adolescentes

Primero. Se reforma el párrafo séptimo, y se adiciona un nuevo párrafo octavo, recorriéndose los subsecuentes del artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 4o. ...

...

...

...

...

...

...

Los ascendientes, tutores y custodios tienen el deber de preservar estos derechos. **Estarán obligados a respetar el derecho a la identidad registrando su nacimiento de forma inmediata y cumpliendo con sus deberes establecidos en la ley.**

El Estado proveerá lo necesario para propiciar el respeto a la dignidad de la niñez y el ejercicio pleno de sus derechos. El derecho a la identidad será universal, gratuito y oportuno, ningún niño puede ser privado de su nombre e identidad familiar o cultural.

...

...

Segundo. Se reforma el primer párrafo del artículo 55 del Código Civil Federal para quedar como sigue:

Artículo 55. Tienen obligación de declarar el nacimiento, el padre y la madre o cualquiera de ellos, a falta de éstos, los abuelos paternos y, en su defecto, los maternos **o quien ejerza la patria potestad, inmediatamente a** la fecha en que ocurrió aquél.

...

...

...

Tercero. Se reforma el primer párrafo, la fracción A, y se deroga el último párrafo del artículo 22, y se adiciona un artículo 22 Bis a la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, para quedar como sigue:

Artículo 22. El derecho a la identidad **será universal, gratuito y expedito.** E stá compuesto por:

A. Tener un nombre y los apellidos de los padres desde que nazca y a ser inscrito **en el menor tiempo posible** en el Registro Civil.

B. a D. ...

Se deroga.

Artículo 22 Bis. A fin de que niñas, niños y adolescentes puedan ejercer plenamente el derecho a su identidad, las normas de cada entidad federativa deberán:

I. Garantizar la gratuidad del registro de nacimiento y la expedición de acta de nacimiento por primera vez;

II. Disponer lo necesario para que de forma inmediata al nacimiento la madre y el padre registren a sus hijos sin distinción en virtud de las circunstancias de nacimiento;

III. Prohibir cualquier tipo de registro o anotación en las actas de nacimiento que sean discriminatorias, atenten contra la dignidad del menor o no le permitan ejercer plenamente sus derechos;

IV. Establecer campañas permanentes de registro;

V. Contar con personal capacitado en lenguas y dialectos indígenas para que asesore correctamente a los padres, tutores, y ascendientes, en la importancia del registro de nacimiento y en el respeto a su derecho a la identidad;

VI. Contar con personal capacitado para que brinde atención a los padres, tutores, y ascendientes que tengan discapacidad auditiva o visual para que entiendan la importancia del registro de nacimiento y del respeto del derecho a la identidad;

VII. Las demás que consideren necesarias para garantizar el respeto del derecho a la identidad de las niñas, niños y los adolescentes.

Transitorios

Primero. El presente decreto entrará en vigor a los sesenta días de su publicación, el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. Las entidades federativas tendrán sesenta días hábiles para realizar las modificaciones legales necesarias a fin de armonizar sus marcos normativos con este decreto.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 15 de febrero de 2011.

Diputada María Joann Novoa Mossberger (rúbrica)

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 55 Y 82 A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO AGUSTÍN CASTILLA MARROQUÍN, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

El suscrito, Agustín Castilla Marroquín, diputado federal a la LXI Legislatura, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, con fundamento en lo establecido en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 6, numeral 1, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta honorable asamblea, la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se adicionan los artículos 55 y 82 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para efecto de incorporar como una causal de inelegibilidad para poder ser candidato a presidente de la república, senador de la república o diputado federal el ocupar el cargo de dirigente gremial a menos que se separen definitivamente de sus funciones seis meses antes del día de la elección, y con ello garantizar tanto la autonomía sindical o gremial, como los principios de imparcialidad y equidad que se deben preservar en las contiendas electorales, al tenor de la siguiente:

Exposición de Motivos

Para efecto de entender el objeto del proyecto de decreto que se presenta, resulta imprescindible en primer término analizar el origen y fines de instituciones fundamentales de nuestro país, como los sindicatos de trabajadores y los partidos políticos.

En ese sentido, tenemos que el artículo 123, Apartado A, inciso XVI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos consagra el derecho tanto de los obreros como de los empresarios para coaligarse en defensa de sus respectivos intereses, formando sindicatos, asociaciones profesionales, etcétera.

Asimismo el artículo 356 de la Ley Federal del Trabajo, define la figura del “sindicato” como la asociación de trabajadores o patrones, constituida para el estudio, mejoramiento y defensa de sus respectivos intereses.

El *Diccionario jurídico mexicano* del Instituto de Investigaciones Jurídicas, al definir la figura del sindicalismo reformista, considera la “sindicalización” como el instrumento natural de organización y defensa del trabajo.

Por su parte, de acuerdo con lo establecido en el artículo 41, numeral I, párrafo segundo, de la Constitución Política, los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

Así, la segunda parte del párrafo constitucional citado, concluye con lo siguiente: Sólo los ciudadanos podrán formar partidos políticos y afiliarse libre e individualmente a ellos; por tanto, **quedan prohibidas la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente en la creación de partidos y cualquier forma de afiliación corporativa.**

En esa misma lógica, el artículo 22, numeral 2 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales prohíbe la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente en la creación de partidos y cualquier forma de afiliación corporativa a ellos y el artículo 351, párrafo 1, incisos b) y c), del dispositivo comicial mencionado, consigna como infracciones de carácter electoral por parte de las organizaciones de ciudadanos que pretendan constituir partidos políticos, el permitir que en la creación de un partido político intervengan organizaciones gremiales u otras con objeto social diferente a dicho propósito así como el realizar o promover la afiliación colectiva de ciudadanos a la organización o al partido para el que se pretenda registro.

Cabe señalar que el enunciado de **“sólo los ciudadanos podrán afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos”**, data de la reforma electoral de mil novecientos noventa y seis cuya finalidad según la exposición de motivos de la iniciativa original del proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia electoral, fue reforzar el derecho constitucional de los ciudadanos mexicanos a asociarse libremente a cualquier actividad con fines políticos, así como evitar que su ejercicio libre y voluntario fuera vulnerado por diversos mecanismos de integración inducida u obligada, individual o colectiva, a cualquier asociación de carácter político.

Resulta orientador citar en la parte que interesa los argumentos de la iniciativa mencionada que diera como resultado la reforma del año mil novecientos noventa y seis:

“Esta iniciativa de reformas y adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos representa la culminación de un esfuerzo que habrá de contribuir al desarrollo y perfeccionamiento de las instituciones políticas y de la vida democrática de la nación.

Con el propósito de reforzar el derecho constitucional de los mexicanos de libre asociación con fines políticos... Asegurando en todo momento que se ejerza en un ámbito de **libertad plena y mediante la decisión voluntaria de cada ciudadano**, la iniciativa propone que esta prerrogativa, contenida en la fracción III del artículo 35 constitucional, **se rija por la condición de ser individual**. En el mismo sentido, también se propone establecer en el artículo 41, que la afiliación a los partidos políticos sea libre e individual.”

Los argumentos fundamentales de dicha iniciativa, fueron retomados en los mismos términos en el dictamen formulado por la Cámara de Diputados en ese mismo año en los siguientes términos:

“La iniciativa que se dictamina propone modificaciones sustantivas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que involucra temas medulares para el desarrollo político del país, en atención y como resultado del esfuerzo conjunto de las diferentes fuerzas políticas de la nación por dar mayor certidumbre a nuestros procesos electorales, en el afán de consolidar el estado de derecho. Los temas que han estado presentes en el debate político nacional y que la iniciativa recoge, pueden examinarse de la siguiente manera:

I. Prerrogativas y obligaciones de los ciudadanos mexicanos. Con el propósito de reforzar el derecho constitucional de los ciudadanos mexicanos a asociarse libremente a cualquier actividad con fines políticos, así como **evitar que su ejercicio libre y voluntario sea vulnerado por diversos mecanismos de integración inducida u obligada, individual o colectiva**, a cualquier asociación de carácter político, se propone que esta prerrogativa ciudadana, contenida en el artículo 35 constitucional, se rija por la condición de ser individual. En ese mismo sentido, también se propone establecer en el artículo 41, que la afiliación a los partidos sea libre e individual.

Por su parte, del análisis del dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, y de Gobernación, con proyecto de decreto que reforma los artículos 6, 41, 85, 99, 108, 116 y 122; adiciona el artículo 134; y se deroga un párrafo al artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que diera lugar a la última reforma constitucional y legal en materia electoral de 2007-2008, es posible encontrar congruencia en cuanto al espíritu de mantener separadas las relaciones entre partidos políticos y organizaciones gremiales, manifestando lo siguiente:

“En el segundo párrafo de la Base I la Minuta propone diversas adecuaciones cuyo propósito común es **fortalecer la calidad que nuestra Constitución establece para los partidos políticos como organizaciones de ciudadanos; por ello se proscribire de manera expresa la intervención de organizaciones gremiales o de cualquier otra con objeto social distinto al de formar y registrar un partido político**, en los procesos ciudadanos que la ley establece para tal efecto. En correspondencia con lo anterior se proscribire también la afiliación corporativa a los partidos.”

Como se puede ver, el origen de las disposiciones constitucionales y legales mencionadas, radica en preservar la libre participación política de los ciudadanos la cual se puede manifestar tanto en la libre asociación, la libre participación o con el simple ejercicio del sufragio pero en cualquier caso, como una manifestación personalísima del ciudadano y absolutamente libre de cualquier factor externo que pudiera coaccionar o influir en la forma o sentido de su intervención.

En concordancia con lo anterior, es de mencionarse que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se ha pronunciado respecto de los fines de preservar la separación de las organizaciones gremiales de la creación de partidos políticos en la sentencia identificada con el número SUP-JDC-514/2008 y acumulados, la cual derivó de la negativa de registro como partido político a una agrupación política nacional tras acreditarse que el líder de la agrupación mencionada lo era también de un sindicato y que los ciudadanos que conforme a los requisitos de ley, se acreditaron como afiliados para validar la supuesta “representación” del partido que se pretendía constituir, se trataba de los propios afiliados del sindicato en cuestión. Al respecto el máximo órgano jurisdiccional en materia electoral señaló lo siguiente:

“Esta Sala Superior ha sostenido el criterio de que en ejercicio del derecho fundamental de afiliación político-electoral, el ciudadano puede afiliarse o no libremente a un determinado partido político, conservar o ratificar su afiliación, o incluso desafiliarse.

(...)

El ciudadano mexicano tiene la facultad de actuar conforme dicte su voluntad, en el ámbito del derecho fundamental de asociación político-electoral (en su primer aspecto, afiliación) tal actuar se traduce en la intención de conformar un nuevo partido político, o bien, de solicitar su integración a un partido ya existente.

Lo óptimo es que el ejercicio de éste derecho ciudadano se sustente en el análisis informado que haga de las opciones políticas existentes, para que esto le permita decidirse por la que se adecue a sus inclinaciones políticas, en virtud de su contexto social, económico, étnico, etcétera.

Esto es así, porque sólo de esa manera podría entenderse que un ciudadano actúa con libertad (**ejercicio de su potestad de obrar**) al conformar una nueva opción política o solicitar su integración a una ya existente.

En tales condiciones es lógico pensar que, para captar afiliados, las agrupaciones o partidos políticos deberán desplegar las actividades necesarias, a fin de exponer a la ciudadanía sus documentos básicos, objetivos, programas de acción, etcétera, para que de manera informada, si así lo desea, el ciudadano pueda decidir libremente a qué opción solicita su integración, o bien, conformar una nueva.

(...)

Al preceptuarse que la afiliación debe ser individual, debe entenderse como personal, esto es, que cada ciudadano, por sí mismo, **deberá manifestar su voluntad de pertenecer a un determinado partido político.**

Tal exigencia tiende a evitar uno de los vicios que pueden afectar a la democracia, consistente en la afiliación colectiva, la cual debe leerse como la afiliación automática de un ciudadano a un determinado partido político, por la sola pertenencia a una institución, empresa, sindicato, etcétera.

Lo anterior en razón de que **la finalidad buscada** con el establecimiento de la norma fue, precisamente, **eliminar las prácticas de afiliación colectiva o corporativista ...**”

En el marco internacional, es de señalarse lo que en el capítulo de “condiciones de inscripción de los partidos políticos”, al respecto señala el Tratado de derecho electoral comparado de América Latina lo siguiente: ¹

“En efecto, las normas que establecen los requisitos de conformación de los partidos políticos, así como las prohibiciones, lejos de ser inocuas y sin intención, o de mero trámite formal, sientan las bases para la construcción de partidos políticos de ciertas características y no de otras, y orientados a asumir ciertas funciones y no otras.

(...)

De igual modo, cuando se establecen prohibiciones de participación de directivas de partidos políticos en directivas de sindicatos u otro tipo de organización sectorial y viceversa, se propicia la conformación de partidos pluriclasistas y no de aquellos que defiendan intereses de clase o grupos específicos.

(...)

En todos los casos las afiliaciones son individuales y la voluntad de integrar un partido político debe expresarse mediante una aceptación escrita. Éste es un elemento claro en el que las instituciones partidarias evolucionan del estadio en el que eran posibles los partidos ‘indirectos’ hacia partidos a los cuales sólo es posible pertenecer por decisión individual, **Chile llega al punto de volver incompatible la pertenencia a dirigencias partidarias y sectoriales al mismo tiempo.**”

Ahora bien, partiendo de las ideas planteadas, se puede señalar que en congruencia con el espíritu que dio origen a las distintas limitaciones tendientes a mantener a las organizaciones gremiales ajenas a la creación de partidos políticos y a cualquier intento de afiliación colectiva, con el fin de preservar el derecho personalísimo de cada ciudadano de crear un nuevo partido político o de participar o integrarse a otro ya existente, es menester fortalecer el régimen de derechos políticos de

aqueellos trabajadores agremiados cuya voluntad política es continuamente ofertada a las diferentes fuerzas políticas por parte de los líderes de los gremios a los que pertenecen, con el fin de lograr determinadas posiciones políticas a cambio de comprometer el voto colectivo de sus representados.

Resulta de la mayor trascendencia para nuestro país, establecer por un lado las bases mínimas fundamentales para fortalecer la figura sindical, a partir de procurar que los fines que busca y para los que fue creada cada organización gremial, se cumplan sin contaminarse con la injerencia de intereses externos a aquellos tendientes a procurar mejoras laborales para los trabajadores, (fin primordial de los sindicatos), y por el otro, fortalecer nuestro régimen democrático a partir de establecer nuevos mecanismos que otorguen las garantías de que cada voto que se emite en los distintos procesos electorales de nuestro país, fue derivado de la voluntad y convicción individual de cada ciudadano mexicano y por tanto, libre de cualquier factor externo de influencia o de presión que pudiese vulnerar o alterar dicha voluntad.

Por otra parte, la iniciativa que se propone tiene una íntima relación con las razones que tuvo desde su origen y con sus correspondientes actualizaciones el constituyente permanente para establecer en los artículos 55, 58 y 82 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como requisitos para ser diputado, senador y presidente de la república, el no estar en servicio activo, en caso de pertenecer al Ejército, seis meses antes de la elección, ni ser secretario ni subsecretario de Estado, procurador general de la República, gobernador de algún estado ni jefe de Gobierno del Distrito Federal, a menos de que se separe de su puesto seis meses antes del día de la elección.

Sirvan como sustento de lo señalado anteriormente, algunos argumentos del análisis del origen de los artículos y preceptos mencionados, de la obra “Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus constituciones”, quinta edición: ²

“Las fracciones IV y V, contienen requisitos de carácter negativo, pues que establecen que funcionarios públicos están incapacitados de manera condicionada o absoluta para poder figurar como candidatos a diputados. **Estas dos fracciones persiguen promover comicios libres.**

El requisito de no estar en servicio activo en el ejército, Armada y Fuerza Aérea, por lo menos seis meses antes de la elección, fue una novel disposición de la Constitución de 1917.

En el curso de los debates, el constituyente Ibarra, militar de profesión, explicó que la intención de esta disposición era evitar la concurrencia de ambas condiciones: militar de servicio y candidato a la presidencia, porque no eran compatibles entre sí. El diputado Rubén Martí aclaró que **resultaba poco creíble suponer que un militar con mando de fuerza, saliera democráticamente electo de una lucha electoral sin utilizar presión sobre el electorado.**

(...)

La misma razón se ha dado para no fungir como secretario de Estado, subsecretario, jefe o secretario general de Departamento Administrativo, procurador general de la República o gobernador de un estado durante los seis meses anteriores a la elección.

(...)

El diputado del Congreso Constituyente el C. Ibarra señalaba que en la Constitución debía de establecerse la condición forzosa de que los militares, para desempeñar cargos de elección

popular, tenían que separarse por completo del servicio cuando menos un año antes del día de la elección. **De otra manera, consideraba que seguirían teniendo ellos su mismo carácter de militares, seguirían teniendo la misma autoridad sobre sus hombres, la misma influencia en las regiones en que hubieran operado y esto burlaría el voto.**

(...)

La prohibición de pertenencia al estado eclesiástico proviene desde el Constituyente de 1857 y no sólo pretende la separación entre el Estado y la Iglesia sino **que persigue los mismos fines de evitar influencia indebida en el electorado.**

Estas fracciones estipulan la prohibición de que no se debe estar en los cargos en las circunstancias a que se refiere, por lo menos con 90 días antes de la elección, con el objeto de evitar que el puesto que ocupen ejerza una influencia sobre los electores y así poder distorsionar en su provecho la voluntad popular. La comisión redactora de 1916 debía asegurar la práctica del voto en las mejores condiciones posibles de pureza, de libertad y de confianza del acto.”

Como es posible observar, el bien jurídico tutelado en la promulgación de tales disposiciones fue el de garantizar el libre sufragio, ajeno a factores secundarios de presión o influencia, como evidentemente lo implicaría el mantener en una misma temporalidad la doble función de ser candidato y a su vez miembro activo de las fuerzas armadas, candidato y funcionario público de alto rango, candidato y ministro de culto etc., dado que desde por distintas que parezcan las funciones sujetas a limitantes, todas tienen como común denominador el constituir posiciones privilegiadas desde la cuales existiría una altísima posibilidad de influir indebidamente en la voluntad de determinados grupos, no por cuestiones de liderazgo sino por la presencia de relaciones de subordinación frente a quien podría desempeñar el cargo de candidato a un puesto de elección popular.

En ese orden de ideas, resulta imprescindible incorporar a los dirigentes de organizaciones gremiales en el listado de cargos que por su naturaleza, pueden ejercer una potencial influencia y/o presión indebida entre determinados grupos y que podría eventualmente, coartar el ejercicio libre y razonado del voto de cada individuo en nuestro país.

En efecto, se debe considerar que la influencia ejercida por un líder o dirigente sindical frente a sus agremiados, no es menor que la que puede ejercer un gobernador frente a sus gobernados, la de un ministro de culto frente a los creyentes ni la de un general del ejército frente a su tropa. Al igual que en los ejemplos planteados y de hecho ya regulados constitucionalmente, los líderes o dirigentes de las organizaciones gremiales por el sólo hecho de ostentarse como tales, cuentan con una gran capacidad de manipular voluntades en tanto de acuerdo a la propia definición de liderazgo, “es un patrón de conducta cuyo propósito es la organización y dirección de los esfuerzos de un grupo hacia el logro de fines deseados.”³

Según Petracca, “los líderes son personas que dentro de un grupo detentan una posición de poder que influye en forma determinante en las decisiones de carácter estratégico, poder que ejerce activamente y que encuentra una legitimación en su correspondencia con las expectativas del grupo”.⁴

Bajo esa lógica, es inconcuso que la participación como candidato a un cargo de elección popular de un líder o dirigente gremial en funciones, sin duda habrá de inducir el sentido del voto una

amplísima mayoría de los cientos o miles de ciudadanos que formen parte de la organización que se lidera.

Si tomamos la definición de Petraca antes citada, podemos concluir que el hecho de no establecer reglas a la participación de líderes o dirigentes sindicales que desean ocupar puestos de elección popular, evidentemente generaría vicios por partida doble, es decir, por un lado contaminando la esencia y fines de la organización gremial de que se trate y por el otro, quebrantando directa o indirectamente la libertad del sufragio de los trabajadores o agremiados representados, ante el sentir generalizado de que las expectativas del dirigente, han de ser en beneficio absoluto de las expectativas del grupo y por tanto, habrá de incentivar indebidamente su apoyo incondicional en sus fines electorales.

No debe pasar inadvertido que las reflexiones mencionadas, no son casuales sino por el contrario, guardan absoluta congruencia con lo dispuesto en los artículos 41 de la Constitución Política y 22 del código comicial federal ambos anteriormente descritos, en cuanto a la inalienable prohibición a las organizaciones gremiales de intervenir en modo alguno en la creación de partidos y cualquier forma de afiliación corporativa.

En tal sentido, resulta de la mayor relevancia el establecer reglas específicas con el fin de evitar que los fines que busca una organización gremial, se mezclen con los fines de una organización política los cuales no sobra mencionar, son muy distintos y por tanto, es menester garantizar que en las intenciones de participación política-electoral de un dirigente gremial en concreto, en forma alguna se comprometa la voluntad política libre e individual de sus agremiados para la consecución de sus fines particulares.

No es óbice mencionar que con la presente iniciativa, de modo alguno se pretende restringir el ejercicio de los derechos políticos de los líderes gremiales en tanto éstos, como ciudadanos mexicanos, en todo momento pueden hacerlos valer. Por el contrario, la propuesta busca por un lado fortalecer los fines de las organizaciones gremiales preservando la esencia de su creación y por el otro, dotar a sus trabajadores afiliados o a sus agremiados de condiciones idóneas para que puedan ejercer su garantía constitucional de participación política libre e individual, ajena a intereses particulares y ajenos a los de la organización a la que pertenecen.

Asimismo se debe reconocer y destacar la positiva trascendencia que reviste el que aquellos que en algún momento han liderado organizaciones gremiales, deseen participar activamente e incorporarse en los asuntos políticos del país. No obstante, en la participación de dirigentes gremiales como candidatos, deben prevalecer las mismas inquietudes que motivaron los artículos que se proponen adicionar, en el sentido de establecer un tiempo para separarse del encargo con anterioridad a la elección, con el fin de evitar que la influencia que un dirigente ejerce en los fines de la organización, contamine la voluntad de sus representados en intenciones electorales que no les corresponde a éstos, así como la eventual utilización de recursos humanos y materiales de la estructura que tiene bajo su mando, y que resultaría inaceptable se les diera un uso distinto a aquellos para los que están destinados.

De esta forma, las personas que ejerzan la función de dirigentes gremiales y que a su vez pretendan participar como candidatos a algún puesto de elección popular, deberán sujetarse a las condiciones de elegibilidad contenidas en los artículos 55, 58 y 82 constitucionales al igual que todas las otras hipótesis que se encuentran contempladas en las mismas, ya que como se ha justificado y en virtud de la naturaleza de lo que representan, existe una potencial probabilidad de que se induzca el voto de aquellos que dirige y por tanto, al establecer como requisito de elegibilidad el no fungir como

dirigente gremial o en su caso, separarse en definitiva de dicho cargo en un tiempo determinado de anterioridad al día de la elección, con toda certeza se les estará otorgando a los miembros de las organizaciones gremiales las garantías fundamentales para ejercer el sufragio de manera libre, individual y razonada y sobre todo, ajena a cualquier elemento que pudiera generar algún tipo de presión o coacción indebida que pudiera influir para razonar de un modo o de otro.

Por lo anterior, se propone adicionar los artículos 55 y 82 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el fin de establecer como condicionante de elegibilidad para ocupar cargos de elección popular a aquellas personas que fungen como dirigentes de organizaciones gremiales, el separarse en definitiva de su encargo con por lo menos seis meses de anticipación a la fecha de la elección y con ello, evitar una indebida presión o coacción electoral entre los individuos que representa así como la utilización de recursos materiales y humanos de la organización, para fines distintos a ella.

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

Decreto por el que se adicionan los artículos 55 y 82 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Único. Se adiciona una fracción VII al artículo 55 y 82, y se recorren las subsecuentes de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 55. Para ser diputado se requieren los siguientes requisitos:

(...)

VII. No ser dirigente de una organización gremial, salvo que se hubieren separado de su encargo, de manera definitiva, seis meses antes del día de la elección.

(Se recorre el inciso VII para quedar como inciso VIII)

Artículo 82. Para ser Presidente se requiere:

(...)

VII. No ser dirigente de una organización gremial, salvo que se hubieren separado de su encargo, de manera definitiva, seis meses antes del día de la elección.

(Se recorre el inciso VII para quedar como inciso VIII)

Transitorio

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

Notas

¹ *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina.* Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Fondo de Cultura Económica.

2 *Derechos del pueblo mexicano, México a través de sus constituciones*. Coedición de Editorial Porrúa y Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión. Quinta Edición. Tomos VII y IX.

3 *Diccionario electoral*. Instituto Nacional de Estudios Políticos. Segunda edición, pág. 232.

4 Ídem.

Dado en el recinto legislativo de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, a 15 de febrero de 2011.

Diputado Agustín Castilla Marroquín (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 40. 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 de la LXI Legislatura de la Cámara de Diputados, 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 en lo dispuesto en los artículos 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a consideración del pleno de la honorable Cámara de Diputados la presente iniciativa con proyecto de decreto por la que se reforma artículo 40. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo a la siguiente

Exposición de Motivos

1. Los niños en una sociedad representan el futuro y porvenir de la misma, ya que serán estos los ciudadanos que lleven las riendas del andar del país. Por otro lado son la descendencia y la perpetuación de la raza humana y por esta razón se ha establecido como obligación del estado proteger a los menores brindándoles todos los elementos necesarios para su desarrollo integral.
2. En nuestras leyes se protege a los menores de distintas formas, desde los derechos fundamentales hasta los lineamientos para aquellos que trabajan.
3. En materia de salud también se les considera de prioridad y se regulan diversas disposiciones respecto a su cuidado, prevención de adicciones entre otras.
4. Uno de los beneficios con el que goza el menor en nuestro país es aquel que le exime del pago de cuota de recuperación por concepto de atención médica y medicamentos a todo menor a partir de su nacimiento hasta los cinco años cumplidos, que no sea beneficiario o derechohabiente de alguna institución del sector salud, esto está establecido en la Ley General de Salud en el artículo 36, sin embargo en este mismo artículo dice que para el cumplimiento de esta disposición será requisito indispensable que la familia solicitante se encuentre en un nivel de ingreso correspondiente a los tres últimos deciles establecidos por la Secretaría de Salud.
5. Son considerados bebés aquellos humanos que son menores de 12 meses de vida; a esta edad no caminan, ni hablan ni son capaces de valerse por sí mismos en ningún aspecto.
6. Brindar un servicio médico a los bebés no debe estar condicionado a ninguna clase de requisito, debe ser también gratuito y ser previsto por nuestra Carta Magna en los derechos fundamentales de los niños, garantizando más oportunidades de sobrevivencia en los bebés que son vulnerables.
7. En otros países, como Colombia, se establece en la Constitución en su artículo 50 lo siguiente: todo niño menor de un año que no esté cubierto por algún tipo de protección o de seguridad social, tendrá derecho a recibir atención gratuita en todas las instituciones de salud que reciban aportes del estado.
8. Podemos observar que el derecho de los menores de un año a recibir atención gratuita está garantizado por la constitución y no está limitado a un requisito socioeconómico.

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

Decreto

Único. Se modifica el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue

Artículo 4. (párrafos 1 y dos)

Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La Ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución.

Los menores de un año de vida tendrán derecho a recibir atención médica gratuita en todas las instituciones de salud que reciban aportes del estado.

Transitorios

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 10 de febrero de 2011.

Diputado José del Pilar Córdova Hernández (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA LUCILA DEL CARMEN GALLEGOS CAMARENA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

La que suscribe, diputada federal Lucila del Carmen Gallegos Camarena, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional de la LXI Legislatura del Honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en la fracción I del numeral 1 del artículo 6 y demás relativos del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración del pleno de esta honorable asamblea iniciativa que reforma el primer párrafo de la fracción VIII del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente:

Exposición de Motivos

La participación paritaria de las mujeres y de los hombres en el proceso de toma de decisiones es un elemento fundamental para llegar a una verdadera igualdad entre hombres y mujeres, además, proporciona un equilibrio que refleja de manera más exacta la composición social y se perfila como una exigencia de la democracia que tiene resultados positivos, ya que introduce nuevas ideas y valores lo que nos lleva a la obtención de resultados que tomen en cuenta los intereses y necesidades del conjunto de la población.

No obstante lo expuesto, se puede afirmar que, a pesar de que en todos los países existe un movimiento generalizado de democratización, y que en nuestro país, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos consagra en el artículo 4o. la igualdad jurídica entre mujeres y hombres, las mujeres suelen estar insuficientemente representadas en los ámbitos donde se toman las decisiones, tanto de carácter político como económico, es decir, esta igualdad de *jure* no se ha logrado traducir en la presencia y participación igualitaria de facto de mujeres y hombres en los espacios de poder y representación política.

Lo anterior, se debe en mucho a que los dispositivos y estructuras de las instituciones políticas mantienen vigentes una serie de dinámicas, rutinas y prácticas que en conjunto restringen el derecho de las mujeres para acceder y participar de la misma manera que los hombres en los espacios políticos de liderazgo, toma de decisiones y en general en todos aquellos ámbitos clave de poder, determinantes en la definición del interés colectivo de la sociedad. Esta situación expresa una contradicción y un desafío central de la democracia moderna.

De tal forma que, aun aquéllas mujeres que logran llegar a ocupar ciertos espacios de poder suelen sufrir aislamiento y ser excluidas de la toma de decisiones fundamentales, si no cuentan o no logran obtener el apoyo mayoritario de los hombres.

Generalmente las mujeres son tratadas como minoría, ignoradas, intimidadas, predominando un ambiente masculino en el que la competencia y la agresividad son elementos básicos, características que deben ser desarrolladas por quienes aspiren a formar parte de la clase política con poder para definir y tomar las decisiones centrales de la agenda pública.

Por ello es preciso subrayar que las restricciones en la participación política que padecen las mujeres no están determinadas por sus cualidades individuales (aptitudes, personalidad y

habilidades personales), sino que son expresión de una cultura política androcéntrica que realza los valores masculinos y establece oportunidades desiguales en el ejercicio de la ciudadanía, cuyo resultado es la tendencia general de que la participación política de las mujeres se concentre en las posiciones de base, mientras que las de liderazgo, aquéllas de mayor estatus y altamente valoradas, sean ocupadas mayoritariamente por hombres.¹

En México, de acuerdo a un documento elaborado por el Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género de esta honorable Cámara de Diputados, históricamente del total de municipios, las mujeres nunca han logrado superar siquiera el 5 por ciento en el cargo de Presidentas Municipales; para 2008, la situación era la siguiente: De los 2,455 municipios, 2,343, lo que equivale al 95.4 por ciento, estaban presididos por hombres, mientras que sólo 112, esto es 4.6 por ciento, eran gobernados por mujeres. Más aun, habría que considerar que fue apenas ese año, cuando se logró traspasar a nivel nacional el 4 por ciento de mujeres presidentas municipales.

Respecto a la participación política de las mujeres a nivel municipal encontramos que en enero de 2009, de los 2,455 municipios que conforman el país; 2,343 estaban presididos por hombres y sólo 112 por mujeres (Inafed, 2009), esto significa que sólo el 4.6 por ciento de los municipios del país estaban gobernados por mujeres.

Con respecto a la conformación de los municipios también se puede mencionar que en enero de 2009, existían en el país 2 319 sindicaturas, de las cuales solamente 366 son ocupadas por mujeres. En contraste, la participación de hombres en este cargo asciende a 1953. De estas cifras se puede deducir que en términos porcentuales la participación de mujeres a cargo de una sindicatura representa sólo el 16 por ciento. De igual manera, encontramos que de las 15 903 regidurías existentes en enero de 2009, únicamente 4 611 eran ocupadas por mujeres, representando el 29 por ciento.

Esta situación, de acuerdo con las estudiosas del tema, implica que el ámbito local –el municipio– constituye el espacio más difícil y resistente para el avance de la participación de las mujeres en la toma de decisiones (Barrera y Massolo, 2003). Sin embargo, a pesar de las enormes brechas de desigualdad de género expresadas en el ámbito municipal, es apenas ahora cuando se está empezando a reconocer como un problema grave.²

A la fecha, la igualdad jurídica entre mujeres y hombres para participar en los espacios políticos municipales no se ha logrado traducir en una presencia equilibrada que exprese la igualdad de condiciones; por el contrario, el ámbito del municipio ilustra una situación realmente grave en lo que concierne a la igualdad de género debido a que la participación política de las mujeres en los órganos del gobierno municipal ha quedado sumamente rezagada.

La infrarrepresentación de las mujeres en los puestos de toma de decisiones políticas denota un grave déficit democrático. Esto ha llevado a las organizaciones de mujeres a pedir la llamada democracia paritaria.

El concepto de democracia paritaria, desarrollado por el Consejo de Europa, se basa en la premisa de que la sociedad está compuesta por igual de mujeres y de hombres y de que el pleno ejercicio de los derechos de ciudadanos y ciudadanas depende de una representación equitativa de ambos en la toma de decisiones políticas. Reconoce el hecho de que la humanidad está formada por mujeres y hombres con igual dignidad y valor, e implica que la democracia no puede ser genuina si no comprende a los seres humanos tal y como son realmente, es decir, mujeres y hombres; además, reconoce que ambos pueden aportar algo a la sociedad. Este concepto puede interpretarse como la

plena participación de las mujeres en pie de igualdad, en todos los niveles y aspectos del funcionamiento de una sociedad democrática. Significa, asimismo, que la participación de cada uno de los sexos en los órganos decisorios debe darse en condiciones de igualdad.

La participación política de las mujeres en condiciones de igualdad con los hombres en el ámbito municipal es un requisito básico para la redefinición de la agenda pública, la modificación de los roles tradiciones de género, la potenciación del liderazgo de las mujeres y el impulso de la democracia paritaria.

En este sentido es importante considerar que la participación política de las mujeres en el ámbito del municipio no se agota en el aumento de su presencia en los órganos de decisión, sino que también implica el reconocimiento de que en el ámbito local son las mujeres las principales gestoras de servicios básicos como salud, educación, vivienda, agua potable, proyectos productivos etc. lo cual expresa su carácter como agentes activas del desarrollo. Esta experiencia integrada como parte de la gestión pública municipal en aspectos gubernamentales y administrativos contribuye a mejorar la eficiencia en la aplicación de recursos, traducidos en bienes y servicios públicos encaminados a la resolución de problemas municipales y a mejorar la calidad de vida de las personas.

Estamos convencidos que los cambios en la vida política y en la toma de decisiones, así como el interés por la utilización eficaz de los recursos humanos y sus capacidades, son factores que crean un entorno favorable para conseguir un equilibrio entre los sexos en materia de representación e influencia. La presencia cada vez mayor de las mujeres en las instituciones y en los órganos decisorios, particularmente en el ámbito municipal, supondría una renovación de valores, ideas y formas de comportamiento beneficiosas para la sociedad en su conjunto y contribuiría a conseguir el objetivo de democracia paritaria.

El objeto de esta iniciativa es precisamente impulsar el acceso de las mujeres a puestos decisorios, a través de una reforma constitucional que promueva la paridad en la integración de los ayuntamientos del país. Al aprobarla, este honorable Congreso de la Unión estará contribuyendo al empoderamiento de las mujeres y su participación en condiciones de igualdad en los procesos de toma de decisiones y acceso al poder, elementos fundamentales para logro de la igualdad, el desarrollo y la paz. Promover el empoderamiento de las mujeres es promover el empoderamiento de México.

En atención a lo expuesto, someto a consideración de esta honorable Cámara de Diputados la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforma el primer párrafo de la fracción VIII del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Único. Se reforma el primer párrafo de la fracción VIII del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 115. ...

I. a VII. ...

VIII. Las leyes de los estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios, **asimismo, deberán establecer en la integración de los ayuntamientos, la representación equilibrada entre mujeres y hombres.**

...

IX a X. ...

Transitorio

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

Notas

1 Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género, Cámara de Diputados.- *La participación política de las mujeres en el ámbito municipal*. México, 2008.

2 Ídem

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, febrero de 2011.

Diputada Lucila del Carmen Gallegos Camarena
(rúbrica)

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 55 Y 58 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO GUILLERMO CUEVA SADA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PVEM

Problemática

Refiere baja calidad de los proyectos legislativos, provocando alto grado de rezago y falta de acuerdos políticos que permitan avances en las reformas que necesita el país.

Argumentación

En la actualidad México enfrenta desafíos importantes en materia legislativa, que se observan en la constante necesidad de reformas estructurales y acuerdos que permitan la integración del país a la constante evolución del entorno mundial, desde los índices de competitividad que requerimos para estar en equilibrio con el desarrollo y transformación internacional hasta el perfeccionamiento de las normas que regulan las conductas de la sociedad.

Todo lo anterior obliga irrefutablemente a los legisladores a brindar los mejores esfuerzos y capacidades para formular nuevos proyectos, mecanismos e instrumentos que desarrollen y estimulen el desarrollo y la normatividad como pilares fundamentales del crecimiento y sustentabilidad de una nación

Es claro que una democracia de calidad es el régimen, en donde celebran elecciones competitivas, con regularidad y bajo condiciones de libertad y justicia. Pero también un democracia debe garantizar un Estado democrático de derecho, en donde se ejercen libertades políticas y civiles sobre mecanismos institucionales para la rendición de cuentas.

El sistema Parlamentario supone dos funciones: la legislativa y la representativa. Esta última ha sido ampliamente debatida desde el punto de vista de su inviabilidad (pese a la concepción de Jean-Jacques Rousseau, que sostenía la inviabilidad de la representación y ésta acabó por imponerse). Este hecho supuso que el Parlamento se erigiera en el depositario de la voluntad y soberanía del pueblo.

De acuerdo a lo anterior es que podemos ver que esta función representativa desafortunadamente ha sido abusada, provocando que los espacios legislativos sean en muchas ocasiones presas del poder político dejando de lado la importancia de la función legislativa, de la cual proviene el perfeccionamiento de las normas que rigen a la sociedad. Si bien los legisladores tienen el derecho de contar con personal especializado en la materia parlamentaria que les oriente y apoye en las cuestiones técnicas, se hace necesario y justo brindarle a la ciudadanía, la oportunidad real de elegir legisladores con un cierto grado de estudios, que les permita tener una visión global de las problemáticas y los métodos de solución desde el ámbito legislativo y sea señal de integridad en la actitud de compromiso, servicio y vocación a los ciudadanos y al país.

Tener un Congreso con legisladores de formación académica sólida, conocedores de nuestra cultura, con pluralidad en sus formaciones profesionales pero con sensibilidad y representación social, produciría un importante impacto en el tipo de debate, la formación de proyectos legislativos, deliberación y acuerdos.

Es por lo anterior que debemos propiciar condiciones adecuadas que permitan el desarrollo libre de las capacidades de los legisladores en el ámbito parlamentario, porque solo así podremos lograr trabajo legislativo realmente enfocado a formar un marco normativo que permita un Estado de Derecho con pleno desarrollo económico-político y social.

El caso del Poder Judicial es contrario a lo que sucede en el Poder Legislativo, pues para ser ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es requisito legal contar con título profesional de licenciatura en Derecho, lo que permite una especialización probada en el área que va a desarrollar. No obstante el Poder Judicial respalda el desarrollo de su fuerza laboral con un programa de capacitación permanente en la denominada carrera judicial.

El Congreso de la Unión, en el afán de una mejor estructura gubernamental, con instituciones capaces y personal de cualidades técnicas y profesionales que desarrollen sus actividades en los diferentes encargos frente a las dependencias; ha venido legislando para exigir un perfil mínimo con las aptitudes y especialidades profesionales de los funcionarios que nombre el Poder Ejecutivo, o de aquellos que requieren la ratificación del Senado de la república. Asimismo ha manifestado la inconformidad sobre de quienes no considera lo suficientemente aptos para desempeñar deberes públicos como una legítima facultad parlamentaria.

De tal modo que los legisladores debemos asumir la misma responsabilidad con nuestros representados y dejar las bases para que transitemos a una representatividad cualitativa que enriquezca las labores del Congreso y estemos en una posición decorosa de profesionalización y de calidad moral para exigir a los funcionarios habilidades y talentos para el digno ejercicio de sus funciones.

Compañeras y compañeros legisladores, la ciudadanía demanda más de nosotros, tanto en resultados como en procedimientos, una forma de revelar la voluntad política de parte de todas las fuerzas políticas es que se incluya entre los requisitos constitucionales para ser legislador federal un grado de estudios mínimo del que pueda desprenderse que se ejercerá con ética profesional y decoro la función parlamentaria.

Podemos esperar que existan intereses que ataquen esta propuesta de profesionalizar a los legisladores, aludiendo a la “representatividad” como si fuera a ser victimizada, pero seamos conscientes de nuestro futuro, de nuestro encargo y de la importancia del mismo, recordemos que la ciencia o la técnica no se encuentran en conflicto con la representatividad y por el contrario, la fortalecen. Esto significa que esta reforma nos llevaría a una representatividad cualitativa, profesional, allegada de más conocimientos útiles para la amplia gama de labores que nos ocupan durante nuestro encargo constitucional.

En esta gratificante labor todos nos hemos llegado a enfrentar a retos para la construcción de una norma más eficiente y adecuada en diversas disciplinas y, la formación profesional implica que como legisladores nos especialicemos en alguna rama de la ciencia o técnica para afrontar, proponer, enfocar de manera preferente más no limitativa los esfuerzos y proyectos legislativos.

No han sido pocas, las vergonzosas notas críticas a la preparación académica de los legisladores, en particular la de ésta Cámara, señalando la proporción de legisladores que concluyó el nivel licenciatura en relación con aquellos que no lo han conseguido. Hacen referencia a los ingresos que reciben los legisladores sin grados académicos en relación a los ciudadanos que tienen posgrados y otros conocimientos de validez oficial. Es importante aclarar que los grados académicos no

demeritan el talento de las personas, pero son un buen referente de las capacidades de la gente para desempeñar un cargo de alta responsabilidad como bien lo es el de legislador.

El motivo de la presente propuesta no es finalizar el tipo de notas periodísticas que señalen o pongan en evidencia el grado de estudios que los legisladores tenemos, esto va más allá, se trata de dar a la ciudadanía mayor certeza de nuestra labor así mismo de la calidad de los trabajos que nos proponemos para su bienestar, de hacer su representación más digna y especializada en alguna disciplina, por ende más profesional.

Nuestro Congreso, de manera atinada ha constituido centros de estudios y otros grupos de trabajo en materias específicas, ha colaborado con el sector académico y establecido convenios con instituciones de educación superior, lo cual no implica el interés en profesionalizar el trabajo legislativo, sin embargo, se torna un asunto de interés nacional que los legisladores contemos con un grado de estudios que implique que además de nuestra experiencia empírica, talentos prácticos, sensibilidad política y otras virtudes que enriquecen la labor parlamentaria poseemos los conocimientos técnicos y científicos para asumir nuestra función y exigir de otros funcionarios un desempeño eficaz.

¡Seamos mejores legisladores para nuestro México y pongamos el ejemplo!

Fundamentación

Fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y de conformidad con lo dispuesto en la fracción VIII del artículo 3, numeral 1, fracción I, del artículo 6, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

Denominación del proyecto

Iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforman los artículos 55 y 58 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos .

Único. Se adiciona un párrafo VIII, al artículo 55 y se reforma el artículo 58, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 55. Para ser diputado se requieren los siguientes requisitos:

I. a VII...

VIII. Poseer al día de la elección, título profesional que acredite el grado de educación superior, expedido por autoridad o institución legalmente facultada para ello.

Artículo 58. Para ser senador se requieren los mismos requisitos que para ser diputado, excepto el de la edad, que será la de 25 años cumplidos el día de la elección **y que el título profesional que ostente, cuente con una antigüedad mínima de 1 año.**

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 17 de febrero de 2011.

Diputado Guillermo Cueva Sada (rúbrica)

QUE REFORMA, ADICIONA Y DEROGA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS; Y DE LAS LEYES ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES, FEDERAL DE COMPETENCIA ECONÓMICA, DE LA COMISIÓN REGULADORA DE ENERGÍA, DE LA COMISIÓN NACIONAL BANCARIA Y DE VALORES, FEDERAL DE INSTITUCIONES DE FIANZAS, GENERAL DE INSTITUCIONES Y SOCIEDADES MUTUALISTAS DE SEGUROS, DE LOS SISTEMAS DE AHORRO PARA EL RETIRO, Y DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, A CARGO DEL DIPUTADO ALBERTO EMILIANO CINTA MARTÍNEZ Y SUSCRITA POR INTEGRANTES DE DIVERSOS GRUPOS PARLAMENTARIOS

Los que suscriben, diputados Alberto Cinta Martínez (PVEM), Manuel Ignacio Acosta Gutiérrez (PRI), Norma Sánchez Romero (PAN), Mario Alberto Di Costanzo Armenta (PT), César Daniel González Madruga (PAN), Nancy González Ulloa (PAN), Jorge Alberto Juraidini Rumilla (PRI), Israel Reyes Ledesma Magaña (PRI), Vidal Llerenas Morales (PRD), Armando Ríos Piter (PRD), María Teresa Ochoa Mejía (Convergencia) y Melchor Sánchez de la Fuente (PRI), a la LXI Legislatura del Congreso de la Unión e integrantes de la Comisión Especial para la Competitividad, con fundamento en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de conformidad con lo dispuesto en los artículos 55, fracción II, y 62 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someten a consideración del pleno de la honorable Cámara de Diputados la presente iniciativa que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y otras leyes federales con el objetivo de fortalecer a los órganos reguladores mediante la creación de una nueva figura jurídica dentro de la administración pública federal, de acuerdo con la siguiente

Exposición de Motivos

Durante la última década, México se ha rezagado de manera importante en materia de competitividad. En el Índice Global de Competitividad 2010-2011, elaborado por el Foro Económico Mundial, el país ocupa la posición 66 de 139 economías analizadas, habiendo registrado un retroceso de 6 posiciones respecto del reporte anterior.

El índice muestra que uno de los principales problemas del país se encuentra en la calidad de las “instituciones públicas”, colocándonos en la preocupante posición 110. Dentro de este rubro se evalúan, entre otros factores, los derechos de propiedad, la ética y corrupción, el favoritismo de las decisiones gubernamentales, la ineficacia gubernamental, la transparencia en la elaboración de las políticas públicas y la seguridad. El factor más problemático para hacer negocios en el país es la “burocracia gubernamental ineficaz”.

Por su parte, bajo el indicador referido, la ineficiente regulación se refleja en el pilar de “eficiencia del mercado de bienes”, donde México ocupa la posición 96. En particular, llama la atención el rubro de “competencia doméstica”, donde nos encontramos en la posición 119, muy por debajo de países con un nivel de desarrollo similar, inclusive menor al nuestro, tal es el caso de Chile, China, Guatemala, Ghana, Honduras, India, Kenia, Nigeria, Panamá, Perú, entre otros.

El rezago competitivo en nuestro país también se muestra en otros indicadores, incluyendo el del *World Competitiveness Yearbook 2010*, elaborado por el International Institute for Management

Development, donde ocupamos la posición 47 de 58, y en el Índice de Competitividad Internacional 2009 del Instituto Mexicano de Competitividad, en el que nos encontramos en la posición 32 de 48 países. En estos últimos casos, el factor institucional es también una de las principales causas de la baja posición competitiva de nuestro país.

Todo lo anterior se refleja en la inequitativa distribución de riqueza. Bajo el Coeficiente de Gini, que mide la desigualdad (entre el 0 y 100, donde 0 corresponde a perfecta igualdad y 100 a perfecta desigualdad), México obtiene un coeficiente de 51.6 para 2008, ubicándose como uno de los países con peor distribución de riqueza en el mundo (World Bank Development Indicators, 2010).

Pese a que los índices referidos no dejan de ser referentes que deben formar parte de un análisis más comprensivo, ilustran de manera clara una situación que viene dañando al país de forma brutal desde hace mucho tiempo: una economía fuertemente concentrada, monopolizada y distorsionada a la par de un Estado débil para intervenir eficazmente en la economía a efecto de procurar bienestar social y el funcionamiento óptimo de los mercados.

La literatura económica y la evidencia señalan claramente que las instituciones juegan un rol crucial en el crecimiento y desarrollo. En este orden de ideas, los mercados funcionales dependen de raíces institucionales profundas. Si bien el Estado no debe reemplazar al mercado, sí debe proveer los cimientos básicos para su adecuado funcionamiento, por ejemplo, definiendo los derechos de propiedad, garantizando la seguridad jurídica y física de las personas y sus bienes, e instaurando un sistema de administración de justicia. Además, el Estado debe corregir una serie de fallas para garantizar el correcto funcionamiento de los mercados y el suministro adecuado, de calidad y precio justo, de los servicios públicos indispensables para la sociedad.

En particular, cuando se trata de áreas como la competencia económica o sectores como el transporte, energía, telecomunicaciones y servicios financieros, los modelos modernos y exitosos de gestión pública exigen una forma especial y continua de control que privilegie la autonomía en la toma de decisiones, políticas de largo plazo y el uso de la técnica sobre consideraciones políticas o cortoplacistas. Es así como nacieron y se han consolidado alrededor del mundo los reguladores económicos.

El Estado es más eficaz para procurar la eficiencia de los mercados y el desarrollo de los diversos sectores cuando actúa a través de agentes sólidos dotados de arreglos institucionales especiales. Considerando las mejores prácticas internacionales, estos arreglos tienen que ver con la existencia de un mandato claro y explícito, una gama suficiente de atribuciones, grados importantes de autonomía, así como la suficiencia de recursos humanos y económicos. Sin estas características, el regulador pierde capacidad para cumplir con el objetivo de política pública que le ha sido encomendado.

Por otra parte, debido a que gozan de mandatos delegados con importantes espacios de discrecionalidad, autonomía y poder, los reguladores deben ser transparentes y rendir cuentas a los poderes públicos y la sociedad de forma efectiva, mostrando que privilegian el interés público en todo momento. Estos arreglos deben guardar un equilibrio que sólo se logra mediante una adecuada ingeniería institucional.

Los órganos reguladores mexicanos, en general, son sumamente frágiles a causa de su mal diseño institucional. Prácticamente todos presentan carencias e insuficiencias evidentes respecto de su mandato, atribuciones, autonomía y recursos económicos y humanos. Son también, en lo general, poco transparentes y tienen un bajo nivel de rendición de cuentas, lo que impide evaluar si están

cumpliendo su mandato. Esto explica, en parte, el déficit de desempeño de los reguladores y, en algunos casos, la baja legitimidad y credibilidad de la que gozan.

La Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), en su reporte de México en 2007, recomendó ajustes al marco de los reguladores a efecto de mejorar la infraestructura en el país, incluyendo la asignación de recursos adecuados a la Comisión Federal de Competencia (CFC) y a los diversos reguladores sectoriales, así como incrementar la autonomía y facultades de los reguladores y fortalecer la cooperación interinstitucional entre éstos.

Por su parte, el Instituto Mexicano para la Competitividad, en el Índice Global de Competitividad 2009, hizo hincapié en la necesidad de fortalecer la política de competencia en todos los sectores, lo que incluye el fortalecimiento de los propios reguladores.

En fechas recientes, algunos centros de investigación mexicanos se han dado a la tarea de estudiar el tema. Por ejemplo, en octubre de 2009 el Centro de Estudios Espinosa Yglesias publicó el documento denominado “Evaluación del Desempeño de los Órganos Reguladores en México”, mismo que evalúa a la CFC, la Comisión Federal de Telecomunicaciones (Cofetel), la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) y la Comisión Reguladora de Energía (CRE). Aunque en distintos grados, la conclusión arrojó un notorio déficit de desempeño aparejado de carencias institucionales. Trabajos recientes de la Red Mexicana de Competencia y Regulación impulsada por el Centro de Investigación para el Desarrollo también han detectado una grave fragilidad institucional en los reguladores y concluido que es necesario revisar y modificar su actual forma jurídica, misma que resulta obsoleta e inadecuada.

En virtud de lo anterior, y con el objetivo de identificar los principales retos y desafíos que enfrenta México en materia de regulación, la Comisión Especial para la Competitividad de la Cámara de Diputados realizó diversas mesas de análisis y discusión sobre la CFC, la CRE, la CNBV, la Cofetel y la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (Cofemer). En estas reuniones, reconocidos especialistas identificaron diversas áreas de oportunidad y coincidieron en la necesidad de fortalecer a los reguladores. En todos los casos, señalaron la conveniencia de incrementar los niveles de autonomía, así como de intensificar diversos mecanismos de transparencia y rendición de cuentas.

La presente iniciativa propone fortalecer a los reguladores de forma sistémica, en lo que se refiere a una serie de arreglos comunes que deben caracterizar a dichas instituciones. En particular, busca (i) incrementar su nivel de autonomía, solidez institucional y posición en la administración pública federal, (ii) establecer mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, (iii) fortalecer los requisitos de elegibilidad de los mandos individuales o colegiados y establecer una sana colaboración entre Poderes a efecto de procurar el nombramiento de los mexicanos más aptos, (iv) establecer medios jurídicos que permitan un mejor y más eficaz ejercicio del mandato de cada Órgano Regulador (v) fomentar la colaboración y el trabajo interinstitucional entre éstos y (vi) prever mecanismos adecuados de revisión jurisdiccional.

Cabe señalar que la Iniciativa busca establecer un diseño institucional único de los Órganos Reguladores en lo que se refiere a una serie de arreglos que deben ser comunes. Las leyes dispondrán para cada caso los arreglos específicos pertinentes, que serán adicionales y no sustitutos de los que plantea esta Iniciativa, como por ejemplo el mandato, atribuciones y procedimientos especiales.

La autonomía es la característica definitoria del regulador. Este elemento presupone la pertenencia pero a la vez sana distancia respecto del gobierno. Una primera dimensión consiste en que el

regulador tenga la capacidad de adoptar resoluciones sin injerencia de los mandos superiores y ausente de cualquier tipo de interferencia política. No obstante, la autonomía también se ve fortalecida en las dimensiones presupuestal y administrativa.

De acuerdo con una encuesta realizada a 87 países, tanto desarrollados como en vías de desarrollo, en áreas de competencia, servicios financieros, telecomunicaciones, energía, transporte y agua, se detectó que en el 67 por ciento de los casos existen reguladores autónomos, es decir, son autoridades separadas del Ministerio encargado de la política del sector. (United Nations Conference on Trade and Development, Survey of Infrastructure Services Regulators, March 2010.)

En México, la gran mayoría de los reguladores adoptan la figura de “órganos desconcentrados”, la cual es definida en el artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) como órganos administrativos “jerárquicamente subordinados” a las Secretarías de Estado con “facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso”. La figura fue concebida para atenuar los inconvenientes de la centralización y llevar la función administrativa fuera de la capital del país. Sin embargo, los reguladores a que se refiere esta Iniciativa son atípicos en la medida que tienen una serie de atribuciones originarias que no se sujetan al poder de instrucción y revisión de los mandos superiores (a excepción de la Cofetel). Lo anterior ha creado una constante confusión respecto de la verdadera naturaleza de los reguladores mexicanos, mismas que ha generado una serie de problemas prácticos.

En general, la figura de “órgano desconcentrado” es obsoleta para los reguladores económicos y genera una serie de problemas, como la interferencia política y tensión institucional (al ser órganos que forman parte de las Secretarías), fragilidad presupuestal, conflictos de interés y debilidad de interlocución frente al Titular del Ejecutivo y las dependencias y entidades de la administración pública federal. Adicionalmente, debido a su naturaleza de “órganos desconcentrados”, el Congreso de la Unión enfrenta límites importantes para legislar arreglos que podrían ser sumamente convenientes. Así, por ejemplo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió que la intervención del Senado de la República en los nombramientos de los comisionados, así como la obligación del regulador de entregar reportes al Congreso, resultan inconstitucionales, principalmente por violar el principio de división de poderes (acciones de inconstitucionalidad 26/2006 y 33/2006).

Por las razones anteriores, la iniciativa propone crear una nueva figura que formaría parte de la Administración Pública Centralizada, para que los reguladores tengan el mismo nivel que la Consejería del Ejecutivo Federal y las Secretarías de Estado, aunque con reglas especiales en materia de autonomía, transparencia y rendición de cuentas.

La autonomía es necesaria para evitar la interferencia política-burocrática y procurar la toma de decisiones autónoma, imparcial, objetiva y científica, pero no constituye un fin en sí mismo. Por ello, la Iniciativa reconoce la importancia de que los reguladores formen parte de la Administración Pública Central. De esta forma, aunque con grados importantes de autonomía, los reguladores quedan sujetos a leyes y políticas de corte transversal que garantizan una alineación a políticas generales de gobierno y a una vigilancia y tutela razonables por parte del Ejecutivo. Otras formas, como la autonomía constitucional y la descentralización, corren el riesgo de fraccionar y aislar la política regulatoria y debilitar al Estado en su capacidad de rectoría. La autonomía constitucional es un modelo de excepción para ciertas funciones políticas o sociales (a excepción de los bancos centrales). Por su parte, la descentralización, que opera bajo un sistema de jerarquía indirecta respecto del Ejecutivo (no necesariamente con mayor autonomía), fue diseñado para el ejercicio de

funciones individuales de tipo empresarial o de asistencia social. Los reguladores, en cambio, ejercen funciones que deben converger a fines comunes, por lo que resulta indispensable que exista entre ellos cierta unidad de acción y propósito, lo que se logra con la pertenencia a la administración pública centralizada. Por último, cabe señalar que para el ejercicio de funciones de autoridad, no se requiere la personalidad jurídica y patrimonio propios, sino por el contrario, dichos atributos podrían imponer costos y cargas administrativas innecesarias.

La presente iniciativa propone una modificación al artículo 90 de la Constitución Política. Esto obedece básicamente a dos factores. Primero, por la conveniencia de que los reguladores gocen de un reconocimiento jurídico al más alto nivel. Y segundo, porque algunas reformas que se proponen a nivel de ley requieren en lo jurídico de ese respaldo constitucional, como por ejemplo la colaboración entre el Poder Ejecutivo y Legislativo (para nombramientos y reportes) y la facultad de que el Órgano Regulador emita su propio Reglamento Interior. Se propone, asimismo, reformar el artículo 73 de la Constitución Política para otorgar atribución expresa al Congreso de la Unión para legislar las bases del Órgano Regulador, así como el artículo 76, a efecto de que el Senado de la República ratifique a los mandos individuales o colegiados de los Órganos Reguladores, tal y como ya lo hace para otros casos.

Para reglamentar la nueva figura de Órgano Regulador, se elimina la figura de “departamento administrativo”, actualmente en desuso, y se establece la del Órgano Regulador como parte de la Administración Pública Centralizada, para lo cual se reforman los artículos 1 y 2 de la LOAPF.

Con estas reformas, algunas reglas generales contenidas en la LOAPF que son aplicables a las dependencias aplicarían de igual forma a los “Órganos Reguladores”, permitiendo, entre otras cosas, interlocución directa con el Titular del Ejecutivo y la Administración. Se propone en específico hacer aplicables a los Órganos Reguladores el artículo 7 (convocatorias del titular del Ejecutivo), artículo 10 (igualdad de rango), artículo 12 (formulación de proyectos de leyes o reglamentos), artículo 13 (refrendo), artículo 19 (expedición de manuales de organización), artículo 20 (servicios de apoyo administrativo), artículo 21 (comisiones intersecretariales), artículo 23 (comparecencias ante el Congreso) y artículo 25 (cooperación interinstitucional).

Es importante señalar que otras reglas deben ser aplicables únicamente a las Secretarías, dada la naturaleza de los Órganos Reguladores. Tal es el caso del artículo 11 (ejercicio de funciones por acuerdo del Ejecutivo), el artículo 16 (delegación de funciones) y el artículo 17 (creación de órganos desconcentrados). Mediante esta combinación se logra precisamente un equilibrio entre la autonomía y la pertenencia a la administración pública centralizada.

La propuesta modifica el artículo 15 de la LOAPF a efecto de prever la integración unipersonal o colegiada de los Órganos Reguladores, así como para establecer que será el Titular quien funja en representación del Órgano Regulador para efectos de las diversas disposiciones de aplicación general que exigen la intervención de un individuo para determinados actos.

Se reforma el artículo 18 de la LOAPF a efecto que sean los propios Órganos Reguladores quienes emitan su Reglamento Interior conforme a sus necesidades. Cabe señalar que esta propuesta no choca con la facultad reglamentaria del Ejecutivo federal, ya que bajo la presente Iniciativa la propia Constitución autoriza al Congreso para legislar los arreglos relativos a la autonomía de los Órganos Reguladores.

La iniciativa propone incorporar el capítulo II Bis denominado “De los Órganos Reguladores”, que incluye una serie de reglas especiales en materia de nombramientos, causales de remoción, función

colegiada, recurribilidad de decisiones, emisión de normatividad secundaria, transparencia y rendición de cuentas y coordinación interinstitucional. Cabe señalar que, conforme el artículo 44 propuesto, las leyes podrán establecer arreglos específicos para cada caso.

En el artículo 44 Bis Primero se categoriza como Órganos Reguladores a las siguientes Comisiones: CFC, Cofetel, CRE, CNBV, Comisión Nacional de Seguros y Fianzas y la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro.

Cabe señalar que dentro de la administración pública existen otros cuerpos especiales que ejercen funciones regulatorias. No obstante, se estima que sólo deben incluirse dentro de esta nueva figura aquellas autoridades que: (i) regulen directamente a los particulares, (ii) intervengan en sectores económicos de alta trascendencia, (iii) se dediquen, entre otras cosas, a corregir o mitigar fallas de mercado, (iv) regulen la prestación de un servicio público o de una actividad de alto impacto colectivo. Es precisamente en estos casos donde la autoridad requiere mantener una sana distancia respecto del gobierno, así como de arreglos sólidos que disminuyan la influencia y eviten la captura de los grupos de interés regulados. Bajo la práctica internacional, es común denominador que los reguladores de solidez y autonomía especiales se desempeñan precisamente en las telecomunicaciones, energía, servicios financieros y competencia económica.

El artículo 44 Bis Segundo establece que el Ejecutivo designará a los mandos individuales o colegiados de los Órganos Reguladores, quienes tendrían que ser ratificados por mayoría por el Senado de la República o, cuando esté en receso, por la Comisión Permanente. Se establece un plazo de treinta días para que la instancia legislativa emita resolución al respecto. Asimismo, para evitar bloqueos que conduzcan a la ausencia de mandos se propone que ante dos rechazos sucesivos el titular del Ejecutivo quede en libertad para proceder al nombramiento sin ratificación, sin que pueda nombrar a las personas previamente propuestas. Este precepto propone establecer un régimen de elegibilidad común para todos los Órganos Reguladores, que privilegie los atributos cualitativos así como la experiencia afín y comprobada de los individuos propuestos. Este régimen, conjuntamente con la intervención del Senado de la República, procurará que los mexicanos más aptos lleguen a ocupar estas posiciones de alta responsabilidad. En lo que se refiere a los funcionarios actualmente nombrados por períodos fijos, este sistema operaría respecto de las futuras designaciones, a efecto de respetar los derechos adquiridos, así como para procurar una ordenada y gradual recomposición de los Órganos Reguladores. Cabe señalar que el artículo Transitorio Segundo establece que, para el caso de los primeros nombramientos por período fijo en mandos colegiados, éstos tendrán que darse de tal forma que opere un escalonamiento a futuro. Para tal efecto se permiten nombramientos distintos pero no mayores a 7 años. Para el caso de funcionarios que actualmente no desempeñen su cargo por un período fijo, el Titular del Ejecutivo contará con 30 días hábiles para someter su propuesta de conformidad con el mecanismo que plantea la Iniciativa.

El artículo 44 Bis Segundo también incorpora algunas reglas relativas al desempeño imparcial, ético y profesional de los mandos. Asimismo, el precepto aludido establece un período fijo de nombramiento de siete años, lo que coincide con la práctica internacional, renovable por un igual período a efecto de incentivar el buen desempeño con miras a una reelección. No procede la remoción durante el periodo de nombramiento salvo en los casos establecidos por ley. En este punto, la iniciativa específica de forma concreta una serie de causales de remoción para ofrecer mayores condiciones de certeza jurídica y, aunque se conserva de forma residual la causal de “causa grave”, ésta deberá de ser notoria y estar debidamente justificada. En este orden de ideas, el titular del Ejecutivo conserva el poder de remoción, sin intervención de otro Poder, aunque con limitantes.

Se establece de esta manera un equilibrio entre la autonomía y la debida vigilancia de un órgano que forma parte armónica de la administración pública federal.

El artículo 44 Bis Tercero establece una serie de reglas a efecto de garantizar el orden y la funcionalidad del cuerpo colegiado, en su caso. Entre otros, se propone que sea el titular del Ejecutivo quien nombre al Presidente o equivalente del Órgano Regulador, a efecto de evitar desgaste hacia el interior de la institución. Asimismo, se establece que el presidente representa al Órgano Regulador, aunque las deliberaciones deben hacerse de forma colegiada y las decisiones adoptadas por mayoría, teniendo el Presidente voto de calidad.

El artículo 44 Bis Cuarto establece que las decisiones de los Órganos Reguladores serán recurribles ante el propio órgano o directamente ante el Poder Judicial de la federación. Esta regla sería consistente con las mejores prácticas internacionales, que establecen la intervención directa de las instancias judiciales en ciertas materias; evita el fraccionamiento derivado de la coexistencia del juicio contencioso-administrativo y la revisión judicial; abona a la celeridad y calidad de la revisión jurisdiccional de decisiones de alto impacto en el interés público, y fomenta la creación y consolidación de criterios judiciales. Cabe señalar que esta regla actualmente aplica para el caso de la CFC, derivado de la jurisprudencia 30/2008 emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El artículo 4 Bis Quinto maximiza la facultad materialmente legislativa de los Órganos Reguladores”. Un regulador no puede actuar eficazmente si su actuar está constreñido por un régimen jurídico estático. Actualmente, según los criterios vigentes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las reglas administrativas de carácter general encuentran una serie de límites formales y materiales (adicionales a la subordinación legal y reglamentaria) en la medida que la autoridad que las emite debe estar claramente habilitada por ley y las regulaciones deben limitarse a cuestiones “técnicas-operativas” (Tesis de Jurisprudencia 2a./J.7/2003, Registro 184950; y 2a./J.107/2004, registro 180700). Bajo este marco, muchas autoridades emiten normas de esta naturaleza, especialmente cuando regulan fenómenos dinámicos y complejos. Por ello, se considera pertinente habilitar a los Órganos Reguladores para que emitan regulación sobre cualquier disposición legal o reglamentaria para cuya aplicación tengan competencia, sin mayores límites que la subordinación a leyes y reglamentos. No se trata de una invasión de poderes o de un choque con la facultad reglamentaria del Ejecutivo, sino todo lo contrario, se trata de una herramienta jurídica que permite una mejor individualización de las leyes y reglamentos. Además, reglas generales de este tipo reducirían los márgenes de discrecionalidad del Órgano Regulador y facilitarían la revisión judicial. La propuesta encuentra plena viabilidad jurídica a raíz de las propuestas de reforma constitucional.

El artículo 44 Bis Sexto establece la obligación de fijar indicadores “ex ante” a efecto de permitir una evaluación “ex post”. Los informes tendrían que presentarse ante el Titular del Ejecutivo, el Congreso de la Unión y la sociedad. Este mecanismo haría más viable una efectiva rendición de cuentas que permita evaluar el desempeño del Órgano Regulador y su contribución.

En el artículo 44 Bis Séptimo se establecen una serie de mecanismos en materia de transparencia, como la obligación de hacer públicas todas las decisiones, incluyendo votos particulares, así como la sistematización y publicación de los criterios en que el Órgano Regulador basa sus decisiones. En particular, este último punto ha sido un faltante entre las autoridades administrativas mexicanas, lo cual resulta inadmisibles para el caso de los Órganos Reguladores, que funcionan con espacios importantes de discrecionalidad y aplican una serie de conceptos jurídicos indeterminados. En conjunto, todos estos esquemas presionarían constantemente a la autoridad para hacer mejor su

labor y someter sus decisiones al imperio de la razón. Por último, el mismo artículo prevé la realización de actividades en materia de difusión e información a efecto de que cada Órgano Regulador, además de sus responsabilidades primarias, fomente una cultura sobre la materia de que se trate.

El artículo 44 Bis Octavo incorpora una serie de disposiciones legales para fomentar el trabajo interinstitucional de los Órganos Reguladores, habida cuenta la necesidad de que actúen de forma congruente y consistente. Aunque con mandatos distintos, los diversos Órganos Reguladores tienen como fin último el procurar un mejor desempeño de los mercados, mayor inversión en los sectores regulados, mayores condiciones de competencia y el beneficio de los consumidores. Por ello, se prevé la obligación de compartición de información, capacitación recíproca y reunión periódica.

Por último, el artículo Segundo Transitorio establece que el Consejo de la Judicatura Federal establecerá tribunales especializados en materia económica, lo que incluiría la revisión de las decisiones de los Órganos Reguladores. Lo anterior, dentro del Primer Circuito, es decir, en los Juzgados de Distrito y Tribunales Colegiados de Circuito que ejercen jurisdicción territorial sobre el Distrito Federal. La razón de limitar la especialización a dicha zona obedece a dos razones. Primero, no resulta factible ni conveniente especializar a tribunales en todo el país; en muchos casos, y especialmente en ciertas zonas, la competencia de los tribunales es mixta precisamente porque la carga y tipo de asuntos no exigen la especialización o porque los recursos no permiten el establecimiento más tribunales de los estrictamente necesarios. Segundo, porque es en el Distrito Federal donde se ventilan los asuntos regulatorios de mayor trascendencia. Es importante que sean varios tribunales especializados y no sólo uno, a efecto de propiciar la formación de criterios por parte de la Suprema Corte de Justicia mediante el esquema de contradicción de tesis.

La falta de especialización en el Poder Judicial ha servido de alimento a la parálisis regulatoria vía tribunales, ya que los asuntos cualitativos se pierden en lo cuantitativo. Desde el 2004 la OCDE señaló la falta de pericia económica y técnica dentro del sistema judicial mexicano, precisamente porque los tribunales no están especializados. Una buena práctica internacional consiste en especializar a tribunales para que los jueces adquieran mayor experiencia en los asuntos reguladores y de naturaleza económica. El conocimiento de la materia por parte de los jueces permite, entre otras cosas, (i) considerar a cabalidad las implicaciones económicas de las decisiones, (ii) desarrollar capacidad interna, (iii) no exagerar en el análisis de la forma, (iv) formar criterios sustantivos y (v) dar deferencia a las decisiones de alto impacto en el interés público, sin perjuicio de las garantías individuales (de forma consistente con la tesis de jurisprudencia establecida por la Suprema Corte, 1a./J.84/2006, Registro 173,957, que establece un nivel distinto de intensidad de revisión constitucional para el caso de normatividad con efectos económicos).

Por consistencia así como para evitar duplicidades y contradicciones, se reforman las leyes que rigen a los Órganos Reguladores, estrictamente en lo que se refiere a los arreglos comunes que se plantean. En este sentido, se reforman las siguientes leyes: Ley Federal de Telecomunicaciones, Ley Federal de Competencia Económica, Ley de la Comisión Reguladora de Energía, Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, Ley Federal de Instituciones de Fianzas, Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros y Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro. Por último, acorde a la mejor práctica internacional, se reforma la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal a efecto de que los Órganos Reguladores establezcan sus propios sistemas de servicio civil de carrera, tal y como sucede actualmente para el sector paraestatal.

En su conjunto, la iniciativa fortalece de forma integral a los Órganos Reguladores con miras a que el Estado mexicano tenga mejores herramientas para procurar y garantizar un mejor funcionamiento de los mercados y un mejor desempeño de los sectores económicos de impacto transversal en la economía nacional. Lo anterior es compatible con la responsabilidad constitucional del Estado mexicano en materia de rectoría económica, y con el rol moderno de los Estados de intervenir en las economías, no como productores o proveedores, sino como reguladores eficaces. Es parte de la receta para lograr el crecimiento y desarrollo al que México aspira.

Por lo expuesto sometemos a la consideración del honorable Congreso de la Unión la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforman, adicionan, y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de Telecomunicaciones, la Ley Federal de Competencia Económica, la Ley de la Comisión Reguladora de Energía, la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, la Ley Federal de Instituciones de Fianzas, la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, y la Ley del Servicio Profesional de Carrera en La Administración Pública Federal

Artículo Primero. Se **adicionan** una fracción XXIX-P al artículo 73 y un segundo párrafo al artículo 90, y se **reforma** la fracción II del artículo 76, 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 que establezcan la organización y funcionamiento de los órganos a que se refiere el párrafo segundo del artículo 90 de esta Constitución.

...

Artículo 76. Son facultades exclusivas del Senado:

I. ...

II. Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga del Procurador General de la República, Ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, **mandos individuales o colegiados de los órganos a que se refiere el párrafo segundo del artículo 90 de la Constitución**, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga;

III. a XII. ...

...

Artículo 90. La administración pública federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la federación que estarán a cargo 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 administración pública centralizada contará con Órganos Reguladores dotados de las atribuciones y autonomía en los términos que señalen las leyes.

...

Artículo Segundo. Se **reforman** el párrafo segundo del artículo 1; la fracción II del artículo 2; los artículos 7; 10; 11; 12; 13; 15; el segundo párrafo del artículo 16; los artículos 17; 19; 20; 21; 23; 24; 25; se **adicionan** un segundo párrafo al artículo 18; un capítulo II Bis al Título Segundo; eliminándose la referencia a los departamentos administrativos que hace el Capítulo II del Título Segundo, todos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para quedar como sigue:

Artículo 1. 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 Órganos Reguladores** 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 paraestatal.

Artículo 2. En el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios del orden administrativo encomendados al Poder Ejecutivo de la Unión, habrá las siguientes dependencias de la administración pública centralizada:

I. Secretarías de Estado;

II. **Órganos Reguladores** , y

III. Consejería Jurídica.

Artículo 7. El presidente de la República podrá convocar a reuniones de Secretarios de Estado, **titulares de los Órganos Reguladores** y demás funcionarios competentes, cuando se trate de definir o evaluar la política del Gobierno Federal en materias que sean de la competencia concurrente de varias dependencias, o entidades de la administración pública federal. Estas reuniones serán presididas por el Titular del Ejecutivo Federal y el Secretariado Técnico de las mismas estará adscrito a la Presidencia de la República.

Artículo 10. Las secretarías de Estado y los **Órganos Reguladores** tendrán igual rango, y entre ellos no habrá, por lo tanto, preeminencia alguna.

Artículo 11. Los titulares de las Secretarías de Estado ejercerán las funciones de su competencia por acuerdo del presidente de la República.

Artículo 12. Cada Secretaría de Estado u **Órgano Regulador** formulará, respecto de los asuntos de su competencia; los proyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos, y órdenes del presidente de la República.

Artículo 13. Los reglamentos, decretos y acuerdos expedidos por el presidente de la República deberán, para su validez y observancia constitucionales ir firmados por el secretario de Estado o **por el titular del Órgano Regulador** respectivo, y cuando se refieran a asuntos de la competencia de dos o más Secretarías u **Órganos Reguladores** , deberán ser refrendados por todos los titulares de los mismos.

...

Artículo 15. Al frente de cada **Órgano Regulador** habrá uno o varios funcionarios según lo dispongan las leyes. Para efectos de esta ley se entiende por titular del **Órgano Regulador**, para el caso de mando unipersonal, el **Director General, Presidente o su equivalente y, para el caso de mando colegiado, el Comisionado Presidente o su equivalente.**

Para el despacho de los asuntos de su competencia, el Órgano Regulador se auxiliará del personal profesional, técnico y administrativo necesario para la realización de sus funciones.

Artículo 16. Corresponde originalmente a los titulares de las Secretarías de Estado el trámite y resolución de los asuntos de su competencia, pero para la mejor organización del trabajo podrán delegar en los funcionarios a que se refieren los Artículos 14 y 15, cualesquiera de sus facultades, excepto aquellas que por disposición de ley o del reglamento interior respectivo, deban ser ejercidas precisamente por dichos titulares. En los casos en que la delegación de facultades recaiga en jefes de oficina, de sección y de mesa de las secretarías de Estado y departamentos administrativos, aquellos conservarán su calidad de trabajadores de base en los términos de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Los propios titulares de las secretarías de Estado y **Órganos Reguladores** también podrán adscribir orgánicamente las unidades administrativas establecidas en el reglamento interior respectivo, a las subsecretarías, Oficialía Mayor, y a las otras unidades de nivel administrativo equivalente que se precisen en el mismo reglamento interior.

...

Artículo 17. Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las secretarías de Estado podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables.

Artículo 18. En el reglamento interior de cada una de las Secretarías de Estado, que será expedido por el Presidente de la República, se determinarán las atribuciones de sus unidades administrativas, así como la forma en que los titulares podrán ser suplidos en sus ausencias.

Los Órganos Reguladores emitirán su propio reglamento interior.

Artículo 19. El titular de cada secretaría de Estado y **Órgano Regulador** expedirá los manuales de organización, de procedimientos y de servicios al público necesarios para su funcionamiento, los que deberán contener información sobre la estructura orgánica de la dependencia y las funciones de sus unidades administrativas, así como sobre los sistemas de comunicación y coordinación y los principales procedimientos administrativos que se establezcan. Los manuales y demás instrumentos de apoyo administrativo interno, deberán mantenerse permanentemente actualizados. Los manuales de organización general deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación. En cada una de las dependencias y entidades de la administración pública federal, se mantendrán al corriente los escalafones de los trabajadores, y se establecerán los sistemas de estímulos y recompensas que determine la ley y las condiciones generales de trabajo respectivas.

Artículo 20. Las secretarías de Estado y los **Órganos Reguladores** establecerán sus correspondientes servicios de apoyo administrativo en materia de planeación, programación, presupuesto, informática y estadística, recursos humanos, recursos materiales, contabilidad, fiscalización, archivos y los demás que sean necesarios, en los términos que fije el Ejecutivo federal.

Artículo 21. El presidente de la República podrá constituir comisiones intersecretariales, para el despacho de asuntos en que deban intervenir varias secretarías de Estado **u Órganos Reguladores** .

...
...

Artículo 23. Los secretarios de Estado y los **titulares de los Órganos Reguladores** , una vez abierto el período de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso de la Unión del estado que guarden sus respectivos ramos y deberán informar, además, cuando cualquiera de las Cámaras los cite en los casos en que se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus actividades. Esta última obligación será extensiva a los directores de los organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal mayoritaria.

Artículo 24. En casos extraordinarios o cuando exista duda sobre la competencia de alguna secretaría de Estado para conocer de un asunto determinado, el Presidente de la República resolverá, por conducto de la Secretaría de Gobernación, a qué dependencia corresponde el despacho del mismo.

Artículo 25. Cuando alguna Secretaría de Estado **u Órgano Regulador** necesite informes, datos o la cooperación técnica de cualquier otra dependencia, ésta tendrá la obligación de proporcionarlos, atendiendo en lo correspondiente a las normas que determine la **Secretaría de la Función Pública** .

Capítulo II

De la competencia de las secretarías de Estado y Consejería Jurídica del Ejecutivo federal

...

Capítulo II Bis

De los Órganos Reguladores

Artículo 44. El presente capítulo aplica a la organización y funcionamiento de los **Órganos Reguladores**, sin perjuicio de lo que las leyes dispongan para cada caso.

Los Órganos Reguladores contarán con autonomía técnica, operativa, de gestión, de decisión y presupuestal.

Artículo 44 Bis Primero. Para el despacho eficaz de ciertos asuntos del orden administrativo, el Poder Ejecutivo de la Unión contará con los siguientes **Órganos Reguladores**:

Comisión Federal de Competencia,

Comisión Federal de Telecomunicaciones,

Comisión Reguladora de Energía,

Comisión Nacional Bancaria y de Valores,

Comisión Nacional de Seguros y Fianzas,

Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, y

Los demás que señalen las leyes.

Los Órganos Reguladores tendrán el mandato y atribuciones que establezcan las leyes.

Artículo 44 Bis Segundo. El director general, presidente o comisionados de los Órganos Reguladores serán designados por el titular del Ejecutivo federal y ratificados por mayoría por el Senado de la República y, cuando se encuentre en receso, por la Comisión Permanente, con la misma votación.

En todo caso, la instancia legislativa tendrá treinta días para resolver, vencido este plazo sin que se emita resolución al respecto, se entenderá como ratificado el nombramiento. Ante dos rechazos sucesivos, el Titular del Ejecutivo podrá proceder al nombramiento sin mediar ratificación, sin que puedan ocupar el cargo las personas propuestas previamente.

El director general, presidente o comisionados de los Órganos Reguladores deberán cumplir 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;

II. Ser profesional en las áreas afines al objeto del Órgano Regulador;

III. Ser mayor de treinta y cinco años de edad y menor de setenta y cinco al momento de la designación;

IV. Haberse desempeñado en forma destacada en cuestiones profesionales, del sector empresarial, de servicio público o académicas relacionadas sustancialmente con el objeto del Órgano Regulador;

V. Tener experiencia profesional afín y comprobada de cuando menos cinco años,

VI. No tener litigio pendiente con el Órgano Regulador,

VII. No haber sido condenado mediante sentencia irrevocable por delito doloso, ni haber sido inhabilitado para ejercer el comercio o para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público,

VIII. No haber ocupado, durante los seis meses anteriores a la designación, cargos directivos en partidos políticos o de elección popular, y

IX. No tener ningún tipo de conflicto de interés.

Una vez en funciones, los funcionarios referidos deberán abstenerse de desempeñar cualquier otro empleo, trabajo o comisión pública o privada, con excepción de los cargos docentes. Asimismo, estarán impedidos para conocer de asuntos en que tengan interés directo o indirecto.

El director general, presidente o comisionados de los Órganos Reguladores serán designados para desempeñar su cargo por un período de siete años, renovable por única ocasión, y sólo podrán ser removidos por el Titular del Ejecutivo y en razón de cualquiera de las siguientes causas:

I. Causa que así lo amerite de conformidad con la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos,

II. Incapacidad mental o física,

III. Utilizar en beneficio propio o de cualquier tercero información reservada o confidencial,

IV. Proveer de forma dolosa información falsa para la toma de decisiones,

V. Participar en un asunto donde tenga conflicto de interés,

VI. Incumplir cualquiera de los requisitos, sea previo o posterior a la fecha de nombramiento,

VII. Ausentarse frecuentemente de sus funciones sin motivo o causa justificada, y

VIII. Causa grave, misma que deberá ser notoria y que deberá estar debidamente justificada.

La vacante que se produzca será cubierta por la persona que designe el Ejecutivo Federal en términos de este artículo. Si la vacante se produce antes de la terminación del período respectivo, la persona que se designe para cubrirla durará en su encargo sólo el tiempo que le faltare desempeñar a la sustituida, pudiendo ser designada nuevamente, aunque por única ocasión, al término de ese período.

El presente artículo no aplica para los integrantes de la Junta de Gobierno, a excepción del presidente del Órgano Regulador, cuando las leyes prevean dicha modalidad.

Artículo 44 Bis Tercero. Para el caso de integración colegiada, se estará a lo siguiente:

a. El presidente del Órgano Regulador será elegido por el titular del Ejecutivo,

b. El Presidente del Órgano Regulador lo representará legalmente,

c. Los integrantes del Órgano Regulador deliberarán de forma colegiada, y

d. Las decisiones se adoptarán por mayoría de votos, teniendo el presidente voto de calidad.

Artículo 44 Bis Cuarto. En la vía administrativa, contra los actos de un Órgano Regulador sólo podrá interponerse el recurso de revisión conforme a las disposiciones del Título Sexto de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo o cualquier otro recurso previsto en ley, que en cualquier caso se resolverán por el propio Órgano Regulador. Fuera de esos casos, los actos del Órgano Regulador serán recurribles exclusivamente ante el Poder Judicial de la federación.

Artículo 44 Bis Quinto. Los Órganos Reguladores podrán emitir disposiciones administrativas de carácter general sobre cualquier disposición legal o reglamentaria para cuya aplicación tengan competencia, sin mayores límites que la subordinación a las leyes y reglamentos.

Artículo 44 Bis Sexto. El titular del Órgano Regulador deberá presentar al titular del Ejecutivo federal y al Congreso de la Unión, de forma bianual, un plan de trabajo así como un informe anual de desempeño, que incluya los resultados de las acciones, la consecución de los objetivos y los criterios que al efecto se hubieren aplicado. Ambos tendrán carácter público. Lo anterior, sin perjuicio del Artículo 23 de esta ley.

Artículo 44 Bis Séptimo. Los Órganos Reguladores deberán:

- a) Hacer públicas todas sus decisiones, incluyendo los votos particulares en su caso;
- b) Hacer públicas las actas de las sesiones del Pleno en su caso;
- c) Si se tramitan procedimientos seguidos en forma de juicio en términos de lo dispuesto por el artículo 114, fracción II de la Ley de Amparo, prever una audiencia oral en la que sólo participarán las personas con interés jurídico en el procedimiento;
- d) Sistematizar y publicar los criterios administrativos en que basan sus decisiones;
- e) Publicar, cuando menos trimestralmente, una Gaceta para fines informativos, y
- f) Realizar acciones tendientes a difundir el mandato y objetivos del Órgano Regulador.

Para el cumplimiento de sus obligaciones en términos del presente Artículo, los Órganos Reguladores podrán tomar las debidas salvaguardas para proteger los datos personales o la información confidencial en términos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Artículo 44 Bis Octavo. Los Órganos Reguladores tienen la obligación de:

- I. Compartir información entre sí,
- II. Fomentar el trabajo interinstitucional y la capacitación recíproca,
- III. Transmitir, por oficio o a petición de parte, información sobre sus actuaciones y resoluciones, e

IV. Informar posibles actos ilícitos que caigan en la esfera de competencia de otro Órgano Regulador.

Los Órganos Reguladores deberán reunirse cuando menos dos veces por año a efecto de intercambiar información y experiencias sobre sus programas, metas, acciones y resultados. La participación de los titulares en estas reuniones será obligatoria. Las reuniones, así como las minutas correspondientes, serán públicas. Corresponde a la Comisión Federal de Competencia efectuar la convocatoria correspondiente.

Artículo Tercero. Se **reforman** los párrafos primero y último del artículo 9-A; los artículos 9-C y 9-E; y se **derogan** el segundo párrafo del artículo 9-B y el artículo 9-D, todos de la Ley Federal de Telecomunicaciones, para quedar como sigue:

Artículo 9-A. La Comisión Federal de Telecomunicaciones es **un Órgano Regulador en términos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal**, encargado de regular, promover y supervisar el desarrollo eficiente y la cobertura social amplia de las telecomunicaciones y la radiodifusión en México. Para el logro de estos objetivos, corresponde a la citada Comisión el ejercicio de las siguientes atribuciones:

I. a XVII. ...

Para los fines de la presente ley, al **Órgano Regulador** a que se refiere este artículo se le podrá denominar también como la comisión.

Artículo 9-B. El órgano de gobierno de la comisión es el pleno, que se integra por cinco comisionados, incluido su presidente.

(Se deroga segundo párrafo)

Para que el pleno pueda sesionar deberán estar presentes, cuando menos, tres comisionados.

Artículo 9-C. Los comisionados serán designados de conformidad con el artículo 44 Bis Segundo de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Artículo 9-D. Derogado.

Artículo 9-E. Le corresponde al presidente de la comisión el ejercicio de las siguientes facultades:

I. a VI. ...

Artículo Cuarto. Se **reforman** los artículos 23; 25; 26; y el primer párrafo del artículo 28; y se **deroga** el artículo 27, todos de la Ley Federal de Competencia Económica, para quedar como sigue:

Artículo 23. La Comisión Federal de Competencia es un **Órgano Regulador en términos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal** y tendrá a su cargo prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas y las concentraciones, en los términos de esta ley.

Artículo 25. El pleno estará integrado por cinco comisionados, incluyendo al presidente de la comisión.

...

Artículo 26. Los comisionados serán designados de conformidad con el artículo 44 Bis Segundo de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Artículo 27. Derogado.

Artículo 28. El presidente de la comisión **tendrá** las siguientes facultades:

I. a VI. ...

Artículo Quinto. Se **reforman** los artículos 1; primer y segundo párrafo del artículo 4; los artículos 5 y 7; y se **deroga** el artículo 6, todos de la Ley de la Comisión Reguladora de Energía, para quedar como sigue:

Artículo 1. La Comisión Reguladora de Energía es un **Órgano Regulador en términos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.**

Artículo 4. La comisión estará integrada por cinco comisionados, incluyendo al presidente.

Las decisiones de la comisión se inscribirán en el registro a que se refiere la fracción XVI del artículo 3 de esta Ley . En las decisiones fundadas y motivadas que sean aprobadas por la comisión no podrá alegarse un daño o perjuicio en la esfera económica de las personas que realicen actividades reguladas.

...

Artículo 5. Los comisionados serán designados de conformidad con el artículo 44 Bis Segundo de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Artículo 6. Derogado.

Artículo 7. El Presidente de la Comisión tendrá las facultades siguientes:

...

Artículo Sexto. Se **reforman** los artículos 1; 5; 14 y 15 de la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, para quedar como sigue:

Artículo 1. La Comisión Nacional Bancaria y de Valores es un **Órgano Regulador en términos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.**

Artículo 5. La supervisión que realice la comisión se sujetará al reglamento **interior** y comprenderá el ejercicio de las facultades de inspección, vigilancia, prevención y corrección que le confieren a la Comisión esta Ley, así como otras leyes y disposiciones aplicables.

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

Artículo 14. El presidente es la máxima autoridad administrativa de la comisión y **será designado de conformidad con el artículo 44 Bis Segundo de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.**

Artículo 15. Adicionalmente a lo previsto por el artículo 44 Bis Segundo de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el nombramiento del Presidente de la Comisión deberá recaer en persona que reúna los siguientes requisitos:

I. Haber ocupado, por lo menos durante cinco años, cargos de alto nivel en el sistema financiero mexicano o en las dependencias, organismos o instituciones que ejerzan funciones de autoridad en materia financiera; y

II. No ser accionista, consejero, funcionario, comisario, apoderado o agente de las entidades.

No se incumplirá este requisito cuando se tengan inversiones en términos de lo dispuesto por el artículo 16 Bis 7 de la Ley del Mercado de Valores;

Artículo Séptimo. Se **reforma** el artículo 66 de la Ley Federal de Instituciones de Fianzas, para quedar como sigue:

Artículo 66. La inspección y vigilancia de las instituciones de fianzas, así como de las demás personas y empresas a que se refiere esta Ley, en cuanto al cumplimiento de las disposiciones de la misma, queda confiada a la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas en los términos de esta Ley y del reglamento **interior**, la que además de las facultades y obligaciones que le atribuye esta propia Ley, se regirá para esos efectos en materia de fianzas y respecto de las instituciones y demás personas mencionadas, por las disposiciones relativas a la inspección y vigilancia de la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros.

Artículo Octavo. Se **reforman** los artículos 106 en su primer párrafo; el primer párrafo del artículo 108; y el segundo párrafo del artículo 108-B de la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, para quedar como sigue:

Artículo 106. La inspección y vigilancia de las instituciones y de las sociedades mutualistas de seguros así como de las demás personas y empresas a que se refiere esta Ley, en cuanto al cumplimiento de las disposiciones de la misma, queda confiada a la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas en los términos de esta Ley y del reglamento **interior**.

...
...
...

Artículo 108. La Comisión Nacional de Seguros y Fianzas es un **Órgano Regulador en términos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal** y tendrá las facultades siguientes:

...

Artículo 108-B. La Junta de Gobierno estará integrada por el presidente y vicepresidentes de la Comisión y por nueve Vocales. Cuatro Vocales serán designados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, uno por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, uno por el Banco de México, y uno por la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro. La propia Secretaría designará los otros dos vocales, quienes no deberán ser servidores públicos de la Dependencia. Por cada vocal propietario se nombrará un suplente.

El presidente de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, **quien** será a su vez **presidente** de la Junta de Gobierno, **será designado de conformidad con el artículo 44 Bis Segundo de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal** .

...

...

Artículo Noveno. Se **reforma** el artículo 10 de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, para quedar como sigue:

Artículo 10. El presidente de la comisión será designado de conformidad con el artículo 44 Bis Segundo de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Adicionalmente a lo previsto por el artículo 44 Bis Segundo de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el presidente **de la comisión** deberá reunir los requisitos siguientes:

I. No tener nexos patrimoniales con los accionistas que formen el grupo de control de los participantes en los sistemas de ahorro para el retiro sujetos a la supervisión de la Comisión, ni con los funcionarios de primer y segundo nivel de los mismos, así como no ser cónyuge ni tener relación de parentesco consanguíneo dentro del segundo grado con dichas personas;

II. No ser accionista, consejero, funcionario, comisario, apoderado o agente de los participantes en los sistemas de ahorro para el retiro.

La limitación consistente en no ser accionista de los participantes en los sistemas de ahorro para el retiro no será aplicable tratándose de las acciones del capital variable emitidas por Sociedades de Inversión en las que participe como trabajador.

Artículo Décimo. Se **reforma** el párrafo segundo del artículo 1 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal

Artículo 1. La presente ley tiene por objeto establecer las bases para la organización, funcionamiento y desarrollo del Sistema de Servicio Profesional de Carrera en las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada.

Las entidades del sector paraestatal **y los Órganos Reguladores previstos** en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal podrán establecer sus propios sistemas de servicio profesional de carrera tomando como base los principios de la presente ley.

Transitorios

Primero. El presente decreto entrará en vigor 90 días después de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. Los servidores públicos a que se refiere el artículo 44 Bis Segundo que con anterioridad a la publicación de este decreto hayan sido nombrados por períodos fijos, continuarán con su encargo hasta la conclusión del período para el cual fueron designados.

Para el caso de integración colegiada, los primero nombramientos que se realicen de conformidad con el artículo 44 Bis Segundo se harán por periodos de tiempo que busquen el escalonamiento de los nombramientos, sin que éstos excedan del periodo estipulado en dicho artículo. El periodo de los nombramientos comenzará a correr a partir de que finalice el nombramiento del comisionado saliente, independientemente de la fecha en que se haya realizado la nueva designación.

Para el caso de los servidores públicos que a la fecha de publicación de este Decreto hubieren sido nombrados sin período fijo determinado, el Titular del Ejecutivo contará con 30 días hábiles para someter sus propuestas en términos de lo dispuesto por el artículo 44 Bis Segundo.

Tercero. Los Órganos Reguladores emitirán su reglamento interior dentro de los 180 días siguientes a la publicación de este Decreto. En cualquier caso, los reglamentos interiores vigentes a la fecha de publicación de este Decreto tendrán validez en tanto los nuevos no sean emitidos.

Cuarto. Dentro de los 90 días siguientes a la publicación de este Decreto, el Consejo de la Judicatura, en el marco de sus atribuciones establecidas en el artículo 81 fracciones V y VI de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, organizará Juzgados de Distrito y Tribunales Colegiados de Circuito especializados en materia económica, en el Primer Circuito, que conocerán, entre otras, las controversias que se susciten con motivo de las resoluciones y actos emitidos por los Órganos Reguladores.

Quinto. Los Órganos Reguladores se entenderán con la naturaleza jurídica que este Decreto les otorga para efecto de las referencias que se hagan en otros ordenamientos.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, sede de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, a los ocho días del mes de febrero de 2011.

Diputados: Alberto Cinta Martínez (PVEM), Manuel Ignacio Acosta Gutiérrez (PRI), Norma Sánchez Romero (PAN), Mario Alberto di Costanzo Armenta (PT), César Daniel González Madruga (PAN), Nancy González Ulloa (PAN), Jorge Alberto Juraidini Rumilla (PRI), Israel Reyes Ledesma Magaña (PRI), Vidal Llerenas Morales (PRD), Armando Ríos Piter (PRD), María Teresa Ochoa Mejía (Convergencia), (rúbricas).

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 108 Y 110 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO OMAR FAYAD MENESES, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

El suscrito, Omar Fayad Meneses, integrante del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en la LXI legislatura del Congreso de la Unión, en ejercicio de la facultad que le confiere la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 62, numeral 2, 68, 69, numeral 1, 76, numeral 1, fracción II, 77, 78, 89, numeral 2, 97, 102, 105 y 239 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de este pleno la presente iniciativa

Exposición de Motivos

El tema de las responsabilidades de los servidores públicos ha sido objeto de atención en la historia reciente de México.

Si bien no fue hasta la década de 1980 cuando el régimen de responsabilidades de los servidores públicos fue renovado casi por completo con la llamada renovación moral del Presidente Miguel de la Madrid Hurtado.

A partir de entonces, el título cuarto de la Constitución Política establece la responsabilidad administrativa, la responsabilidad civil, la responsabilidad penal y la responsabilidad política de los servidores públicos.

Se regula así la figura de la declaratoria de procedencia y del juicio político, como instrumentos para mantener la posibilidad de que los altos funcionarios del gobierno, del Poder Judicial, así como los legisladores, gobernadores, titulares de órganos públicos autónomos, sean responsables política y penalmente por la comisión de delitos y violaciones al orden constitucional y legal.

Sin embargo existe una laguna que ha permitido que el presidente de la república esté sustraído de facto del régimen constitucional de responsabilidades ya que no se encuentra entre los servidores públicos que puede ser sujetos de juicio político en términos del artículo 110, y si bien para proceder penalmente contra él, según mandata el artículo 111, debe sujetársele a juicio político, en los hechos, esto no es posible ni factible sin un claro mandato constitucional.

Resulta imposible que a la fecha el titular del Ejecutivo Federal goce de esta prerrogativa, que lo pone asimétricamente por encima de los otros poderes y ordenes de gobierno.

Más aún, no existe posibilidad alguna de someterlo a la voluntad popular a través de sus representantes para someterlo a la responsabilidad política.

Por tanto, la presente iniciativa propone reformar los artículos 108 y 110 constitucionales para incluir al presidente como sujeto del régimen de responsabilidades del título.

Por lo anterior expuesto someto a ésta honorable Asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto

Artículo Único. Se reforman los artículos 108, segundo párrafo, y 110, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 108. ...

El presidente de la república, durante el tiempo de su encargo, **podrá ser acusado por violaciones a esta Constitución, a las leyes federales**, traición a la patria y delitos graves del orden común y federal, y será sujeto de responsabilidad administrativa, civil o penal.

Artículo 110. Podrán ser sujetos de juicio político el **presidente de la república**, los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los consejeros de la Judicatura Federal, los secretarios de despacho, los jefes de departamento administrativo, los diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el jefe de Gobierno del Distrito Federal, el procurador general de la República, el procurador general de Justicia del Distrito Federal, los magistrados de circuito y jueces de distrito, los magistrados y jueces del fuero común del Distrito Federal, los consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el Consejero Presidente, los consejeros electorales y el secretario ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los magistrados del Tribunal Electoral, los directores generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

Transitorios

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

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 8 de febrero de 2011.

Diputado Omar Fayad Meneses (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 113 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO VÍCTOR MANUEL BÁEZ CEJA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

En México, no obstante de contar con importantes avances en la legislación penal, continúa prevaleciendo un sistema de justicia que no corrige las afectaciones que indebidamente sufren los ciudadanos por el aparato judicial. Esta iniciativa va encaminada a que el Estado asuma la responsabilidad ocasionada por las deficiencias en la administración de la justicia o por los errores judiciales que comete y que afectan a los ciudadanos para que les permitan resarcir las afectaciones que hasta el momento resultan irreparables.

Exposición de Motivos

En México no obstante de contar con importantes avances en la legislación penal, continúa prevaleciendo un sistema de justicia que se utiliza para detener y procesar a activistas sociales, políticos o a personas que defienden los derechos humanos en lugar de perseguir eficazmente el delito.

Muchas personas son detenidas en función de pruebas claramente deficientes, en ocasiones son encarceladas durante periodos que exceden con mucho los límites legales de la prisión preventiva, a otras se les niega el acceso a una representación o asistencia jurídica adecuada precisamente en el momento procesal en que corren mayor riesgo de sufrir torturas u otros tratos crueles e inhumanos para obtener confesiones.

En muchos casos, los jueces desestiman o ignoran reiteradamente estas violaciones al debido proceso penal lo que fomenta la impunidad. Con mucha frecuencia son las personas más desfavorecidas socialmente o vulnerables las que tienen más posibilidades de convertirse en víctimas de estos abusos.

Todo lo anterior, sin ningún tipo de responsabilidad para el Estado.

Al respecto, el Estado mexicano ha suscrito y ratificado un número importante de instrumentos internacionales en materia de derechos humanos encaminado a proteger los derechos elementales de la dignidad humana y la debida reparación a toda persona acusada injustamente.

La Organización de las Naciones Unidas adoptó en 1985 la Declaración sobre los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas del Delito y del Abuso del Poder, con el objeto de garantizar el reconocimiento y el respeto universal y efectivo de los derechos de las personas a interponer recursos y a obtener las reparaciones correspondientes cuando sean víctimas del abuso del poder por parte del Estado.

Dicha declaración señala que son víctimas del abuso de poder “las personas que, individual o colectivamente hayan sufrido daños, inclusive lesiones físicas o mentales, sufrimiento emocional, pérdida financiera o menoscabo sustancial de sus derechos fundamentales, como consecuencia de acciones u omisiones que violen normas internacionalmente reconocidas relativas a los derechos humanos”.

Señala además que cuando funcionarios públicos u otros agentes que actúen a título oficial y hayan violado las leyes penales nacionales, las víctimas deben ser resarcidas por el Estado.

Por su parte el artículo 10 de la Convención Americana de Derechos Humanos señala que toda persona tiene derecho a ser indemnizada conforme a la ley en caso de haber sido condenada en sentencia firme por error judicial.

El Pacto internacional de Derechos Civiles y Políticos en su artículo 9.5 señala que “Toda persona que haya sido ilegalmente detenida o presa, tendrá el derecho efectivo a obtener reparación”, más adelante el artículo 14 dispone que: “Cuando una sentencia condenatoria firme haya sido ulteriormente revocada, o el condenado haya sido indultado por haberse producido o descubierto un hecho plenamente probatorio de la comisión de un error judicial, la persona que haya sufrido una pena como resultado de tal sentencia, deberá ser indemnizada, conforme a la ley...”

No obstante estos instrumentos internacionales, en México hemos sido testigos directa o indirectamente de hechos donde las autoridades encargadas de investigar y perseguir los delitos, lejos de impartir justicia han llegado a los extremos de actuar con desapego a la Ley, lo cual ha propiciado las peores historias de prepotencia e injusticias vividas por los mexicanos. Existe un divorcio evidente entre lo que establece la norma y lo que sucede en la realidad, en los hechos, podemos constatar que existen serias irregularidades en las detenciones, en la presentación de cargos falsos contra activistas políticos o defensores de los derechos humanos.

Sin embargo, estas deficiencias no son exclusivamente dirigidas a los activistas y luchadores sociales, sino también los ciudadanos que por diversos motivos deben enfrentarse a las procuradurías o juzgados, se ven afectada por el mal manejo del sistema de justicia.

De manera general las procuradurías en casi todo el país se registran detenciones arbitrarias, fabricación de pruebas y aplicación de la tortura; en muchas ocasiones los detenidos son presentados ante el juez con signos evidentes de golpes y maltrato; constantemente se niega a los acusados el acceso a representación o asistencia jurídica adecuada en momentos clave como en su detención o al ser interrogados bajo el cobijo de un sistema legal que ignora las evidencias de un juicio mal llevado se logran condenas que distan mucho de ser consideradas como resultado de investigaciones serias y un debido proceso.

De lo anterior resulta evidente que el sistema de administración y procuración de justicia ha venido afectando a un número importante de ciudadanos que son sometidos a prisión preventiva y a un proceso penal y que finalmente obtienen su libertad por falta de elementos sin que el Estado asuma su responsabilidad por los daños que ocasiona operando un virtual “usted disculpe”.

Por tanto, la iniciativa que sometemos a la consideración de ésta soberanía va encaminada a que el Estado asuma la responsabilidad ocasionada por las deficiencias en la administración de la justicia o por los errores judiciales que comete y que afectan a los ciudadanos para que les permitan resarcir las afectaciones que hasta el momento resultan irreparables.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, el suscrito diputado federal a la LXI Legislatura e integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, con fundamento en lo dispuesto en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 77 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a la consideración de esta Soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto que adiciona un tercer párrafo al artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único. Se **adiciona** un tercer párrafo al artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 113. Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas. Dichas sanciones, además de las que señalen las leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 109, pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados.

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

Los daños causados por error judicial o por deficiencias en la administración de justicia, dará derecho a una indemnización a favor de los afectados a cargo del Estado en los términos que establezca la Ley.

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 3 de febrero de 2011.

Diputado Víctor Manuel Báez Ceja (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 123 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 de la LXI Legislatura de la Cámara de Diputados, 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 en lo dispuesto en los artículos 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a consideración del pleno de la honorable Cámara de Diputados la presente iniciativa con proyecto de decreto por la que se reforma la fracción XXIX del apartado A y la fracción XI inciso C del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo a la siguiente

Exposición de Motivos

1. En beneficio de las madres incorporadas al área laboral, se han dispuesto diversos derechos y lineamientos para equilibrar su papel de madre y de trabajadora, una de estas disposiciones es la del servicio de guarderías infantiles, el cual, de acuerdo a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 123 apartado A fracción XXIX, es prestado por el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS). También lo marca de esta forma la Ley Federal del Trabajo en su artículo 171.

2. La educación representa la base para integrar una nación más sólida y próspera por ello en México se estableció el derecho a la educación básica preescolar, así lo dicta el decreto que se emitió por el Ejecutivo federal en el año 2002, actualizando de esta manera los requerimientos del mexicano de comenzar a prepararse desde la edad adecuada.

3. Sin embargo en la Ley del Seguro Social en su artículo 206 dicta que el servicio de guarderías infantiles se les brindará sólo a niños de 45 días a 4 años de edad, es decir, el servicio es únicamente de resguardo y cuidado de los menores mientras sus padres trabajan, dejando fuera el aspecto del preescolar, lo cual deja claro que las guarderías ya no cumplen con la evolución que está teniendo la educación en nuestro país ya que ahora el preescolar es obligatorio en términos constitucionales, por lo tanto todas las disposiciones que se refieran a la misma deben adecuarse al artículo 3o. de nuestra Carta Magna.

4. La prestación que las madres trabajadoras necesitan ya no es más de guarderías, sino de Centros de Desarrollo Infantil (Cendi), los cuales atienden a los niños desde los 45 días hasta los 6 años, por lo cual son instituciones de educación temprana que ofrecen servicios de cuidado y educación infantil a diferencia de las guarderías las cuales sólo se enfocan en los cuidados asistenciales necesarios de los niños que aún no están en edad de escolarización. El Cendi, por otro lado, comprende tres etapas: maternal, lactante y preescolar, cubriendo los aspectos de resguardo y además el de la educación básica preescolar lo cual resulta conveniente ya que, como mencionamos con anterioridad, es obligatoria constitucionalmente.

5. La presente propone que en la Constitución Política en su artículo 123, apartado A fracción XXIX y apartado B fracción XI inciso C, se establezca que en lugar de guarderías infantiles, el servicio sea de Centro de Desarrollo Infantil (Cendi).

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

Decreto

Único . Se modifica el artículo 123 apartado A fracción XXIX y apartado B fracción XI inciso C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue

Título Sexto

Del Trabajo y de la Previsión Social

Artículo 123. Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social de 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

A. Entre los obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos y de una manera general, todo contrato de trabajo:

De la I a la XXVIII

XXIX. Es de utilidad pública la Ley del Seguro Social, y ella comprenderá seguros de invalidez, de vejez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes, de servicios de Centro de Desarrollo Infantil y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares.

De la XXX a la XXXI

B. Entre los poderes de la Unión, el gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores:

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

a) Cubrirá los accidentes y enfermedades profesionales; las enfermedades no profesionales y maternidad; y la jubilación, la invalidez, vejez y muerte.

b) En caso de accidente o enfermedad, se conservará el derecho al trabajo por el tiempo que determine la ley.

c) 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 mes de descanso antes de la fecha fijada aproximadamente para el parto y de otros dos después del 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. Además, disfrutarán de asistencia médica y obstétrica, de medicinas, de ayudas para la lactancia y del servicio de Centro de Desarrollo Infantil.

De la XII a la XIV

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 10 de febrero de 2011.

Diputado José del Pilar Córdova Hernández (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 93 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 el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, someto a consideración del pleno de esta soberanía, la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que modifica el párrafo tercero del artículo 93 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para ampliar la competencia de las comisiones de investigación.

Exposición de Motivos

En la doctrina jurídica comparada se define a las comisiones de investigación como instrumentos colegiados de información de las asambleas legislativas, que cuentan con facultades especiales sobre terceros extraños a las mismas ¹. Se caracterizan por las siguientes notas: 1) suponen una actuación colegiada; 2) son de carácter transitorio; y, 3) pueden exigir la presencia de funcionarios y particulares para declarar ante la comisión correspondiente, requerir la exhibición y conocimiento de documentos y datos, sancionar las infracciones que en esta materia puedan producirse, etcétera.

A diferencia de otras vías de control parlamentario, principalmente porque las comisiones de investigación tienen potestades sobre autoridades y particulares, es necesario e imprescindible, regular las relaciones entre las comisiones de investigación y los terceros, sean funcionarios o ciudadanos. Las comisiones de investigación son poderosas en el derecho comparado cuando cuentan con instrumentos de sanción en caso de desacato a sus mandatos. Pueden ser medios fundamentales de fiscalización al poder si sus procedimientos e informes finales son públicos.

La génesis de las comisiones de investigación se encuentra en la Gran Bretaña, los Estados Unidos y Francia ². Su propósito inicial consistió en controlar y fiscalizar actividades del gobierno que los legisladores consideraban alejadas de los propósitos constitucionales o, que podrían implicar desviaciones de poder y/o actos de corrupción. Su fundamento constitucional reside en el principio de división de poderes y en el que concede al legislativo la facultad de controlar el poder.

El pensamiento constitucional y parlamentario ha tenido sobre las comisiones de investigación posturas diversas, principalmente en razón a sus fines y alcances. Para algunos, las comisiones de investigación deben buscar del gobierno información y, para otros, las comisiones de investigación son instrumentos de control parlamentario en manos de las minorías legislativas. Existe una pluralidad de supuestos en que puede ser lícita la ejecución de investigaciones, si bien es fácilmente previsible que la mayoría de ellas obedecerá al propósito de fiscalizar al gobierno o algún sector administrativo, o al de obtener un adecuado conocimiento de una materia para su ulterior tratamiento legislativo. En cualquier caso, todas las comisiones de investigación deben versar sobre algún asunto de interés público y, es obvio que las investigaciones deben estar relacionadas con las funciones constitucionales del poder legislativo.

La mejor obra jurídica en México sobre las comisiones de investigación, que es la de Cecilia Mora-Donatto, las considera: “órganos del parlamento de carácter temporal, instados e integrados, preferentemente, por los distintos grupos minoritarios (de oposición), con facultades excepcionales

que pueden vincular a terceros ajenos a la actividad parlamentaria, por medio de los cuales el parlamento ejerce el control del gobierno, respecto de aquellos asuntos de interés público, cuyos resultados, a través de la publicidad, tienden por un lado a poner en funcionamiento los procedimientos de responsabilidad política difusa y, por otro, al fortalecimiento del Estado democrático”³. La citada definición de las comisiones de investigación busca determinar los siguientes elementos: a) órganos del parlamento dotados de autonomía para desarrollar facultades específicas; b) el carácter temporal de las mismas; y, c) la preferencia de que estos órganos estén en manos de la oposición.

En todas las democracias occidentales, sus parlamentos y poderes legislativos, cuentan con comisiones de investigación. En los Estados Unidos, sus facultades son enormes y su procedimiento de actuación está minuciosamente regulado. En ese país existen normas precisas para su autorización, sobre el personal técnico de apoyo, respecto a las audiencias públicas, para citar testigos y en general recabar pruebas e informes, en cuanto a los derechos de los testigos, sobre su carácter público, para regular el desacato de autoridades y personas, referidas a la inmunidad de los testigos, etcétera. En algunos momentos históricos, las comisiones de investigación han sido en Estados Unidos poderosísimos instrumentos de control parlamentario, principalmente sobre el ejecutivo, aunque también sobre otras instituciones y asuntos públicos.

El derecho europeo suele, como debe ser, regularlas desde la Constitución. El artículo 82 de la Constitución italiana indica: “Una y otra cámara pueden disponer investigaciones sobre materias de interés público. A tal fin nombrará entre sus propios miembros una comisión constituida de forma que se respete la proporcionalidad entre los distintos grupos. La comisión de investigación llevará a cabo sus investigaciones y exámenes con los mismos poderes y las mismas limitaciones que la autoridad judicial”. En Alemania, el artículo 44.1 de la Ley Fundamental de Bonn indica que: “El Bundestag tiene el derecho y, a petición de una cuarta parte de sus miembros, el deber de nombrar una comisión de investigación que reunirá las pruebas necesarias en sesión pública. La publicidad podrá ser suprimida”. La Constitución de Portugal en su artículo 181, inciso 4, precisa: “Sin perjuicio de su constitución en términos generales, las comisiones parlamentarias de investigación se constituirán obligatoriamente siempre que así sea requerido por un quinto de los diputados en ejercicio de sus funciones, con el límite de una por diputado y por sesión legislativa”. Y, la Constitución española de 1978 señala en su artículo 76 que: “El Congreso y el Senado y, en su caso, ambas cámaras conjuntamente, podrán nombrar comisiones de investigación sobre cualquier asunto de interés público. Sus conclusiones no serán vinculantes para los tribunales, ni afectarán a las resoluciones judiciales, sin perjuicio de que el resultado de la investigación sea comunicado al Ministerio Fiscal para el ejercicio, cuando proceda, de las acciones oportunas. Será obligatorio comparecer a requerimiento de las cámaras. La ley regulará las sanciones que puedan imponerse por incumplimiento de esta obligación”.

En México ha sido infructuosa la eficacia de las comisiones de investigación, debido a problemas que está iniciativa propone superar. Se incorporaron en el derecho patrio mediante una reforma de 1977 al artículo 93 constitucional. El párrafo tercero de ese artículo actualmente establece: “Las Cámaras, a pedido de una cuarta parte de sus miembros, tratándose de los diputados, y de la mitad, si se trata de los senadores, tienen la facultad de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de dichos organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria. Los resultados de las investigaciones se harán del conocimiento del Ejecutivo Federal”.

De la norma transcrita se derivan las siguientes características de las comisiones de investigación en México:

1. Sólo pueden crearse por acuerdo del pleno de cada Cámara mediante aprobación por mayoría de votos de los presentes.
2. Sólo puede instar la creación de las comisiones de investigación, la cuarta parte de los diputados o la mitad de los senadores.
3. Sólo se pueden integrar para investigar el funcionamiento de organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria.
4. Los resultados de las investigaciones se hacen del conocimiento del Ejecutivo Federal.

La Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos adiciona características legales a estas comisiones. El artículo 41 de la ley indica para el caso de las comisiones de investigación de la Cámara de Diputados que son transitorias y, el artículo 43, prevé su integración máxima (30 miembros) y los principios de su composición (pluralidad y proporcionalidad).

Las principales críticas ⁴ que la doctrina ha esgrimido respecto a las comisiones son las siguientes:

1. Para constituirse se requiere de la aprobación del pleno de cada Cámara. No son entonces, instrumentos de control parlamentario en manos de la oposición. Si la mayoría no lo autoriza no pueden ser aprobadas, lo que impide o limita severamente las facultades de control del legislativo.
2. El número de diputados y senadores exigidos para instar su constitución no siempre permite que las minorías parlamentarias puedan impulsarlas. Es un número excesivo que favorece a las mayorías sobre el derecho de las minorías a exigir el control sobre algún asunto de relevancia nacional o de importancia y trascendencia social.
3. Existe una escasa regulación legal y reglamentaria. Si los funcionarios a los que se requiere información, desacatan el pedido o requerimiento de información, no existe consecuencia jurídica alguna que sancione su proceder.
4. No existe regulación sobre los procedimientos de investigación de las comisiones (si el procedimiento debe ser público, reservado o confidencial; si se puede citar a personas; que tipo de reglas deben prevalecer para valorar pruebas, etcétera).
5. Son comisiones que su actuación no procede respecto de la administración pública centralizada, el resto de los poderes y órganos del Estado y, sobre asuntos de interés público o social.
6. Es indebido que no exista disposición indubitable para que las comisiones puedan hacer públicos los resultados de sus investigaciones y al mismo tiempo puedan ejercer acciones legales en contra de los responsables y/o presentar denuncias en contra de ellos, en donde la comisión pueda fungir hasta como coadyuvante del Ministerio Público.
7. La sociedad civil no puede instar la integración y constitución de comisiones de investigación.
8. La sociedad civil carece de información permanente sobre los avances de las investigaciones y, en ocasiones, sobre los resultados.

9. Su actuación es transitoria y no se mantienen en las legislaturas subsiguientes.

En general, han resultado, desde que fueron erigidas constitucionalmente, muy poco eficientes y eficaces.

De lo que aquí hemos señalado, es obvio, que requerimos una reforma constitucional en la materia para darles vigor a las comisiones de investigación a fin de que puedan cumplir sus cometidos constitucionales y de esta manera el control al poder público sea más exhaustivo. Esta iniciativa pretende que el poder legislativo fortalezca la función olvidada y menospreciada del control parlamentario. También quiere que las comisiones de investigación estén en manos de las minorías parlamentarias y, que los ciudadanos puedan intervenir instando a la conformación de las mismas y participando en el seguimiento de las investigaciones que realizan.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, se somete a la consideración del pleno la siguiente:

Iniciativa con proyecto de decreto que modifica el párrafo tercero del artículo 93 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para ampliar la competencia de las comisiones de investigación.

Artículo Único. Se modifica el párrafo tercero del artículo 93 de la Constitución para quedar en los siguientes términos:

“Los grupos parlamentarios tienen la facultad de crear comisiones de investigación unicamerales o bicamerales sin que sea necesaria la autorización del pleno de las Cámaras. Los ciudadanos pueden instar al pleno de las mismas o a los grupos parlamentarios para conformarlas. Las comisiones de investigación tienen facultades para controlar, transparentar e investigar a cualquiera de los poderes de la unión y órganos constitucionales autónomos y, también pueden indagar sobre cualquier asunto de interés público y social. Sus procedimientos, investigaciones y resultados serán públicos. Las comisiones de investigación llevarán a cabo sus investigaciones y exámenes con los mismos poderes y las mismas limitaciones que la autoridad judicial. Sus conclusiones no serán vinculantes para los tribunales, ni afectarán a las resoluciones judiciales, sin perjuicio de que el resultado de la investigación sea comunicado al Ministerio Público para el ejercicio, cuando proceda, de las acciones oportunas. Las comisiones de investigación actuarán como coadyuvantes del Ministerio Público y podrán seguir en funcionamiento una vez que concluya la legislatura respectiva. Será obligatorio para autoridades y personas comparecer a requerimiento de las cámaras. La ley regulará las sanciones que puedan imponerse por incumplimiento de esta obligación”.

Transitorios

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

Segundo. El Congreso de la Unión y las Cámaras del mismo realizarán, a más tardar en el plazo de seis meses a partir de la entrada en vigor de este decreto, las adecuaciones legislativas y reglamentarias correspondientes.

Notas:

1 SANTAOLALLA, Fernando, Derecho parlamentario español, Madrid, Espasa-Calpe, 1990, 415.

2 CRICK, Bernard, *The Reform of Parliament*, Londres, Weidenfeld and Nicolson, 1968; GALLOWAY, George B., *Congress at the Crossroads*, New York, s. p. i., 1948; TOSI, Silvano, *Derecho parlamentario*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1996; y, SANTAOLALLA, Fernando, *Derecho parlamentario español*, Madrid, Espasa-Calpe, 1990.

3 MORA-DONATTO, Cecilia Judith, *Las comisiones parlamentarias de investigación como órganos de control político*, México, Cámara de Diputados y UNAM, 1998, p.70.

4 MORA-DONATTO, Cecilia Judith, *Las comisiones parlamentarias de investigación como órganos de control político*, México, Cámara de Diputados y UNAM, 1998, pp. 269-289 y, CÁRDENAS GRACIA, Jaime, *Una Constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional*, México, UNAM, 2000, pp. 146-147.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro sede de la H. Cámara de Diputados, México, DF, a 15 de febrero de 2011.

Diputado Jaime Fernando Cárdenas Gracia (rúbrica)

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 25, 89, 115 Y 116 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO VÍCTOR MANUEL BÁEZ CEJA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

A pesar de que el turismo es una actividad muy importante para el desarrollo socioeconómico y cultural de un país, en México no ha recibido la atención que merece, por lo que se propone incorporarlo al texto constitucional.

Exposición de Motivos

El turismo está estrechamente relacionado con la evolución de un país, visto desde sus modalidades sociales, culturales, económicas y políticas.

La actividad turística es tan importante para la dirección de una nación, que permite generar divisas, empleos, balanzas de pagos laborales y un efecto multiplicador que debe ser canalizado con responsabilidad, nacionalismo y sentido social.

Recordemos que las primeras expresiones del turismo las encontramos en los hechos que refieren viajes como antigua forma de turismo:

- En la literatura observamos claramente esos viajes: La Eneida, La Odisea y La Iliada. Los Juegos Olímpicos griegos causaron muchos desplazamientos, con motivaciones características de turismo y recreación.
- Edad Media: el deseo de conquista motiva desplazamientos humanos con deseos de conquistar regiones. Guerra de la Cruzadas, peregrinaciones a Santiago de Compostela, existencia de posadas en los caminos, expansión y búsqueda de nuevas rutas comerciales.
- A mediados del siglo XVI aparece en Italia el uso de coches y carrozas, en Alemania surge el coche de uso ligero denominado “berlina”. El siglo XVII se caracteriza por el viaje del caballero y la diligencia.
- En el siglo XIX se desarrollan las líneas ferroviarias, especialmente en Europa y Estados Unidos. A mediados de este siglo se considera a los museos y monumentos **como lugares de interés turístico y se establecen regulaciones de horarios y precios. Surge la primera agencia de viajes, por Thomas Cook, en 1841**, quien ofrecía servicios de mediador entre la demanda del cliente y una oferta de transporte, alojamientos y atractivos turísticos. Entre otras manifestaciones, tenemos el surgimiento de promotores internacionales y el desarrollo de grandes compañías ferrocarrileras. Se desarrolla la tendencia a encuentros deportivos, clubes alpinos y una primitiva labor propagandística y la creación de oficinas de información.
- En el siglo XX se vive un tímido crecimiento, cortado bruscamente por la Primera Guerra Mundial (1914-1918). El turismo se recupera en la posguerra, hasta 1929, cuando decae por efectos negativos de la gran depresión de Estados Unidos.
- El transporte marítimo se establece como único medio transcontinental. Entre los barcos podemos mencionar El Lusitania, Mauritania, de la Cunard Line, y Titanic, de la White Star

Line. Comienzan las rutas en el Mediterráneo y los cruceros con iniciación de las rutas turísticas. Sustitución de los antiguos vehículos de vapor por los de combustión interna (Henry Ford).

- Los acontecimientos que marcan el principio del transporte aéreo: 1919 un NC4 de Estados Unidos cruza el Atlántico en vuelo Nueva York-Plymouth, un avión británico recorre de Terranova a Irlanda sin escala. Desde la Segunda Guerra Mundial, el continente europeo entra en una etapa de reconstrucción y recuperación económica y social. El mejoramiento de los niveles de vida incrementa el turismo y se inicia una etapa de avances en la transportación aérea.
- En materia de navegación, se construyen barcos cada vez más lujosos, la rapidez la proporcionan los aviones: los *ferry boats* usados en el continente europeo, los *car-ferry* para transportar al pasajero y su automóvil, y los Hoovercraf.

El turismo es una actividad humana realizada al desplazarse de un lugar a otro con diferentes motivos.

Las relaciones y prestaciones de servicios que se derivan de los desplazamientos humanos voluntariamente efectuados, de una manera temporal y por razones diferentes, tanto de los negocios como de las consideraciones profesionales.

El turismo está en todos lados, en lo comercial, cultural, de aventura, diversión, fin de semana, inversión, investigación, recuperación, salud, deportivo, estudiantil, insular, político, sociológico, técnico y vacacional, todo lo que nos rodea es invariablemente turístico .

Pero en México la actividad turística no ha sido considerada preponderante. Me refiero a la aprobación reciente de la Ley General de Turismo publicada en el Diario Oficial de la Federación el 17 de junio de 2009, aprobada por la LX Legislatura, fue un trabajo arduo, sumaron esfuerzos de todos los partidos para hacer posible esta ley y reactivar la economía mexicana, pero parece que estamos estáticos e indiferentes, la ley prevé la coordinación con los estados, los municipios y la federación por conducto de la Secretaría de Turismo.

Lamentablemente, el Ejecutivo federal entrega junto con el paquete económico el 8 de septiembre de 2009 una iniciativa que propone desaparecer tres secretarías, una de ellas la de Turismo.

Recordemos también que muchos ciudadanos mexicanos y extranjeros no tienen acceso a la actividad turística por el elevado gasto que significa, las estancias o permanencias prolongadas, o bien, la utilización de los servicios guías, intérpretes, etcétera; también se encuentra otro obstáculo: la utilización de los medios de transporte más rápidos u ocupación de los hoteles más selectos.

Importancia socioeconómica y cultural del turismo

El turismo es un factor realmente importante para el desarrollo socioeconómico y cultural de un país, provee de la diversidad de actividades favorables que traen reactivaciones económicas. Es un instrumento generador de divisas porque canaliza una inversión para producir una expansión económica general; propicia asimismo un mercado de empleos diversificado con una inversión relativamente baja en comparación con otros sectores de la economía.

Genera una ponderación de pagos favorables y, sobre todo, desarrolla las actividades económicas locales.

El turismo es un medio de intercambio social, ya que muestra efectivamente que la sociedad que desarrolla más activada se capacita hacia la comprensión, para la adaptación de sus medios habituales, juzgando de manera positiva su propia sociedad.

En cuando a la cultura, es realmente el radio dentro del campo de la acción de la empresa turística. Cultura es el término que determina el imán que poseen las regiones para el turismo comprendido su geografía, historia, costumbres, tradiciones, folclore y artesanía.

El turismo es la industria del futuro de todos los países como México, en vías de desarrollo. Por ello debemos aprovechar al máximo todos sus recursos.

Sólo por citar un ejemplo: la industria del turismo en Argentina se convirtió en uno de los motores principales de la economía: ocupa el cuarto lugar en el ingreso de divisas por exportaciones de bienes y servicios y representa más de 7 por ciento del producto bruto interno.

Las cifras están en *Importancia de la industria de viajes y turismo como actividad económica*, el cuarto informe presentado por la Cámara Argentina de Turismo en 2007, que se basa en cifras y mediciones del año anterior.

En 2006, “el turismo en Argentina representó 7.41 por ciento del producto bruto interno y 7.15 del empleo” y “ocupó, con 7.2 por ciento, el cuarto lugar en el ingreso de divisas por exportaciones de bienes y servicios, por lo que su porcentaje en la recaudación impositiva fue de 6 por ciento” (www.guiadenoticias.com).

Esas cifras confirman que la **industria de viajes y turismo** (IVT) es cada vez más relevante en las cuentas nacionales y como generador de puestos de trabajo.

El informe, además de tener en cuenta los valores mencionados, incorporó un mayor análisis de los flujos de la IVT receptores y emisores, tomando en cuenta las perspectivas de la industria para el periodo 2007-2010.

La recuperación de la actividad desde 2003 permitió que el PBVT se aproximara en 2006 a los máximos de 1998, que fue de 7.40 por ciento del PBI.

Considerando cantidades y precios, la medición del PBI de la IVT a precios corrientes arrojó para 2006 una participación de 6.99 por ciento, con 41 mil 965 millones, contra 7.49 por ciento de 1999.

Respecto al peso relativo de los principales componentes de la IVT en los últimos años, el informe indica que se produjeron cambios. Es importante el mayor peso relativo actual del transporte, ya que en 2006 se situó en 29.2 por ciento, contra 24 en 1998 y 20.8 en 1993.

En el caso de los hoteles, la participación crece sostenidamente desde -7.3 por ciento en 1998 hasta 8 en 2006, lo que refleja el auge del sector, mientras que la construcción pasó de 3.5 a 3.7.

En cambio, “el sector de restaurantes, bares y confiterías se mantiene en 2.7 por ciento”.

Sostiene que “es importante destacar la fuerte recuperación posdevaluación de segmentos significativos como las compras en *shoppings centers*, que crecieron 90 por ciento entre 2005 y 2002”.

Estos cinco sectores explican 65.6 por ciento de la IVT, y son “muy representativos”.

El informe explica que “la participación de 7.15 por ciento del empleo significa 1 millón 163 mil 540 puestos de trabajo”.

De los empleos de IVT, 31.8 por ciento proviene del comercio, 17.7 del transporte y 12 de la hotelería y la gastronomía.

La creación de empleos entre 2003 y 2006 fue de 10.1 por ciento para los 28 principales conglomerados urbanos, como el área metropolitana de Buenos Aires y conurbano, o el Gran Córdoba, con un crecimiento apenas por encima de la media nacional.

En cambio, en ciudades turísticas como Ushuaia y Jujuy la creación de empleos fue superior: 23.7 y 18.5 por ciento, respectivamente.

En tanto, la llegada del turismo receptivo a Argentina en 2006 incluyó 4 millones 188 mil personas, quienes gastaron 3 mil 111 millones de dólares.

Considero urgente reformar la Carta Magna para establecer claramente los principios de conducción de la actividad turística en el país.

Reitero: la medida debe ser tomada con urgencia y responsabilidad social, en virtud de que la Confederación Nacional Turística previó una caída en las divisas mexicanas, al cierre de 2009 la captación de divisas por turismo fue aproximadamente 11 mil 254 millones de dólares, 15.3 por ciento menos con relación a 2008, una de las mayores.

De acuerdo con información de su Centro de Información y Estadística para el Empresariado Turístico (CIEET), el país recibió en 2009 a 58 millones 207 mil excursionistas fronterizos, y 5 millones 582 mil pasajeros en crucero, lo que da un volumen de 63 millones 789 mil excursionistas internacionales.

Esto representa una disminución de 7 por ciento en el volumen de personas que arribaron a México en 2009.

En cuanto al gasto que los visitantes internacionales ejercieron en 2009, en el territorio nacional, el CIEET prevé una captación de 11 mil 254 millones de dólares, 15.3 por ciento menos que el año anterior.

Es probable que México descienda tres lugares en la clasificación de la Organización Mundial de Turismo.

Compañeras y compañeros legisladores: con el ánimo de una voluntad política, pero principalmente actuar con responsabilidad ante todos los mexicanos debemos elevar a rango constitucional la promoción, planeación y programación de la actividad turística, por el bien de la economía, por el bien de los mexicanos.

Sumemos esfuerzos, confirmemos la facultad a los estados y a los municipios para que en el ámbito de sus respectivas competencias puedan promover, planear, incentivar, programar, desarrollar con competitividad y sustentabilidad la actividad turística.

Al Estado mexicano corresponde la rectoría del desarrollo nacional y conducir, coordinar y orientar la actividad económica y turística nacional, conforme a los principios de responsabilidad social, sustentabilidad, competitividad, al sector público, el sector social y privado con base en una política de planeación, programación y coordinación territorial.

Al Ejecutivo federal corresponde procurar la adecuada, eficiente y eficaz promoción, planeación, desarrollo y sustentabilidad, e incentivar las actividades turísticas en la política exterior e interior, generando con responsabilidad social la entrada de divisas y el crecimiento económico.

Por lo anterior, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 77, fracción I, del Reglamento de la Cámara de Diputados, el suscrito, Víctor Manuel Báez Ceja, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, somete a consideración del Congreso de la Unión la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto que reforma y adiciona el artículo 25, reforma y adiciona la fracción XVII del artículo 89, adiciona el inciso j), fracción V, del artículo 115 y adiciona la fracción VIII del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 25. ...

El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica y **turística** nacional, y llevará a cabo la regulación y el fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución.

...

Al desarrollo y promoción turísticos nacionales asistirán con responsabilidad social, sustentabilidad y competitividad los sectores público, social y privado con base en una política de planeación, programación y coordinación territorial.

...

...

...

...

...

Artículo 89. ...

I. a XVI. ...

XVII. Procurar la adecuada, eficiente y eficaz promoción, planeación, desarrollo y sustentabilidad, e incentivar todas las actividades turísticas en la política exterior e interior, generando con responsabilidad social la entrada de divisas y el crecimiento económico.

XVIII. a XX. ...

Artículo 115. ...

I. a V. ...

a) a i) ...

j) Promover, planear, incentivar programar y desarrollar con competitividad y sustentabilidad la actividad turística en el ámbito de su competencia.

...

Artículo 116. ...

...

I. a VII. ...

VIII. Los estados deberán promover, planear, incentivar, programar y desarrollar con competitividad y sustentabilidad la actividad turística en el ámbito de su competencia.

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 15 de febrero de 2011.

Diputado Víctor Manuel Báez Ceja (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 61 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, someto a consideración del pleno de esta soberanía, la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 61 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para prohibir el mandato imperativo sobre los legisladores, establecer que diputados y senadores son inviolables por sus votos y opiniones y que no pueden ser reconvenidos por ellos, y para que la Ley del Congreso regule el estatuto del legislador.

Exposición de Motivos

En el derecho comparado y en nuestro país el estatuto del parlamentario se estableció para impedir que el legislador dependiera del ejecutivo o de otros órganos del estado, para prohibir que existiese un mandato imperativo ¹ de esas instancias de poder sobre la función legislativa que limitaran la libertad de opinión y de votación del parlamentario. Esa fue la causa del estatuto del parlamentario –principalmente inviolabilidades, inmunidades e incompatibilidades-, 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.

Para ser estudiado correctamente, el orden jurídico exige que lo veamos desde el papel que sobre él desempeñan los partidos, los sindicatos, las organizaciones empresariales, los medios de comunicación electrónicos, las transnacionales, 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 sí 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 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 y el orden jurídico en la materia no responde a las exigencias de una democracia pluralista y de un estado de derecho auténtico, porque se ha mercantilizado el espacio radioeléctrico 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 adecuadamente y no existen además los controles institucionales para supervisarla y fiscalizarla ¿Qué decir de los Estados Unidos o de las transnacionales?

El estado de nuestros días ha sido *apropiado* o *colonizado* por partidos, por medios de comunicación electrónicos, iglesias, organismos empresariales, sindicatos, empresas nacionales y transnacionales, 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.

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 ² 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.

La regulación adecuada del estatuto del parlamentario 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 prohibición constitucional del mandato imperativo, la maximización de la inviolabilidad de expresión y de voto del legislador, y la regulación legal y sólo legal del estatuto del parlamentario, fortalecen al legislador en lo individual y al congreso en su conjunto.

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 ³. De esta manera un parlamento para serlo realmente, requiere de plena libertad de sus integrantes para expresar sus opiniones y votos ⁴. 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 reconvencción 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 sólo 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 poder⁵. En nuestra época de democracia de audiencia⁶, 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.

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”⁷ o los video escándalos del PRD, muestran las relaciones indebidas entre factores reales de poder 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.

Las interferencias de los partidos y de los grupos parlamentarios en las decisiones del legislador son asunto de todos los días en el órgano legislativo nacional y en los parlamentos del mundo. Bernardo Bátiz, un testigo de privilegio, por el número de veces que ha sido legislador, constata que el fenómeno de la disciplina del voto es una constante, con algunas excepciones notables, y cuando éstas últimas se presentan, dan lugar a escisiones partidistas o a sanciones políticas o estatutarias.⁸ La disciplina partidista puede ser el mecanismo más negativo respecto a la libertad del legislador y, las incompatibilidades debieran regular las formas aceptables, desde un punto de vista democrático, de vinculación entre un legislador y su partido. En muchos países del mundo se establece la prohibición del mandato imperativo, esto es, se rechaza que las *líneas* de los dirigentes partidarios o de los grupos parlamentarios en las sedes legislativas, se impongan por encima de la voluntad y conciencia del legislador y, sin embargo, la disciplina y sujeción permanecen y se afianzan.

La prohibición del mandato imperativo es una garantía de independencia del legislador, pues para que éste sea efectivamente representante del pueblo en su conjunto, es necesario impedir que puedan ser sometidos a órdenes vinculantes que, por su propia naturaleza, sólo pueden emanar de personas o grupos concretos. Tanto Sieyés como Burke o Blackstone, que teorizaron sobre la prohibición del mandato imperativo defendieron una ficción jurídica para mantener la independencia, la libertad y autonomía de los legisladores. Fernando Santaolalla explica que la disciplina del voto de los partidos a los legisladores en España, ha producido transfuguismo, es decir, el abandono que hace el parlamentario de su partido y de su grupo para refugiarse en otro,

conservando el escaño. Ante este fenómeno, la doctrina se ha dividido. Los que opinan que es un acto ilícito porque supone una traición al voto que el elector otorga en el sistema electoral español, caracterizado por ser un sistema electoral en donde el individuo vota por partidos en listas cerradas y bloqueadas, y los que manifiestan que es un acto lícito, porque la razón del transfuguismo es la disciplina que el partido impone al parlamentario, y ésta es contraria a la prohibición del mandato imperativo, pues el legislador representa a toda la sociedad y no sólo a una parte de ella. El Tribunal Constitucional Español se ha inclinado por la segunda postura aduciendo que los partidos no representan al pueblo, y por ello no tienen la titularidad del escaño, el escaño pertenece a la sociedad y al legislador por el que se votó. Sin embargo, el hecho es que en España como en muchos países del mundo, la disciplina se impone en muchas ocasiones en contra de la libertad del legislador ¿qué hacer? Las soluciones que se brindan para garantizar la prohibición del mandato imperativo consisten en aprobar leyes que exijan la democracia interna en los partidos, transformar el sistema electoral para derogar el sistema de listas cerradas y bloqueadas, volver al sistema de distritos uninominales para fortalecer la independencia del legislador, democratizar los órganos de gobierno y decisión de las cámaras legislativas, promover el voto secreto del legislador en más decisiones, estimular la participación del mayor número de legisladores en los debates y comisiones, transparentar la vida del órgano legislativo, revertir la tendencia disciplinaria en los reglamentos de las cámaras, etcétera ⁹.

Al comentar el caso británico, Geoffrey Marshall, se pregunta, si el discurso de Burke a los electores de Bristol sigue vigente, es decir, si todavía puede mantenerse el rechazo a directrices con fuerza obligatoria, mandatos que un diputado haya de obedecer ciegamente, cuando contradicen su claro juicio y su conciencia. La respuesta es parcialmente afirmativa. Marshall asume que el parlamento debe seguir siendo una asamblea deliberante y no un mero congreso de portavoces, sin embargo, reconoce que los partidos han adquirido una relevancia mayor incluso que el mandato electoral. Los diputados británicos están dispuestos a subordinarse a quién sea, con tal de seguir siendo diputados. En ocasiones los legisladores británicos atienden, si les conviene, las indicaciones de su distrito, en otras siguen las indicaciones del grupo parlamentario cuando cuentan eventualmente con promesas de promoción o de otro tipo. Marshall dice, que con cierta hipocresía, la ley y las convenciones parlamentarias, reconocen la autonomía de los partidos y de su propia circunscripción. El Partido Laborista ha contemplado en sus estatutos una cláusula de conciencia que permite al diputado no apoyar la posición del grupo parlamentario cuando vaya en contra de su conciencia. El Partido Conservador proclama que la convocatoria del grupo parlamentario tiene por objeto acudir a la Cámara y en modo alguno dictar el voto. Por lo que se refiere a la Cámara de los Comunes, ésta ha hecho cuestión de honor castigar presiones intimidatorias y amenazas a sus diputados de origen externo, ya se trate de partidos, grupos de presión, sindicatos o votantes, incluso artículos de prensa que intimiden o perturben la labor de un diputado; dichas conductas pueden ser castigadas como desprecio a la Cámara y, en su caso, quienes ofenden la dignidad del parlamento pueden llegar a ser condenados a prisión por orden de ésta. En Gran Bretaña, preocupa, sobre todo, las decisiones que adopta el gobierno sin que hubiesen sido parte de las plataformas y campañas electorales. También preocupa que el tema de los deberes del legislador no tenga la centralidad debida, en concreto, se refiere al deber del legislador de llevar a cabo su tarea sin corromperse, la prohibición de recibir donativos u honorarios, realizar su tarea con plena dedicación, y sobre todo, la de no abusar de su inviolabilidad o libertad de palabra que le permite difamar sin ser penalizado ¹⁰.

El caso alemán también presenta problemas, pues su orden jurídico no es capaz de dar una respuesta integral a las violaciones que existen a la prohibición del mandato imperativo. Dieter Grimm reconoce que los partidos han transformado al régimen parlamentario. Señala cómo las elecciones están menos orientadas a la designación de distintos representantes populares que a establecer el número de mandatos de los partidos en el parlamento, de lo que a su vez depende la formación del

gobierno. Bajo tales circunstancias, en el sistema alemán, el elector orienta su decisión menos a las capacidades y prestigio de cada candidato que a su pertenencia al partido, dependiendo de la benevolencia del mismo para las siguientes elecciones. El debate parlamentario ya no es la discursiva adopción de decisiones sino el establecimiento y defensa de posiciones prefijadas y del registro de relación de fuerzas. En tal contexto, el diputado está sometido en cuanto a intervenciones y votación, a una estricta disciplina de grupo, que lo vincula a la línea partidaria. El parlamento deviene un órgano temáticamente determinado por los partidos. El diputado generalmente no puede sin el apoyo partidario hacer frente a sus tareas y responsabilidades, y en general, a todas aquellas cuestiones respecto de las cuales no haya sido capaz de elaborar un criterio propio, por lo que suele decidir no en función de su propia competencia y conciencia, sino según los lineamientos partidarios y del grupo parlamentario. La Constitución alemana ignora todo este contexto. Los partidos no aparecen en los preceptos sobre el parlamento e incluso los grupos parlamentarios no fueron previstos sino hasta 1968 en el Reglamento del Bundestag. Formalmente y según la Constitución, el parlamento se compone de legisladores, designados en elecciones generales, directas, libres, iguales y secretas, no vinculados a mandato imperativo y únicamente subordinados a su conciencia. Los partidos, en la Ley Fundamental de Bonn, sólo son mencionados en relación con la formación de la voluntad popular, a la que concurren a tenor de lo previsto en el artículo 21.1 de esa norma. La formación de la voluntad popular concluye en las elecciones, y después, la Constitución deja de darles a los partidos un tratamiento adecuado a su trascendencia en la vida política contemporánea ¹¹.

Grimm señala que dada la vinculación partidaria de los legisladores, hay que plantear, si y hasta qué extremo cabe a los partidos determinar el comportamiento parlamentario de sus afiliados. El mandato imperativo fue originalmente referido a la relación entre electores y legisladores, hoy sobre todo y por lo ya explicado, atiende a la vinculación del legislador con su partido. La ley fundamental no deja lugar a dudas acerca de su posición respecto al mandato imperativo. El artículo 38.1 de la constitución alemana refiere la representación de cada diputado a la totalidad del pueblo, garantizándole plena independencia y sin vínculos con ningún tipo de directrices. El partido por tanto no es una excepción. Las decisiones del grupo parlamentario o las instrucciones de los órganos partidarios respecto del debate o la votación carecen de la fuerza de obligar. Si el diputado se pliega a tales resoluciones, ello no se funda sino en la propia decisión en conciencia ¹². Grimm reconoce, sin embargo, que si el legislador no acata las instrucciones de su partido o de su grupo parlamentario podría ser sancionado no proponiéndolo como candidato en las siguientes elecciones, y que dada la creciente tendencia a ejercer la política como profesión, ello es un medio de disciplina más que eficaz. Lo que si queda claro en el derecho alemán es que ni el partido ni el grupo parlamentario pueden privar a un diputado de su escaño, incluso la cancelación, expulsión o el cambio partidario no afecta el mandato concedido por la sociedad ¹³. El artículo 38.1 de la Ley Fundamental de Bonn, es por tanto, un límite a las tendencias oligárquicas de los partidos, y no es solamente un residuo liberal-burgués, sino que cumple la función de garantizar la independencia del parlamentario. Para enfrentar en los hechos al mandato imperativo de los partidos sobre los votos de los diputados, es preciso: 1) reclamar más transparencia y publicidad en la vida parlamentaria, 2) más democracia interna en los partidos y en los distintos órganos e instancias del parlamento y, 3) normas de incompatibilidades más estrictas para los parlamentarios.

Si volvemos a nuestro país, encontramos, que tanto en el pasado reciente, en donde privaba un partido hegemónico, como en el presente, que se conforma un sistema de partidos de ciertos equilibrios, la presencia de éstos en la vida política es más que evidente. El problema se ha agudizado y hoy los integrantes del legislativo actúan más como representantes de sus partidos o de las corrientes de los mismos, que como representantes de la sociedad. Desde el punto de vista constitucional la discusión parecería estar resuelta puesto que el artículo 51 de la Constitución señala que los diputados son representantes de la nación, es decir, de acuerdo a la formalidad

jurídica los legisladores no representan ni a su distrito ni a su partido ni a su clase social sino a la nación. Los problemas en los hechos subsisten, en la práctica, los legisladores nacionales suelen acatar la disciplina del líder de su bancada, actúan en forma de bloque para debatir y para votar, sus carreras políticas dependen de cómo se guarde la disciplina al interior del grupo parlamentario. Todo lo anterior es muy criticable porque la deliberación parlamentaria, la independencia del órgano sale sobrando cuando los legisladores llegan a los recintos parlamentarios con posiciones que les son impuestas, y que previamente fueron determinadas en las sedes de los partidos o de los grupos parlamentarios. La representación está en crisis, el legislador ya no representa a toda la sociedad, representa en realidad y en contravención a la Constitución a sectores, a grupos sociales o políticos.

Como en su momento sostuvo Walter Bagehot ¹⁴ , los partidos son el alma del sistema representativo. El problema, es que éstos son formaciones que tienden a la oligarquización y que no funcionan con transparencia. Por ello, consideramos en esta iniciativa de reforma constitucional y en otras que hemos presentado ante el pleno de la Cámara de Diputados, que debe haber un reconocimiento constitucional y legal al impacto de los partidos y de los factores reales de poder en las instituciones, para que se transforme el sistema representativo en aras de mayor participación ciudadana, más deliberación en los asuntos públicos, más publicidad en el funcionamiento de cualquier estructura relevante de la sociedad o del estado, más controles del estado independientes y, también, más controles de la sociedad civil a los partidos y a otros factores reales de poder, sin todas estas medidas, las incompatibilidades serán normas vacías de contenido ¹⁵ .

La democracia representativa desde hace más de dos siglos ha estado ligada a la noción de partido político, a tal grado que se ha dicho que el estado contemporáneo es un estado de partidos ¹⁶ . Los partidos como lo señala el artículo 41 de la Constitución deben promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la representación nacional y hacer posible el acceso de los ciudadanos al poder público. Sin embargo, los partidos no representan debidamente a los ciudadanos; su monopolio representativo, hace que el poder se concentre en las élites partidistas y que colonicen casi todo el aparato del estado (ejecutivo, legislativo, judicial y, órganos constitucionales autónomos).

Desde la obra clásica de James Bryce, “Los partidos políticos en los Estados Unidos” ¹⁷ , ha quedado claro que existe una tendencia casi irrefrenable para que estas asociaciones se comporten de forma antidemocrática. Como señalaba Albert Camus: “La democracia no puede separarse de la noción de partido, pero la noción de partido puede muy bien existir sin la democracia” ¹⁸ . Resulta una contradicción que la “democracia funcione con organizaciones antidemocráticas”. Michels elaboró la ley de hierro de la oligarquía, la que se apoya en la idea de que es la propia organización la que genera los elementos antidemocráticos, y por ello el hombre moderno no tiene posibilidad de vivir en democracia, pues al tener grandes instituciones, grupos, iglesias, partidos, está cediendo el poder efectivo de decisión a unos pocos que dirigen esas instituciones. Lo explica de esta manera: “La maquinaria de la organización, al crear un sólida estructura, provoca graves cambios en la masa organizada. Invierte la relación entre dirigente y la masa. Al principio aquél es sólo servidor de ésta. La base de la organización es la igualdad de todos los que en ella se organizan. Todos los miembros tienen los mismos derechos ante ella. Todos pueden elegir. En la organización, la exigencia fundamental de los derechos del hombre está teóricamente cumplida. Todos los cargos se cubren mediante elección y todos los funcionarios están sometidos al constante control del conjunto y son reemplazables y revocables. El principio democrático del partido garantiza para el mayor número posible la influencia y la participación en la administración de la causa común. Pero la especialización técnica, que surge necesariamente al ampliarse la organización, crea la necesidad de una dirección normalizada y traslada al dirigente como cualidades específicamente suyas todas las facultades decisorias de las masas. Los dirigentes que al principio son tan solo ejecutores de la

voluntad de las masas, se hacen ahora autónomos e independientes de ellas. La organización consume definitivamente la división de todo partido en una minoría directora y una mayoría dirigida”¹⁹.

De esta manera, según Michels, la institucionalización de los partidos juega en contra de la democracia, por lo que en consecuencia, existe un gran consenso teórico sobre la contradicción que representa el que los partidos funcionen oligárquicamente a su interior y que en el nivel social se propongan democratizar espacios sociales y políticos. El problema de la oligarquización interna no es sólo una cuestión estética sino política y jurídica, pues es inaceptable que esas estructuras oligárquicas colonicen y se apropien de las instituciones estatales y que además, excluyan al ciudadano del debate interno y externo porque tienden a monopolizar la representación política.

Es por tanto fundamental, penetrar socialmente en la vida interna de los partidos para que éstos tengan vida realmente democrática y, también lo es, privarlos del monopolio representativo a través de figuras como las candidaturas independientes y los distintos mecanismos de democracia semi directa. Además de combatir la colonización que realizan de las instituciones mediante mecanismos participativos, públicos, deliberativos, promotores de la rendición de cuentas social y, acompañar todo ello con un rediseño democrático de las instituciones estatales.

La crisis partidista, con corrupción incluida por financiamientos ilegales –pero no sólo por ello-, es una crisis de los sistemas representativos. Si los partidos se comportan como grupos altamente burocratizados y oligárquicos, que controlan de forma monopolística los mecanismos del proceso democrático –candidaturas, campañas, canales de reproducción de élites- resulta absurdo no reconocer que la falta de democracia interna se traduce en un déficit de la democracia representativa

²⁰.

Los partidos seguramente seguirán existiendo pero no pueden mantenerse social y políticamente en las condiciones actuales. Se hace necesario que la ciudadanía acompañe a los partidos con nuevos movimientos sociales; es obligada una modificación de fondo al sistema electoral para arrebatarles el control de esos procesos; es preciso combatir las tendencias oligárquicas con leyes de partidos que garanticen los derechos humanos de los militantes y simpatizantes, con organizaciones y procedimientos democráticos internos (públicos, participativos, deliberativos), con la exigencia de respeto a la disidencia interna con mecanismos de protección para ella y, con controles independientes y externos para que acaten todas las exigencias anteriores²¹.

Se podrá señalar que todas esas medidas son impensables pues son los partidos los que aprueban las leyes por medio de sus grupos parlamentarios y que no están dispuestos a transformaciones como las expuestas. Me parece en contra de lo anterior, que la sobrevivencia misma de los partidos reside en su profundo cambio. No hacerlo les será muy costoso en términos de respaldo social y de subsistencia. Desde luego que la modificación a sus estructuras oligárquicas no será fácil pero con presión social pueden irse logrando reformas de trascendencia para su vida interna y el impacto que tienen en el aparato del estado y en la sociedad.

En México debemos evitar pasar de un partido hegemónico a una partidocracia dogmática y esclerótica que termine pervirtiendo el sistema político que se construye. Hoy por hoy, los partidos se oponen a que las autoridades electorales vigilen a profundidad su vida interna. También se oponen a ser sujetos obligados directos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Igualmente, han demostrado a la sociedad que son los principales promotores de la corrupción pública: Pemexgate, Amigos de Fox, videoescándalos del PRD, especulación inmobiliaria en Cancún por parte del PVEM, etcétera.

La legislación nacional sigue siendo endeble para enfrentar problemas como los reseñados. Se requieren cambios para fortalecer la autonomía de los órganos electorales, para obligar a los partidos a ser transparentes y democráticos, y para fiscalizarlos mejor. Es interesante ver que de los partidos se critica el elevado costo del financiamiento público –lo que es a todas luces pertinente–, sin embargo, esa crítica no está seguida por un debate sobre las relaciones entre los empresarios y el poder, entre financiamiento y narcotráfico, entre financiamiento privado y apoyos extranjeros ilegales, entre partidos y medios de comunicación electrónica. Seguramente nada hay tan urgente en México como la necesidad de derogar el financiamiento privado y cortar jurídicamente la vinculación entre partidos y medios electrónicos, sustituyendo esa relación con la obligación para los medios de transmitir en tiempos gratuitos del estado la propaganda político-electoral.

En este tenor es fundamental establecer en la Constitución la prohibición expresa del mandato imperativo y modificar el artículo 61 de la Constitución para que el legislador no pueda ser reconvenido ni por sus opiniones ni por sus votos. También es necesario hacer cambios a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos para que el diseño de la misma contemplara los derechos y obligaciones de los legisladores en lo individual, para limitar las atribuciones de los líderes de los grupos parlamentarios en cuanto a la línea que dan a los legisladores y, para que la construcción de la voluntad política del Congreso se generará de abajo a arriba y no como ahora en donde predominan las decisiones de las cúpulas. De la misma manera es necesario modificar la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental para que los partidos políticos fuesen sujetos obligados directos de la misma, entre otros cambios necesarios referidos a las obligaciones de los legisladores en lo individual y de las comisiones para rendir cuentas semestral o anualmente a la ciudadanía y a los órganos de control sobre la cantidad y calidad de las labores realizadas.

No debe pasarse por alto que las inviolabilidades e inmunidades son las prerrogativas más importantes de los legisladores ²² y por ningún motivo deben entenderse como garantías personales sino como garantías funcionales que protegen no la persona del legislador sino la función que éste realiza. Se trata de prerrogativas irrenunciables; en el caso de la inviolabilidad ni las mismas Cámaras pueden disponer de ella, y en el caso de la inmunidad, le compete a la Cámara de Diputados determinar si la inmunidad permanece o no.

El primer párrafo del artículo 61 de la Constitución que se refiere a las inviolabilidades señala: “Los diputados y senadores son inviolables por sus opiniones manifestadas en el desempeño de sus cargos, y jamás podrán ser reconvenidos por ellas”. La inviolabilidad tiene carácter absoluto y perpetuo porque quedan protegidas todas las opiniones vertidas en el desempeño y con motivo del cargo parlamentario y porque sus efectos se prolongan incluso después de haber perdido o concluido la función legislativa.

Los límites del privilegio previsto en el párrafo primero del artículo 61 de la Constitución se han debatido ampliamente. Manuel González Oropeza recuerda que Joseph Story, el autor más influyente en la época de Vallarta, aceptaba que un escrito publicado por un parlamentario en la prensa, sí podía constituir un libelo y podía ser responsable de su opinión, esta excepción fue confirmada a través del caso *Gravel vs. United States* 408 U.S. 606 (1972), que versó sobre la publicación de documentos clasificados sobre las tácticas y procedimientos militares en la guerra de Vietnam, dicha edición fue conocida como los “papeles del Pentágono”; los documentos fueron dados a conocer por el senador Mike Gravel y su asesor Leonard Rodberg, a los que según decisión de la Suprema Corte de Estados Unidos no protegió la inviolabilidad parlamentaria ²³. En México, la primera sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el amparo en revisión 2214/98, de 24 de mayo de 2000, determinó que los legisladores jamás podrán ser reconvenidos por las

opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos y que en esa tesitura, no proceden acciones civiles por daño moral en donde la causa de pedir sean expresiones de los legisladores realizadas como motivo de su encargo. Más recientemente, en la resolución de 22 de febrero de 2010, en el amparo en revisión 27/2009, el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, determinó que la inviolabilidad parlamentaria prevista en el artículo 61 de la Constitución, sólo protege al legislador por expresiones que emite con motivo de sus funciones legislativas y no respecto de otras que no tienen relación con el encargo ²⁴.

Dentro de la inviolabilidad parlamentaria prevista en el párrafo primero del artículo 61 de la Constitución, existe un tema que en el derecho mexicano no ha sido debidamente explorado, me refiero a si la norma que protege la inviolabilidad sólo se refiere a las opiniones o si también comprende los votos de los legisladores. ¿Están también protegidos los votos, el sentido de los votos, por la inviolabilidad del párrafo primero del artículo 61 constitucional? Estimo que la respuesta es afirmativa, pues sería absurdo que un legislador pudiese ser perseguido por un voto emitido regularmente cuando simultáneamente se protege, de modo absoluto, la libertad de palabra. Éste como puede apreciarse, es el tema de la prohibición del mandato imperativo, elemento base de la representación política, y que en el campo político tiene sus implicaciones en la disciplina de partido o del grupo parlamentario. ¿Es esta disciplina política compatible con la inviolabilidad del primer párrafo del artículo 61 de la Constitución? Mi respuesta es negativa; en caso de duda, en caso de discrepancia con el partido o con el grupo parlamentario, prevalece la libertad del legislador, dado que como lo señala el artículo 51 de la Constitución, los diputados son representantes de la nación y no de intereses particulares o sectoriales. Sin embargo, si algún sentido tiene la inviolabilidad del legislador en sus opiniones y votos, debe haber un reconocimiento constitucional al impacto de los partidos y de otros grupos de interés en las instituciones para que se transforme el sistema representativo en aras de mayor participación ciudadana, más deliberación en los asuntos públicos, más publicidad en el funcionamiento de cualquier estructura relevante de la sociedad o del Estado, más controles independientes y también más controles de la sociedad civil a los partidos y a otros factores reales de poder, pues sin medidas como las anteriores, la inviolabilidad del primer párrafo del artículo 61 de la Constitución puede ser una norma vacía de contenidos.

Así como los legisladores gozan de privilegios e inmunidades también están sujetos a obligaciones que en caso de incumplimiento pueden derivar en responsabilidades con las consiguientes sanciones. Aunque en nuestro país, y según las encuestas sobre el tema, el legislador no goza a los ojos de la ciudadanía de una gran respetabilidad, esas obligaciones si no son exigidas rectamente pueden desembocar en actos que presionen la independencia de los legisladores. Además de las prohibiciones que los artículos 62 y 125 establecen sobre las incompatibilidades, los legisladores tienen las siguientes obligaciones: El artículo 63 párrafo primero de la Constitución indica que si los representantes populares no concurren a las sesiones dentro de los treinta días siguientes a su inicio, se entenderá que no aceptan el cargo y se llamará a sus suplentes; el artículo 63 párrafo segundo de la Constitución establece que si los legisladores faltan a sesiones diez días consecutivos sin causa justificada o licencia del presidente de la Mesa Directiva, se entenderá que renuncian a concurrir hasta el periodo inmediato y se llamará a los suplentes; el artículo 64 establece que los representantes populares que no concurren a una sesión, sin causa justificada o el permiso relativo no tendrán derecho a la dieta correspondiente el día en que falten; y, el artículo 408 del Código Penal Federal señala que incurrirán en responsabilidad los legisladores que no se presenten a desempeñar su cargo dentro del plazo de treinta días, así como los partidos políticos nacionales que acuerden que sus miembros electos no se presenten a desempeñar sus funciones, a los representantes populares se les puede sancionar hasta con seis meses de suspensión de sus derechos políticos y, a los partidos políticos puede significarles la pérdida de registro tal como lo prevén los artículos 66 y 67 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Sin lugar a dudas, el catálogo de obligaciones o deberes para los legisladores podría ser mayor. Por ejemplo, como propone Marshall para el caso británico, debería a los congresistas mexicanos exigírseles dedicación completa, sancionar severamente el tráfico de influencias, prohibir que acepten donativos u honorarios de particulares, establecer un catálogo estricto de inelegibilidades, contemplar de mejor manera las incompatibilidades entre la función legislativa y otras, la declaración pública de su patrimonio y de su entorno de actividades e intereses, etcétera, pero igualmente es necesario que con precisión se determine el órgano competente, los procedimientos y las sanciones en que podrían incurrir los legisladores ²⁵. El poder legislativo necesita de una reforma profunda que contemple a nivel constitucional la autonomía presupuestal del Congreso, que consolide el servicio civil de los empleados de las Cámaras, que promueva una mayor transparencia en los procedimientos y decisiones del Congreso, que estimule la deliberación de los asuntos, que democratice los órganos e instancias legislativas, que abra sus compuertas a la ciudadanía a través de la posibilidad de promoción de la iniciativa legislativa popular, la auditoría ciudadana y otras figuras de democracia semi directa, y desde luego que, permita la reelección legislativa. Lo que no puede aceptarse, es que con el pretexto del rigor en la vigilancia de los deberes y obligaciones legislativas, se impongan cortapisas a la independencia y autonomía del legislador, como tantas veces ha ocurrido en el pasado histórico del país, en donde se llegó a expulsar sumariamente a aquellos integrantes del Congreso no afines a las mayorías legislativas.

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 ²⁶. 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 ²⁷.

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 ²⁸. 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 que hace algún tiempo se constituyó, 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 ²⁹. 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 debe implicar de manera detallada todo lo concerniente a la declaración de la situación patrimonial del legislador y de su familia más cercana, como esposa o esposo, hijos, padres y, tal vez hasta de los hermanos. De lo que se trata 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 están 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, es necesario que en las Cámaras cuenten tanto con un registro sobre la situación patrimonial del legislador como de sus actividades e intereses, ambos deben ser públicos.

Parte del estatuto de los legisladores debe 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 ³⁰, 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 ³¹. 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 presentadas al Congreso están las referentes a la regulación de la ética parlamentaria ³². 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 ³³, 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. Por eso es imprescindible 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 ³⁴. 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.

Los objetivos constitucionales del estatuto parlamentario se orientan a salvaguardar la independencia y libertad del legislador para que éste oriente su actuar hacia la realización de

intereses generales. En este sentido el estatuto del legislador se refiere a: los derechos y obligaciones del legislador, su ética, las inviolabilidades del parlamentario, sus inmunidades, incompatibilidades, 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.

Indebidamente el nuevo Reglamento de la Cámara de Diputados, que entró defectuosamente en vigor el primero de enero de 2011, regula el estatuto del parlamentario, lo que es, a todas luces anticonstitucional, pues un reglamento no puede normar, sin pasar por la ley, preceptos constitucionales. El nuevo reglamento anticonstitucionalmente se refiere a derechos, obligaciones, responsabilidades y sanciones de los legisladores que sólo pueden ser materia de ley y no de una norma reglamentaria. El reglamento restringe la libertad de expresión de los legisladores, pues según el reglamento, las diputadas y diputados pueden ser sancionados, sin procedimiento previo ni garantía de audiencia; sin atender que las opiniones de los legisladores son inviolables y no pueden ser reconvencidos por ellas; sin considerar que cualquier sanción debe ser precedida por un procedimiento que brinde garantía de audiencia al afectado; sin asumir que las obligaciones, procedimientos y sanciones deben estar previstos en ley; y, sin estimar que el salario de los servidores públicos es irrenunciable.

Existen en el nuevo reglamento de la Cámara de Diputados numerosas disposiciones que contravienen la Constitución. Un ejemplo es su artículo 193 que les permite a los legisladores faltar dos días a las sesiones y sólo se les descontará un día de dieta cuando el artículo 64 de la Constitución establece que por día de ausencia procede el descuento de un día de dieta. Otro ejemplo, es el artículo 285 del Reglamento que exige mayoría calificada para la reforma del reglamento cuando para la aprobación de las leyes –normas de mayor jerarquía- sólo se exige la mayoría de los legisladores que hicieron quórum, según se desprende del artículo 63 de la Constitución.

El reglamento de la Cámara infringe el principio de reserva de ley, pues de acuerdo a la Constitución (primer párrafo del artículo 72 y 77, fracción I de la Carta Magna) las normas reglamentarias del legislativo están acotadas a la regulación de algunos asuntos, tales como los debates y a dictar resoluciones económicas relativas a su régimen interior. Sin embargo, el Reglamento de la Cámara va más allá y se ocupa de materias que están reservadas a la Ley Orgánica del Congreso de la Unión, verbigracia, la estructura y funcionamiento de la Cámara y la regulación de los grupos parlamentarios, según determina el artículo 70 de la Constitución.

En el reglamento no existe obligación –artículos 134 y 175- para dictaminar las peticiones de los ciudadanos. Los Cámara les dará el trato de una simple petición pero sin la obligación de estudiarlas, desahogarlas y dictaminarlas al interior de las comisiones y del pleno.

Sin que exista una norma legal habilitante previa en materia de cabildeo o de medios de comunicación, el Reglamento establece obligaciones para cabilderos y medios de comunicación (artículos 245-257 y 263-268 del Reglamento). Impone obligaciones a terceros que no forman parte de la estructura orgánica y funcional de la Cámara.

Distintos artículos del Reglamento -89, 95, 105, 139, numeral 1, fracción III, 142, 175, 184, numeral 1 y 239- establecen reglas de preclusión y plazos para dictaminar las iniciativas, lo que en principio parece correcto, pero no lo es, porque no se prevé la obligatoriedad de la dictaminación, lo que infringe el artículo 71 de la Constitución, pues toda iniciativa de los legisladores merece, requiere ser dictaminada en plazo cierto.

Es además un reglamento que concentra el poder en la presidencia de la mesa directiva y en la Junta de Coordinación Política porque ambos (artículos 150 y 260 del Reglamento) tienen competencias y atribuciones. Sin embargo, el sujeto fundamental del Congreso, la legisladora o el legislador individual, carecen de atribuciones en el reglamento. Tienen obligaciones y derechos pero no competencias.

Es también un reglamento que no se ocupa de los grupos parlamentarios minoritarios, no los norma. Es un reglamento que descansa en la fuerza de los grupos políticos mayoritarios (por ejemplo el artículo 221). Los grupos minoritarios no tienen al interior de la Cámara facultades específicas de control y fiscalización a las instancias de gobierno y administrativas de la Cámara. Es un reglamento que no promueve ningún sistema de pesos y contrapesos internos, ningún tipo de democracia interna en donde las minorías tengan alguna función de contrapeso.

Es un reglamento anti transparencia porque La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental no reconoce información secreta, sólo confidencial y reservada. Por su parte el Reglamento prevé sesiones secretas (artículos 35, 40, 41, 42 y 43), lo que es contrario al artículo 6 constitucional y constituye un baldón a la casa de la transparencia que debe ser la Cámara de Diputados.

Es un Reglamento que contiene dos fechas de entrada en vigor: el primero de enero de 2011 (artículo primero transitorio) y el primero de septiembre de 2011 (artículo duodécimo transitorio). A todas luces, la doble vigencia riñe y viola el principio de certeza jurídica.

A partir de lo anteriormente comentado, esta iniciativa de reforma constitucional pretende modificar el artículo 61 de la Constitución con tres objetivos: Establecer la prohibición de cualquier mandato imperativo respecto a los legisladores; determinar que los legisladores son inviolables en cuanto a sus opiniones y votos; e incorporar, un principio expreso de reserva de ley, para que el estatuto del legislador se regule sólo en la Ley Orgánica del Congreso de la Unión.

Por lo expuesto y fundado se somete a consideración de este pleno, la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto

Que reforma el artículo 61 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para prohibir el mandato imperativo sobre los legisladores, establecer que diputados y senadores son inviolables por sus votos y opiniones y que no pueden ser reconvenidos por ellos, y para que la Ley del Congreso regule el estatuto del legislador.

Artículo Único. Se reforma el artículo 61 de la Constitución para quedar en los siguientes términos

“**Artículo 61.** Se prohíbe cualquier mandato imperativo respecto a los legisladores. Los diputados y senadores son inviolables por los votos y opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos, y jamás podrán ser reconvenidos por ellos.

El presidente de cada Cámara velará por el respeto al fuero constitucional de los miembros de la misma y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar.

Sólo por la Ley del Congreso, a que hace referencia el artículo 70 de esta Constitución, se regulará el estatuto de los legisladores de ambas Cámaras ”.

Transitorios

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

Artículo Segundo. El Congreso de la Unión en el plazo de 180 días siguientes a la entrada en vigor de este instrumento realizará las reformas y modificaciones necesarias a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos para desarrollar los principios constitucionales de este decreto.

Notas

1. 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.

2. 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 VAZQUEZ, 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.

3. BÁTIZ VÁZQUEZ, Bernardo, Teoría del derecho parlamentario, Oxford University Press, 1999, pp. 110 y ss.

4. 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.

5. 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.

6. MANIN, Bernard, Los principios del gobierno representativo, Madrid, Alianza, 1998, pp. 237-287.

7. CÁRDENAS GRACIA, Jaime, Lecciones de los asuntos PEMEX y Amigos de Fox, México, UNAM, 2004.

8. BÁTIZ VÁZQUEZ, Bernardo, Pido la palabra. Intervenciones legislativas, Editorial Porrúa, México, 2005.

9. SANTAOLALLA, Fernando, “España”, en Democracia representativa y parlamentarismo, edición de Antonio López Pina, IX Jornadas de Derecho Constitucional Comparado, celebradas en el Senado español los días 5 a 7 de noviembre de 1992, Secretaría General del Senado, Madrid, 1994, pp. 175-183.

10. MARSHALL, Geoffrey, “Gran Bretaña”, en Democracia representativa y parlamentarismo, edición de LÓPEZ PINA, Antonio, IX Jornadas de Derecho Constitucional Comparado, celebradas en el Senado los días 5 a 7 de noviembre de 1992, Secretaría General del Senado, Madrid, 1994, pp. 139-149.

11. GRIMM, Dieter. "Mutación del parlamentarismo por los partidos", en LÓPEZ PINA, Antonio (Director de la edición), Democracia representativa y parlamentarismo, Madrid, IX Jornadas de Derecho Constitucional Comparado, celebradas en el Senado los días 5 a 7 de noviembre de 1992, Secretaría General del Senado, 1994, pp. 195 y ss.
12. GRIMM, Dieter, obra citada, pp. 202-206.
13. GRIMM, Dieter, obra citada, p. 203.
14. BAGEHOT, Walter, La Constitución inglesa, traducción de Adolfo Posada, estudio introductorio de Alonso Lujambio y Jaime Martínez Bowness, México, UNAM, 2005, p. 124. Bagehot dice: "Desde el momento en que se ha comprendido bien que la Cámara de los Comunes es ante todo una asamblea electoral, es preciso admitir que la existencia de los partidos es indispensable".
15. CÁRDENAS GRACIA, Jaime y MIJANGOS BORJA, María de la Luz, Estado de Derecho y Corrupción, México, UNAM y editorial Porrúa, 2005, capítulo quinto, pp. 209-262.
16. GARCÍA PELAYO, Manuel, El Estado de partidos, Alianza Editorial, Madrid, 1986.
17. BRYCE, James, Los partidos políticos en los Estados Unidos, editorial la España Moderna, Madrid, sin fecha.
18. Citado por PRESNO LINERA, Miguel Á., Los partidos y las distorsiones jurídicas de la democracia, editorial Ariel Derecho, Barcelona, 2000, p. 19.
19. MICHELS, Robert, Los partidos políticos, editorial Amorrortu Editores, Buenos Aires, 1983. La cita se tomó de LENK, Karl y NEUMANN, Franz, Teoría y sociología críticas de los partidos políticos, editorial Anagrama, Barcelona, 1980, pp. 243-244.
20. BLANCO VALDÉS; Roberto, "Ley de bronce, partidos de hojalata (crisis de los partidos y legitimidad democrática en la frontera de fin de siglo), en PORRAS NADALES, Antonio, El debate sobre la crisis de la representación política, Madrid, editorial Tecnos, 1996, p. 197.
21. PINELLI, Cesare, Disiplina e controlli sulla democrazia interna dei partiti, Casa Editrice Dott. Antonio Milani, Cedam, Padua, 1984; CÁRDENAS GRACIA, Jaime, Crisis de legitimidad y democracia interna de los partidos políticos, Fondo de Cultura Económica, México, 1992; y, CASTILLO GONZÁLEZ, Leonel, Los derechos de la militancia partidista y la jurisdicción, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2004.
22. Otras de las prerrogativas tienen que ver con el derecho a recibir la dieta correspondiente, lo que deriva de los artículos 36 fracción IV, 64 y 127 de la Constitución. La dieta es irrenunciable. Un estudio que analiza el marco jurídico de las retribuciones de los parlamentarios es el de: JIMÉNEZ APARICIO, Emilio, Régimen jurídico de las retribuciones de los diputados y senadores, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1994.
23. GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, "Comentario al artículo 61", en Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada, México, Procuraduría General de la República e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, tomo I, 1994, pp. 698-701.
24. Esta decisión se produjo a consecuencia del amparo directo promovido por Manuel Bartlett Díaz en contra de la sentencia de doce de agosto de 2008 dictada por la décima sala civil del Tribunal Superior de Justicia. Bartlett había demandado por la vía civil la reparación del daño moral a Germán Martínez Cázares, en ese entonces diputado federal, por expresiones que había emitido como representante del PAN en el Consejo General del IFE, durante el proceso electoral federal de 2006.
25. MARSHALL, Geoffrey, "Gran Bretaña", en LÓPEZ PINA, Antonio, Democracia representativa y parlamentarismo, Secretaría General del Senado, Madrid, 1994, pp. 185-193.
26. 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.
27. 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.

28. 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>

29. 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”.

30. HÄBERLE, Peter, Pluralismo y Constitución, Madrid, Tecnos, 2002, p. 131.

31. 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”.

32. 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.

33. 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.

34. FERNÁNDEZ RIVEIRA, Rosa María, El voto parlamentario, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2003, p. 385.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 22 de febrero de 2011.

Diputado Jaime Fernando Cárdenas Gracia (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 18 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO JAIME FLORES CASTAÑEDA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

El suscrito, Jaime Flores Castañeda, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, 72 y 73, fracción XXX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 55, fracción II, y 64 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados pone a consideración de esta asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de decreto, que reforma y adiciona diversos apartados al artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

Exposición de Motivos

El sistema penal, como modelo preventivo, busca evitar la desadaptación social en el procesado; y como modelo correctivo, pretende lograr la reinserción social del sentenciado.

Si bien la prisión es un mal ineludible para evitar otros mayores, la pena es una medida de defensa social; debemos hacer de ésta un verdadero instrumento de preparación de hombres y de mujeres para poder y saber vivir en libertad.

A través de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos podemos hablar del penitenciarismo en el país. Reflejado en el artículo 18 del citado ordenamiento, debemos interpretar y aplicar específicamente lo siguiente: el trabajo, la capacitación para éste y la educación, la salud y el deporte, que serán la base para la rehabilitación social del sentenciado o sentenciada.

Con relación al trabajo penitenciario algunas Instituciones cuentan con talleres industriales, de los cuales tienen concesionarios externos y otros como lo es el de panaderías, en ellos se da trabajo a internos; por otra parte, se cuenta con comisionados en diversas actividades (mantenimiento, jardineros, estafetas, promotores culturales y deportivos), con la finalidad de brindar un tratamiento integral a los internos.

La finalidad esencial del trabajo penitenciario es la preparación para una futura reinserción del interno.

Al hablar de las condiciones en las que el interno realiza el trabajo, convendría comenzar señalando que **trabajar es una obligación del preso** que para nada condiciona la obligación que tiene la administración de ofrecerle una vida digna, sin embargo el trabajo realizado por los presos o las presas ayudaría para pagar al menos una parte de su sustento y sus otros gastos.

El hacinamiento de los reos, los elevados problemas de violencia, la creación de mafias en los penales y la falta de respuesta del sistema judicial para dictar sentencias, son sólo una parte de la gravedad del tema, debido a que las y los presos al encontrarse en momentos de ocio no piensan en su reinserción social sino en ver como sobrevivirán en la prisión. Por ello es recomendable que trabajar en los penales sea obligatorio para las y los presos. Aunado al dramático incremento de la población reclusa en prisiones y cárceles, como resultado de las recias políticas de control al crimen y el aumento del costo de la justicia criminal, es importante remarcar que el trabajo penitenciario

deberá ser obligatorio para las y los reclusos, siendo esto una verdadera forma de reinserción social y que a su vez puede mejorar su calidad de vida dentro.

Es un hecho que en el país las cárceles están sobrepobladas, en virtud de que no hay espacios suficientes para albergar a los procesados y sentenciados, ni una verdadera clasificación de éstos, lo cual impide cumplir el artículo 18 constitucional, ocasionando que el sistema penitenciario se encuentre colapsado, aunando al hecho de que en la mayoría de los penales estatales se encuentran internas e internos que están siendo procesados, incluso ya sentenciados por delitos del fuero federal.

Esta situación, que abona en gran medida a la sobrepoblación de las cárceles de las entidades federativas y a la contaminación de internos, tiene como resultado el enfrentamiento entre cárceles del narcotráfico y nuevas composiciones de células del crimen organizado dentro de los propios penales, corrompiendo de igual forma a las autoridades de los centros penitenciarios.

Es frecuente que cuando se encarcela a un preso, su familia quede en la indigencia. No sólo pierde el salario que podía estar recibiendo el preso sino que, además, se enfrenta con una serie de gastos adicionales. Muchas personas están encarceladas lejos de sus hogares, y sus familiares no pueden costear las visitas. A menudo, los reclusos necesitan medicamentos, jabón, ropa de abrigo, o comida para complementar un régimen inadecuado, y es posible que a la familia no le quede con qué pagar su propia comida, el alquiler o la educación de los hijos, por ende es importante recalcar que **trabajar dentro de la prisión deber ser una obligación de las y los presos.**

La opinión pública protesta por el manejo ineficaz, violento y carente de rehabilitación del sistema de prisiones del gobierno.

Al respecto, mucho se ha dicho que “la situación no pudo llegar a ser peor” y que “vale la pena intentar cualquier cosa” para mejorar las condiciones del sistema penitenciario.

Por ello, mi propuesta tiene como finalidad obligar a las y los presos a trabajar, pues el hecho de estar en prisión no significa que deban permanecer sin hacer algo productivo con su vida, debido a que no están ahí para vacacionar sino para lograr una verdadera reinserción social.

Durante la “guerra del crimen y de las drogas” se ha endurecido la política criminal. El número de reclusos ha crecido de una manera impresionante. La férrea voluntad política de detener los crecientes niveles de criminalidad se ha reflejado en el incremento de las asignaciones presupuestarias al sistema judicial, así como también en la aprobación de un marco regulatorio que facilite la aprehensión y procesamiento judicial de los delincuentes. Por obvias razones, estas políticas han conducido inevitablemente a un incremento sustantivo de la población reclusa. En otras palabras: la tasa de criminalidad continúa en aumento y los gobiernos continúan aprobando leyes que imponen mayores sentencias.

El crecimiento de la población penal ha ejercido presión sobre los presupuestos estatales y federales; consecuentemente los gobiernos no están “llenos de dinero” al contrario, cuentan con indicaciones presupuestarias. La lógica de gasto público es implacable: los ciudadanos tenemos que contribuir con mayores impuestos para financiar el hacinamiento de establecimientos penitenciarios. Y por supuesto la lógica de la política no lo es menos: el tema de los costos de las cárceles se debe ubicar rápidamente como prioritario en la agenda de la política.

El sistema penitenciario nacional está colapsado. Tenemos una sobrepoblación en los 429 penales del país del 28 por ciento y continúan en orden descendente.

El artículo 18 constitucional establece pilares de la reinserción social: la educación, la capacitación, la salud y el trabajo.

El sistema de reinserción social es un total fracaso en México, porque la readaptación no existe en nuestros penales. Los internos llegan a los reclusorios por haber robado algo insignificante y salen convertidos en líderes de bandas de delincuencia organizada, extorsionadores o capos. Debido a ello hay presos que no deberían salir de los penales, amén de que deberían ser obligados a trabajar durante su estancia en prisión.

La opinión pública protesta por el manejo ineficaz, violento y carente de rehabilitación del sistema de prisiones del gobierno y es, en atención a estas inconformidades planteadas, y en virtud de los antecedentes expuestos, que me permito proponer a esta soberanía la conveniencia de reformar y adicionar diversos apartados al artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para que sea obligatorio para los presos el trabajar durante su estancia en las prisiones.

Con base en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, 72 y 73, fracción XXX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 55, fracción II, y 64 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, pongo a la consideración de esta asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto que reforma y adiciona diversos apartados al artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Único. Se **reforman** y **adicionan** diversos apartados al artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 18. Sólo por delito que merezca pena privativa de libertad habrá lugar a prisión preventiva. El sitio de ésta será distinto del que se destine para la extinción de las penas y estarán completamente separados. (Reformado en su integridad mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008.)

El sistema penitenciario se organizará sobre la base del trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte como medios para lograr la reinmersión del sentenciado a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir, observando los beneficios que para el prevé la ley. Las mujeres compurgaran sus penas en lugares separados de los destinados a los hombres para tal efecto.

La federación, los estados y el Distrito Federal podrán celebrar convenios para que los sentenciados por delitos del ámbito de su competencia extingan las penas en establecimientos penitenciarios dependientes de una jurisdicción diversa.

La federación, los estados y el Distrito Federal establecerán en el ámbito de sus respectivas competencias un sistema integral de justicia que será aplicable a quienes se atribuya la realización de una conducta tipificada como delito en las leyes penales y tengan entre doce años cumplidos y menos de dieciocho años de edad, en el que se garanticen los derechos fundamentales que reconoce esta Constitución para todo individuo, así como los derechos específicos que por su condición de personas en desarrollo les han sido reconocidos. Las personas menores de doce años que hayan

realizado una conducta prevista como delito en la ley sólo serán sujetas a rehabilitación y asistencia social.

La operación del sistema en cada orden de gobierno estará a cargo de instituciones, tribunales y autoridades especializados en la procuración e impartición de justicia para adolescentes. Se podrán aplicar las medidas de orientación, protección y tratamiento que amerite cada caso, atendiendo a la protección integral y el interés superior del adolescente.

Las formas alternativas de justicia deberán observarse en la aplicación de este sistema, siempre que resulte procedente. En todos los procedimientos seguidos a los adolescentes se observará la garantía del debido proceso legal, así como la independencia entre las autoridades que efectúen la remisión y las que impongan las medidas. Éstas deberán ser proporcionales a la conducta realizada y tendrán como fin la reintegración social y familiar del adolescente, así como el pleno desarrollo de su persona y capacidades. El internamiento se utilizará sólo como medida extrema y por el tiempo más breve que proceda, y podrá aplicarse únicamente a los adolescentes mayores de catorce años de edad por la comisión de conductas antisociales calificadas como graves.

Los sentenciados de nacionalidad mexicana que se encuentren cumpliendo penas en países extranjeros podrán ser trasladados a la república para que cumplan sus condenas con base en los sistemas de reinmersión social previstos en este artículo, y los sentenciados de nacionalidad extranjera por delitos del orden federal o del fuero común podrán ser trasladados al país de su origen o residencia, sujetándose a los tratados internacionales que se hayan celebrado para ese efecto. El traslado de los reclusos sólo podrá efectuarse con su consentimiento expreso.

Los sentenciados, en los casos y condiciones que establezca la ley, podrán cumplir sus penas en los centros penitenciarios más cercanos a su domicilio, a fin de propiciar su reintegración a la comunidad como forma de reinmersión social. Esta disposición no aplicará en caso de delincuencia organizada y respecto de otros internos que requieran medidas especiales de seguridad.

Para la reclusión preventiva y la ejecución de sentencias en materia de delincuencia organizada se destinarán centros especiales. Las autoridades competentes podrán restringir las comunicaciones de los inculpados y sentenciados por delincuencia organizada con terceros, salvo el acceso a su defensor, e imponer medidas de vigilancia especial a quienes se encuentren internos en estos establecimientos. Lo anterior podrá aplicarse a otros internos que requieran medidas especiales de seguridad, en términos de la ley.

Régimen de trabajo lícito

A. La obligatoriedad del trabajo

El trabajo en los establecimientos penales es uno de los fundamentos del régimen de readaptación. Los reclusos tienen obligación de trabajar de acuerdo con las prescripciones de esta ley.

B. Sanciones por negarse a trabajar

Los reclusos que se nieguen a trabajar incurrirán en falta grave de conducta para los efectos de su libertad condicional y de la suspensión condicional de la ejecución de la pena, sin perjuicio de la aplicación de las medidas disciplinarias que indiquen esta ley.

C. Trabajos de los reclusos en obras del Estado

Las autoridades competentes podrán destinar a trabajar en obras del Estado o de los municipios, fuera de los establecimientos penales y en cualquier lugar de la república, a los reclusos condenados, a los declarados en estado de peligrosidad y a los presuntos peligrosos, en el número y por el tiempo que estime conveniente.

D. Reclusos exentos de obligación de trabajar

Están exentos de la obligación de trabajar

I. Los reclusos que por enfermedad o por impedimento físico o mental dictaminado por el médico del establecimiento, se hallen incapacitados para realizar toda clase de labores;

II. La mujer que se halle en el periodo prenatal o en el posnatal, tratándose de trabajos calificados por el médico del establecimiento como incompatibles con tales estados;

III. Los reclusos mayores de sesenta años, salvo en trabajos calificados como compatibles con su edad;

E. Destino a trabajos intelectuales

Los reclusos que por su educación y conocimientos tengan la preparación adecuada podrán ser destinados, con autorización del director general de centros penales y de readaptación social, a ocupaciones de índole intelectual.

F. Comisión para la organización del trabajo

La organización del trabajo en las penitenciarías estará a cargo de una comisión integrada por el director, uno de los médicos del establecimiento y un trabajador social, designados los dos últimos por la dirección general, la que tendrá también las demás funciones que determine el reglamento. Dicha comisión podrá consultar a los maestros jefes de los correspondientes talleres sobre puntos específicos relativos a la forma como mejor convenga organizar las industrias.

En los centros penales, el trabajo de industria y artesanías será organizado por la sección de servicio social, consultando sobre puntos específicos al comandante del correspondiente centro.

G. Asignación de trabajo a reclusos

I. La comisión a que se refiere el apartado anterior o la sección de servicio social, en su caso, propondrá al director general de centros penales y de readaptación social los trabajos que considere conveniente organizar en cada establecimiento y los planes de desarrollo, los que una vez aprobados se remitirán para su cumplimiento a los respectivos establecimientos.

II. Los directores de penitenciarías y los comandantes de los centros penales asignarán los reclusos a los trabajos y talleres tomando en cuenta su vocación, aptitudes, ocupaciones anteriores y conocimientos. Para hacer esta selección, cada director oirá previamente a los demás miembros de la comisión y cada comandante a la sección de servicio social.

III. Todo problema que se suscite por la asignación de trabajo a los reclusos relacionado con el trabajo, o por cualquier otra causa será resuelto por la comisión o por el comandante; pero cuando éstos lo consideren conveniente, lo plantearán a la dirección general para que lo resuelva.

H. Remuneración del trabajo a reclusos

I. Todo trabajo de los reclusos en favor del Estado o de los municipios será remunerado.

II. La remuneración que reciban por el trabajo obligatorio, los dividendos que perciban de las cooperativas y las utilidades que obtengan por cualquier actividad económica lícita desarrollada en el centro penal o en campamento de trabajo se distribuirá en la forma siguiente: un veinticinco por ciento para satisfacer las responsabilidades civiles determinadas en la sentencia, un veinticinco por ciento para constituir un fondo de reserva del cual podrá disponer el recluso en la forma que determine el reglamento, un veinticinco por ciento para el cumplimiento de sus obligaciones familiares y un veinticinco por ciento que ingresará en el Estado a título de remuneración por los servicios penitenciarios recibidos.

III. Al recluso liberado se entregará todo o parte de los fondos que formen su peculio.

Transitorios

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

Segundo. El reglamento para el trabajo lícito y obligatorio en penales, cárceles o centros de readaptación deberá expedirse por la autoridad competente, dentro de los noventa días siguientes a la entrada en vigor del presente decreto.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 3 de febrero de 2011.

Diputado Jaime Flores Castañeda (rúbrica)

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 26 Y 124 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO ROLANDO RODRIGO ZAPATA BELLO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

Rolando Rodrigo Zapata Bello, diputado en la LXI Legislatura de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en los artículos 71, fracción II, 72 y 73, fracción XXX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 26 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, presenta ante el pleno de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de decreto, por el que se reforman los artículos 26 y 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

• Planteamiento del problema

La reforma del sistema político está necesariamente vinculada con el ejercicio del poder público; en este sentido, no sólo son importantes los mecanismos para acceder al poder o la conformación de las instituciones públicas, también son trascendentes los aspectos de la relación entre los niveles de gobierno establecidos y la ejecución de las políticas públicas emanadas de dichos órdenes de gobierno.

Es así que temas fundamentales, como el sistema de competencias, las relaciones y coordinación entre los niveles federal, estatal y municipal, así como la participación de éstos en la planeación del desarrollo nacional, deben ser parte de la revisión y reestructura integral que se realice a los principios torales del funcionamiento institucional del país.

La distribución geográfica de la población y producción nacional es muy distinta que aquélla que sirvió de base, décadas atrás, para diseñar nuestro actual sistema, lo que hace que el componente regional adquiera especial importancia en la ejecución de la política pública y, por tanto, la conformación de las relaciones entre órdenes de gobierno.

Ha sido ampliamente explorado en los estudios políticos y constitucionales el tema del atípico federalismo que se ha practicado en México, así como la evolución importante que ha tenido en los últimos años con casos significativos de descentralización y fortalecimiento local. Como una muestra de este importante proceso, ha existido una trayectoria de creciente descentralización del gasto público que se acentuó desde principios de los años noventa. Comenzando con los acuerdos de descentralización de la educación y la salud en 1992 y 1996, respectivamente, hasta la creación del Ramo 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios en 1998, se han transferido cada vez mayores recursos y decisiones de gasto a las entidades federativas y municipios.

En contraste, parece haber una tendencia de fuerzas políticas y mediáticas para descalificar a los gobiernos locales y pretender una regresión centralista en el ejercicio del poder público.

• Argumentos que sustentan la propuesta

Frente a lo anterior, la presente propuesta tiene como finalidad establecer tres ejes en los que deberá sustentarse el componente federalista en una reforma a los mecanismos institucionales que regulan el ejercicio del poder público:

1. Redistribuir el sistema de competencias entre la federación y los estados.
2. Incluir la participación de los estados en la planeación democrática del desarrollo nacional.
3. Principios para las materias concurrentes y de coordinación intergubernamental, entre la federación y los estados.

El sistema federalista es, por definición, un sistema enfocado a la distribución de competencias. En sus orígenes, este sistema se ideó como una manera de permitir la coexistencia de dos mandos de poder (uno central y otro local), que se auto limitarían a través de las prescripciones de la Constitución. De esta manera, sería la Constitución el medio de salvaguardar la autonomía de los estados, a la vez que representaba una manera clara de realizar la distribución competencial entre federación y estados.

En un sistema federalista, el primer principio que en materia de distribución competencial debe tenerse en consideración es que la competencia originaria corresponde a los estados. Esto quiere decir, que son las entidades federativas quienes ceden parte de sus facultades a la federación, reservándose el resto para su ejercicio, en este principio se fundamenta lo establecido en el artículo 124 constitucional.

Existe una corriente neofederalista que tiende a desdibujar cada vez más la exclusividad de ciertas materias, para favorecer una distribución de facultades que favorezca la cooperación entre los dos ámbitos de gobierno con el objetivo de acercar las instancias de decisión gubernamental al ciudadano. En el marco de esta necesidad, se desarrollan facultades en las que puede tener participación tanto la federación como los estados.

En este sentido, se pueden encontrar diversas facultades denominadas concurrentes, coexistentes, coordinadas, es decir, la realidad del ejercicio del gobierno ha rebasado la visión tradicional y limitada en la que solo se establecían dos tipos de facultades, por lo que la disposición expresa de este tema en la Constitución es una necesidad apremiante en virtud de las circunstancias que se dan en diversos aspectos de las relaciones entre órdenes de gobierno.

Frente a lo anterior, la presente iniciativa propone una claridad en el ejercicio de las competencias a las que los niveles de gobierno están facultados; la excesiva diversidad de tipo de facultades y el origen centralista en su ejercicio han provocado una merma positividad del artículo 124 que establece el principio residual; la modificación que se propone tiene como finalidad que la federación se avoque al ejercicio de sus facultades exclusivas y en todas las reservadas a los Estados y las concurrentes, sólo pueda participar la federación si así lo conviene con los estados. En concordancia con una visión federalista, los estados también podrían participar en las facultades exclusivas federales si una ley así lo establece.

Es una realidad palpable que la adecuada coordinación y suma de esfuerzos entre distintos niveles de gobierno es una necesidad apremiante para la eficacia de las políticas públicas, en este sentido, es importante establecer los principios fundamentales a los que debe sujetarse la concurrencia y la coordinación intergubernamental, encaminada a lograr una mayor efectividad de la acción pública.

La planeación del desarrollo nacional es una función que, a pesar de que la Constitución la determina como democrática, es monopolizada por el Ejecutivo federal. La propuesta es incluir a los tres niveles de gobierno en la planeación democrática a la par de garantizar la participación de todos los sectores sociales en la misma; no obsta manifestar que esta propuesta se complementaría con la inclusión de la aprobación y, en su caso, modificación por parte de la Cámara de Diputados del Plan Nacional de Desarrollo, tema que ha sido tratado en otras iniciativas. De esta manera se podría hablar de una verdadera planeación democrática del desarrollo nacional, que sea inclusiva y con la participación de los actores más importantes del Estado.

Asimismo, la coordinación entre los órdenes de gobierno debe estar sustentada en principios básicos. Desde una óptica federalista, como la que debe privar en nuestro diseño institucional, la cooperación y la subsidiariedad son principios esenciales para lograr una mayor eficacia en la aplicación de políticas públicas que redunden en un beneficio general.

El procurar que los órdenes de gobierno mas cercanos a la gente tengan una preferencia en la ejecución de las políticas y el ejercicio de los recursos, favoreciendo y promoviendo la equidad regional, es una visión moderna y eficiente del funcionamiento de un Estado eficaz.

En tal virtud, con fundamento en las consideraciones anteriores y en los artículos 71, fracción II, 72 y 73, fracción XXX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 26 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados , se presenta la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto

Por el que se reforman el segundo y tercer párrafo del Apartado A del artículo 26 y el artículo 124, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 26.

A.

Estado organizará un sistema de planeación democrática.....

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática, **deberá realizarse de manera conjunta entre la federación, los estados y los municipios, mismos que deberán garantizar a su vez la participación de diversos sectores sociales** y recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la administración pública federal.

La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo, determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución. **Las leyes, convenios, políticas y programas en materias concurrentes y de coordinación intergubernamental entre la Federación y los Estados, se sujetarán a los principios de cooperación, subsidiariedad y eficiencia.**

Artículo 124 . Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a la federación, se entienden reservadas a los estados. **Para el ejercicio de las facultades que no son expresamente concedidas a la federación, los estados podrán convenir con ésta la regulación y ejecución concurrente de dichas facultades, conforme a los principios que esta Constitución establece en materias concurrentes y de coordinación intergubernamental, así como las modalidades que dicten las leyes.**

Las facultades exclusivas de la federación podrán ser delegadas a favor de los estados, en los términos de las leyes correspondientes.

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, al inicio de la vigencia del presente decreto, hará las adecuaciones correspondientes a la legislación federal conforme a lo establecido en este decreto, en un plazo no mayor a un año.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 15 de febrero de 2011.

Diputado Rolando Zapata Bello (rúbrica)

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 52 A 54 Y 56 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 6o., fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración del pleno de esta soberanía iniciativa con proyecto de decreto por virtud del cual se reforman y adicionan los artículos 52, 53, 54 y 56 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con base en la siguiente

Exposición de Motivos

La democracia representativa encuentra su principal sustento en la idea de que los electores han expresado ya su voluntad en las elecciones, votando por un programa electoral que después se espera que los representantes cumplan.

No obstante, la democracia representativa no está exenta de imperfecciones, ya que la expresión de la voluntad popular puede verse limitada por la escasez o existencia limitada de partidos políticos con presencia electoral, los programas políticos que éstos representan, así como por mecanismos electorales que inhiban la representación de las minorías.

Durante la mayor parte del siglo XX, el sistema político mexicano estuvo caracterizado por el predominio de un partido político. Lo anterior, aunado a un sistema electoral exclusivamente de mayoría relativa+++++1++++, devino en la nula representación de las demás expresiones políticas existentes en el país.

Por tal motivo, en el año de 1963 el presidente Adolfo López Mateos, reconociendo el derecho a la representación de las minorías, dio el primer paso hacia la pluralidad partidista, mediante la creación de las diputaciones de partido, con la finalidad de asegurar el desarrollo de los partidos de oposición.

La reforma se fundamentó principalmente en la idea de que en un régimen democrático “tanto las mayorías como las minorías tienen derecho a opinar, a discutir y a votar, pero sólo la mayoría tiene derecho a decidir”.

A partir de entonces, numerosas reformas han buscado consolidar y hacer más equitativa la participación política y la representación democrática en nuestro país. En 1973 se aumentó el número acreditable de diputados de partido, y en 1977 se creó el sistema de diputados de representación proporcional, principio por el cual se asignarían hasta 100 diputaciones, distribuidas en 5 circunscripciones plurinominales.

En el año de 1986 se aumentó a 200 las diputaciones de representación proporcional con la finalidad de que la relación entre éstos y las diputaciones de mayoría fuese más equitativa, significando una mayor presencia de la oposición. En la exposición de motivos de la iniciativa del Ejecutivo Federal de ese entonces se mencionó que:

“El sistema electoral mixto hace posible la representación de corrientes políticas nacionales, sin que se dé lugar a la dispersión de la voluntad popular, o a la polarización de las fuerzas políticas.... Crecerá la Cámara en dimensión, pero también en representatividad, favoreciendo de diversas maneras a todos los partidos que la conforman y; en especial a los minoritarios pues no sólo ganarán espacio político en el ámbito de la nación, sino también en el de todas las regiones de la república y el propio seno camarl, cuyos trabajos legislativos y parlamentarios se verán enriquecidos con la presencia de diputados de todas las corrientes ideológicas...”

Finalmente en el año de 1996 se instauró un tope a la sobrerrepresentación para que ningún partido tuviera 8 por ciento más escaños que su propia votación, salvo que los obtuviera a través de la votación uninominal.

Como se puede advertir, en todos los casos se argumentó la necesidad de fortalecer la representación plural en las Cámaras del Congreso de la Unión y hacer más equitativa la contienda, ante un escenario en que los partidos de oposición difícilmente podían obtener el triunfo en los suficientes distritos uninominales para tener una representación que se acercara a su real fuerza electoral.

No obstante, con el paso de los años nuestro sistema político ha ido evolucionando gracias a las reformas que han dotado de equidad a las contiendas electorales, y dan mayor certeza a los resultados que de ellas se obtienen.

En esa virtud, desde 1997 hemos vivido elecciones ampliamente competidas que muestran la madurez política de los mexicanos al momento de acudir a las urnas.

Como muestra de lo anterior podemos observar la variación en la integración de las Legislaturas LVII, LVIII, LIX, LX y LXI, en que ningún partido ha podido obtener nuevamente una mayoría absoluta. Asimismo, hemos podido observar el nacimiento de nuevas fuerzas políticas que arropan a los cada vez más variados sectores de la población que desean verse representados.

En función de las normas para asegurar la representación de los partidos minoritarios, así como aquellas tendientes a evitar la sobrerrepresentación, en las últimas elecciones hemos podido observar que la brecha entre el porcentaje de votación válida obtenida por un partido político y su porcentaje de representación en la Cámara de Diputados se ha visto notablemente disminuida.

Como un acto de sensibilidad a las condiciones socioeconómicas que prevalecen en nuestro país y ante las nuevas circunstancias de competencia política ante las que nos encontramos, es necesario que se reevalúe la pertinencia de contar con un porcentaje de legisladores de representación proporcional tan elevado.

El aumento en el número de integrantes de la Cámara de Diputados electos por el principio de representación proporcional, si bien en su origen tuvo la noble finalidad de facilitar la participación política de las expresiones minoritarias, implica el riesgo de que se pierda la relación que debe existir entre los legisladores y sectores específicos de la población.

Asimismo, el número de diputados federales que hay en nuestro país, en atención a la densidad poblacional, resulta sumamente elevada en comparación con otras naciones de nuestro continente. Por ejemplo, en Estados Unidos de América, cuya población equivale a dos y media veces la de México, la Cámara de representantes se integra con 435 miembros. En el continente solamente Brasil nos supera con 513 diputados, pero con una población 80 por ciento mayor a la nuestra.

Un mayor número de legisladores no necesariamente implica la mejor representación de los ciudadanos, ni mucho menos una mejor productividad, efectividad o calidad legislativa.

Resulta no sólo conveniente, sino necesario reducir el número de curules de representación proporcional en la Cámara de Diputados, a fin de acercar la relación entre el número de habitantes y de diputados.

Por los motivos expuestos, se propone reducir el número de diputados electos por el principio de representación proporcional a 100, cantidad que se estima resultará suficiente para dotar de una adecuada representación a los partidos políticos minoritarios, así como para equilibrar el balance de las fuerzas políticas en la Cámara de Diputados como resultado de la elección por el principio de mayoría relativa.

Por lo que se refiere al Senado de la República, desde que se instauró en la Constitución de 1824, se le otorgó expresamente el papel de representación de los estados de la federación.

Toda vez que la naturaleza del Senado consiste en ser garante del pacto federal, la fórmula para la elección de los senadores siempre atendió a éste principio de paridad territorial, designándose el mismo número de senadores para cada entidad federativa, sin atender a un criterio poblacional.

La Constitución de 1857 primero, y la de 1917 señalaron que se elegirían dos senadores por Estado. Ésta fórmula permaneció inamovible hasta el año de 1993 en que se consideró necesario elevar el número de Senadores a 4 por cada Entidad Federativa, de los cuáles tres serían otorgados por mayoría y uno por primera minoría. De ésta manera se incorporó la posibilidad de que se vieran representados los partidos de oposición, pero la integración del Senado siguió atendiendo a un criterio territorial.

No obstante, en el año de 1996 se modificó la fórmula para la integración de la Cámara de Senadores a fin de que por cada entidad federativa se eligieran dos senadores por mayoría relativa, uno de primera minoría y los 32 restantes se distribuyeran por el principio de representación proporcional en una sola circunscripción nacional, a fin de que la representación de las minorías se hiciera posible también en la Cámara de Senadores.

Ésta desafortunada reforma tuvo la noble finalidad de permitir una mayor pluralidad en el Senado. No obstante, consideramos que desvirtuó el carácter federalista de ésta Cámara, al establecer un criterio poblacional para la designación de los 32 senadores, lo que se traduce en una representación desproporcional de algunas entidades federativas, en un órgano que debiera verse caracterizado por un criterio de estricta igualdad.

Se considera que la elección de dos senadores por mayoría y uno por primera minoría por cada entidad federativa, atiende al doble principio que debe caracterizar a ese órgano de deliberación: la representación igualitaria de los integrantes de la federación por un lado, y la pluralidad al verse también representada la segunda fuerza política de cada uno de ellos.

Por lo anterior, para el caso del Senado, se considera pertinente eliminar completamente el sistema de representación proporcional, toda vez que éste desvirtúa el carácter de garante del pacto federal de esa Cámara, en la que deben estar representadas todas las entidades federativas en términos de estricta igualdad.

No existe una fórmula de representación política correcta que pueda ser aplicada de manera general, sino que cada nación debe encontrar aquella que le resulte adecuada a sus circunstancias. El sistema mixto en nuestro país ha cumplido con la importante labor de permitir el nacimiento y consolidación de la pluralidad democrática.

Sin embargo, ante las actuales condiciones políticas, sociales y económicas, resulta políticamente correcto, y socialmente justo, eliminar la carga que implica a los contribuyentes el sostenimiento de un pesado aparato burocrático en el Congreso de la Unión.

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 y adicionan los artículos 52, 53, 54 y 56 de la Constitución Política de los Estados Unidos

Primero. Se reforman los artículos 52, 53, y 54 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 52. La Cámara de Diputados estará integrada por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y **100** diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales.

Artículo 53. ...

Para la elección de los **100** diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de listas regionales, se constituirán cinco circunscripciones electorales plurinominales en el país. La Ley determinará la forma de establecer la demarcación territorial de estas circunscripciones.

Artículo 54. La elección de los 100 diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de asignación por listas regionales, se sujetará a las siguientes bases y a lo que disponga la ley:

I. a VI. ...

Segundo . Se reforma el artículo 56 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 56. La Cámara de Senadores se integrará por **noventa y seis** senadores, de los cuales, en cada estado y en el Distrito Federal, dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. Para estos efectos, los partidos políticos deberán registrar una lista con dos fórmulas de candidatos. La senaduría de primera minoría le será asignada a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate.

La Cámara de Senadores se renovará en su totalidad cada seis años.

Transitorios

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

Nota

1 En el que resulta ganador de una contienda electoral el candidato que obtuvo mayor cantidad de votos válidos emitidos, sea cual fuere el porcentaje de votación alcanzado.

Palacio Legislativo, en la Ciudad de México, DF, a 22 de febrero de 2011.

Diputado Arturo Zamora Jiménez (rúbrica)

QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO DOMINGO RODRÍGUEZ MARTELL, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

I. Título de la propuesta

Iniciativa que reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Domingo Rodríguez Martell.

II. Planteamiento del problema que la iniciativa pretende resolver

La reforma constitucional de 2001 en materia indígena ha sido un gran avance para el reconocimiento de algunos derechos colectivos de los pueblos indígenas en nuestro país. No obstante, hay que mencionar que dicha reforma ignoró los compromisos signados entre el gobierno federal y el Ejército de Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), contenidos en los Acuerdos de San Andrés Larráinzar, los cuales se reflejaron en la iniciativa de Ley de Derechos y Cultura Indígenas, presentada en 1996 por la Comisión de Concordia y Pacificación en el Congreso de la Unión.

En ese entonces, las responsabilidades que el gobierno federal asumió como compromisos fue que el Estado mexicano debía cumplir con los pueblos indígenas en su nueva relación. En materia de ampliar participación y representación política dijo que el “Estado debe impulsar cambios jurídicos y legislativos que amplíen la participación y representación política local y nacional de los pueblos indígenas, respetando sus diversas situaciones y tradiciones, y fortaleciendo un nuevo federalismo en la República Mexicana. El reclamo es que los indígenas sean escuchados y atendidos aunado con el reconocimiento de derechos políticos, económicos, sociales y culturales de los pueblos indígenas, dentro del marco de la nación mexicana, y a una decisiva reforma del Estado en materia de prácticas institucionales”. En este tenor, el gobierno federal se comprometió a promover las reformas constitucionales y legales que correspondan a los acuerdos y consensos alcanzados.

Ante ello, el gobierno federal se comprometió a normar la acción del Estado en su nueva relación con los pueblos indígenas bajo el principio de pluralismo. Entendido como “el trato entre los pueblos y culturas que forman la sociedad mexicana” la cual se basa “en el respeto a sus diferencias, bajo el supuesto de su igualdad fundamental. Como consecuencia, ha de ser política del Estado normar su propia acción y fomentar en la sociedad una orientación pluralista, que combata activamente toda forma de discriminación y corrija las desigualdades económicas y sociales. Igualmente, será necesario avanzar hacia la conformación de un orden jurídico nutrido por la pluriculturalidad, que refleje el diálogo intercultural, con normas comunes para todos los mexicanos y respeto a los sistemas normativos internos de los pueblos indígenas. El reconocimiento y promoción de la naturaleza pluricultural de la nación significa que, con el propósito de fortalecer la cultura de la diversidad y la tolerancia en un marco de unidad nacional, la acción del Estado y sus instituciones debe realizarse sin hacer distinciones entre indígenas y no indígenas o ante cualquier opción sociocultural colectiva. El desarrollo de la nación debe sustentarse en la pluralidad, entendida como convivencia pacífica, productiva, respetuosa y equitativa de lo diverso”.

En este contexto, nace el espíritu de la presente propuesta de reforma que recoge los principios del pluralismo jurídico y político emanado de los Acuerdos de San Andrés. Por consiguiente, la

propuesta tiene como fin legislar en materia de representación política de los pueblos indígenas ante la Cámara de Diputados y de Senadores a través del establecimiento de la acción afirmativa (también conocida como discriminación positiva), entendida, como “el término que se da a una acción que pretende establecer políticas que dan a un determinado grupo social, étnico, minoritario o que históricamente haya sufrido discriminación a causa de injusticias sociales, un trato preferencial en el acceso o distribución de ciertos recursos o servicios así como acceso a determinados bienes. El objetivo es el de mejorar la calidad de vida de los grupos desfavorecidos y compensarlos por los perjuicios o la discriminación de la que han sido víctimas” (Fondo Indígena).

III. Argumentos que la sustentan

En México, la población indígena representa actualmente alrededor del 10 por ciento del total del país. Si bien ha disminuido en números relativos, aumentó en términos absolutos de dos millones y medio en 1950 a casi once millones en 2000, los cuales están agrupados en 62 pueblos indígenas (Véase Anexo 1) que habitan en las diferentes entidades federativas.

Pueblos indígenas

1. Aguacateco;	2. Jacalteco	3. Papago
4. Amuzgo	5. Kanjobal	6. Pima
7. Cakchiquel	8. Kekchi	9. Popoloca
10. Chatino	11. Kikapu	12. Popoluca
13. Chichimeca Jonaz	14. Kiliwa	15. Purepecha
16. Chinantecas	17. Kumiai	18. Quiche
19. Chocho	20. Lacandon	21. Seri
22. Chol	23. Mame	24. Tacuate
25. Chontal de Oaxaca	26. Matlatzinca	27. Tarahumara
28. Chontal de Tabasco	29. Maya	30. Tepehua
31. Chuj	32. Mayo	33. Tepehuano
34. Cochimi	35. Mazahua	36. Tlapaneco
37. Cora	38. Mazateco	39. Tojolabal
40. Cucapa	41. Mixe	42. Totonaca
43. Cuicateco	44. Mixtecas	45. Triqui
46. Guarijio	47. Motocintleco	48. Tzeltal
49. Huasteco	50. Nahuatl	51. Tzotzil
52. Huave	53. Ocuilteco	54. Yaqui
55. Huichol	56. Otomi	57. Zapotecas
58. Ixcateco	59. Paipai	60. Zoque
61. Ixil	62. Pame	

En el ámbito legislativo, la noción de pueblos indígenas se introdujo por primera vez en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) en 1992, cuando se reformó el artículo 4o., donde se reconoció a México como una nación pluricultural; sin embargo, esa reforma no tuvo consecuencias prácticas ni legislativas.

La reforma constitucional de 2001 incorporó la cuestión de los derechos de los pueblos indígenas, no obstante, en dicha reforma quedaron pendientes de incorporar los derechos de representación política de los pueblos indígenas los cuales están convenidos en los instrumentos jurídicos internacionales.

La CPEUM reconoce, en el artículo 2o., a los pueblos y las comunidades indígenas como los “que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas”.

El criterio fundamental para determinar a quiénes aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas se remite a la conciencia de su identidad indígena. Asimismo, se establece que las comunidades indígenas integrantes de un pueblo indígena, son “aquellas que forman una unidad social, económica y cultural, asentada en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres”.

El artículo 2o. constitucional reconoce algunos de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, los cuales emanan del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), sobre pueblos indígenas y tribales, que fue ratificado por nuestro país en 1991.

Asimismo, México en 2007 hizo suya la Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas, donde se establece que los pueblos indígenas tenemos derecho a conservar y reforzar las propias “instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales, manteniendo a la vez su derecho a participar plenamente, si lo desean, en la vida política, económica, social y cultural del Estado”.

La democracia mexicana tiene una gran deuda histórica por la omisión de la presencia de los pueblos indígenas en el Poder Legislativo, por tanto, se requiere de una representación política que sea representativa. Es una Democracia que reconoce el carácter pluricultural del Estado y, por ende, necesita reflejar la diversidad cultural que existe en el país. Esta proposición establece que México es un Estado pluricultural, que supone la protección de la diversidad de expresiones culturales que se manifiestan en un territorio, propicia el intercambio e interacción de las culturas y fomenta el reconocimiento de iguales derechos para todas las culturas, incluyendo las de los pueblos indígenas. En este sentido, se requiere de un México que reconozca la representación política de los pueblos y comunidades indígenas ante el Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

La reivindicación de los derechos de representación política de los pueblos y comunidades indígenas es una demanda legítima y legal para ocupar escaños y curules en el Congreso de la Unión sin la participación del sistema de partidos políticos.

La nación defiende y garantiza la exigibilidad de los derechos de los pueblos indígenas como una garantía para que puedan desarrollar su estilo de vida culturalmente determinado; siempre y cuando no se restrinjan las libertades individuales de sus miembros, se les proteja de intervenciones externas y se logre una mayor igualdad en el trato que se confiere a los distintos grupos.

El reconocimiento de los derechos políticos para los pueblos y comunidades indígenas no crea desigualdades, por el contrario, fortalece la igualdad de la comunidad política de la nación y, además, contribuye a eliminar las desventajas.

Los derechos de representación política de los pueblos y de las comunidades indígenas según el principio de representación pluricultural son el caso más claro y completo del reconocimiento de la ciudadanía diferenciada, es decir, se reconoce y acepta a los ciudadanos y a los pueblos y comunidades indígenas donde cada uno de ellos tienen sus propios derechos históricos, sus territorios y sus competencias de autogobierno y, por consiguiente, su propia comunidad política.

Cada uno de los pueblos indígenas considera que su propia comunidad política es fundamental, sin embargo, también es cierto que reconocen el valor y la autoridad del conjunto de la federación. Es decir, la demanda de los pueblos y comunidades indígenas al derecho de representación política bajo el principio pluricultural se enmarca en la CPEUM, por lo tanto, se trata de una representación política que se circunscribe dentro de la estructura de la federación y del pacto social.

La ciudadanía es la pertenencia a una comunidad política, entonces debemos aceptar que los derechos de representación política de los pueblos indígenas originan un tipo de ciudadanía dual, multicultural, sobre todo, sustentada en la identidad y pertenencia a una cultura compartida, con valores y principios compartidos que dan cohesión a la unidad social de un estado democrático pluricultural, fundamentado en el artículo 2o. de la CPEUM.

La pluriculturalidad de los pueblos y comunidades indígenas que se arraiga en los derechos de representación como una de las condiciones básicas de la democracia y como base de la construcción del Estado-nación multiétnico, se basa en los derechos colectivos y de representación política.

México como nación pluricultural está obligada a reconocer y establecer el derecho a los pueblos indígenas bajo el principio de representación política pluricultural, la cual está relacionada con la concepción de justicia social, acepción que busca sentar las bases no sólo para el reconocimiento de una situación original que plantea la existencia de culturas diversas, sino también, que cada individuo independientemente del grupo cultural al que pertenece se encuentre cobijado en esta misma situación original por los dos principios de justicia social que los resguardan: la libertad y la igualdad.

México ha tenido avances en cuanto a las demandas de los pueblos y comunidades indígenas. El levantamiento armado del EZLN, en 1994, fue un parteaguas al incorporar en la agenda nacional el tema de los derechos de los pueblos indígenas, a partir de esa fecha se han logrado progresos y reconocimientos en la materia.

Prueba de ello fue la redistribución que se realizó en febrero de 2005, en el seno del Consejo General del Instituto Federal Electoral, donde se constituyeron 28 distritos con población mayoritariamente indígena, los cuales se distribuyeron en 11 entidades federativas (Campeche, Chiapas, Estado de México, Guerrero, Hidalgo, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Veracruz y Yucatán). Poniendo al debate la cuestión de representación política en espacios legislativos.

Entre los pueblos indígenas que quedaron comprendidos en estos distritos se destacan el chinanteco, chol, cuicateco, tenek, maya, mazateco, mazahua, mixe, mixteco, nahua, ñhañhö, tepehua, tlaneco, tojolabal, triqui, tzeltal, tzotzil, zapoteco y zoque. Sin embargo, factores como la dispersión territorial y poblacional en diversos municipios de las entidades federativas, así como la existencia de fronteras estatales, impidieron que otros pueblos indígenas, como cora, huichol, purépecha, seri y tarahumara, lograran componer distritos electorales con al menos el 40 por ciento de población indígena.

No obstante, dicha propuesta de constituir estos 28 distritos electorales con población mayoritariamente indígena, no ha garantizado que los pueblos indígenas estén representados en la Cámara de Diputados, al contrario, sigue existiendo un abismo entre los elegidos como legisladores y los pueblos indígenas. Esto se debe a que en la lógica del sistema de partidos políticos, el principio de bien común de la colectividad se ve rebasado por el del interés de grupo, lo que significa que los principios de los pueblos indígenas quedan en segundo término.

Los pueblos y las comunidades indígenas no se sienten representados por los diputados ni senadores elegidos por los partidos políticos, ya sea bajo el principio de representación proporcional o por la elección en los distritos uninominales, porque no responden a la lógica comunitaria, de derechos colectivos y de la comunalidad.

De acuerdo con el Convenio 169 de la OIT, el cual tiene un estatus vinculatorio para nuestro país, en el artículo 5o., inciso b), ordena a las instituciones de los Estados-nación a “establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les concierna”.

Nuestra sociedad pluricultural reconoce los derechos políticos de los “nuevos” sujetos sociales y colectivos, por ello, hay que legitimarlos y plasmarlos en nuestra Carta Magna. El reconocimiento de derechos políticos y la representación política de los pueblos y comunidades indígenas no significan una amenaza para la soberanía del país. Por el contrario, significa el reconocimiento a la diferencia y como sujetos de derecho público, el cual tiene que estar acompañado por derechos políticos concretos como el de la representación política.

De acuerdo con el artículo 2o. constitucional, la autonomía no es sólo la capacidad de decidir sobre ámbitos locales, la autonomía debe ser también la capacidad de influir sobre los procesos nacionales, más allá de la comunidad inmediata.

La existencia de la representación política de los pueblos indígenas en el poder legislativo implica cambios en la redefinición del Estado-nación. La tradición liberal tiene como principio la igualdad de todos los seres humanos. Por tanto, se necesita una legislación para los pueblos indígenas que mejore, ajuste y perfeccione el sistema liberal para que todos puedan participar y estar representados.

Esto significa que la CPEUM debe contar con la estructura idónea para que los pueblos indígenas hagan exigible su derecho de elegibilidad, ello en salvaguarda a las garantías que les han sido consagradas en el artículo 2o. constitucional, teniendo en cuenta que su estructura política se organiza fuera de la estructura de sistemas políticos existente en nuestro país; sin embargo, los pueblos y comunidades indígenas sí participan en su propia dinámica política, la cual debe ser reconocida a fin de que en base a ella se instrumente la elección de sus diputados y senadores indígenas bajo el principio de representación política pluricultural.

El principio de representación política pluricultural salvaguarda el derecho de los pueblos y comunidades indígenas y no del indígena como individuo.

La propuesta de reforma legislativa en materia de representación política pluricultural para los pueblos indígenas, no significa que el país mexicano podría verse fragmentado poniendo en peligro la integridad de la nación sino que será la posibilidad de asegurar que los pueblos y comunidades indígenas se inserten en la vida política del país, a fin de incorporar sus intereses y demandas para que se establezca una agenda legislativa cuyo fin sea el mejoramiento de sus condiciones de vida.

De ahí que la representación política pluricultural propuesta sea congruente con el propio espíritu del artículo 2o. constitucional, cuya creación de ninguna manera significa la creación de una nación dentro de otra nación, sino el reconocimiento de los pueblos indígenas que pertenecen a nuestro país, todo ello inserto en una nación única e indivisible.

Somos un país donde los pueblos y comunidades indígenas no tienen una representación política. Por ello, es necesario y urgente proteger estos intereses de una extensa población todavía marginada y que vive en pobreza extrema. La reforma sobre la representación política fijará que el diez por ciento de los diputados federales sean electos por los pueblos y comunidades indígenas, bajo el

principio de representación pluricultural. De esta manera se alcanzarían dos objetivos: abrir a los pueblos indígenas un espacio en el sistema representativo del poder legislativo nacional y estimular el desarrollo de éstos.

La creación de curules para los pueblos y comunidades indígenas por principio de representación pluricultural, es la manera más simple de garantizar la representación de los pueblos indígenas como sucede en Bolivia, Canadá, Chipre, Ecuador, Nueva Zelanda y Zimbabwe.

Nuestra propuesta se fundamenta en otorgar una respuesta a consolidar la democracia y a subsanar las carencias sistémicas en materia de representación política para las comunidades y pueblos indígenas de nuestro país.

Para ello se propone adicionar un cuarto párrafo al artículo 2o. constitucional, con el objetivo de que las comunidades integrantes de un pueblo indígena designen a diputados indígenas por el principio de representación pluricultural, a fin de garantizar que el diez por ciento de la representación política en la Cámara baja sean curules para los pueblos indígenas; es decir, se garantizará a cincuenta diputados indígenas electos de forma directa por los pueblos y comunidades indígenas sin la intervención de los partidos políticos.

El criterio que se utilizará para la elección de los mismos será el demográfico, es decir, dependiendo de la población que exista en cada uno de las comunidades que integra un pueblo indígena se podrá elegir cierto número de diputados. Habrá pueblos que seguramente podrán elegir más de un diputado indígena y otros no tendrán la población suficiente para alcanzar a elegir a un diputado indígena, en esas circunstancias, los pueblos y comunidades indígenas se agruparan en un solo bloque y, de acuerdo con su población, podrán elegir a sus legisladores conforme a la siguiente fórmula:

Cociente natural de la población de pueblo indígena x Número de curules de legisladores indígenas
/ Población total de pueblos indígenas

De la misma forma, se elegirán a doce senadores bajo el principio de representación pluricultural, garantizando la representación política de los pueblos y comunidades indígenas en 10 por ciento de las curules de la Cámara alta. Asegurando el principio de inclusión que se establece en la teoría sobre la representación política.

La propuesta de distribución de legisladores de pueblos y comunidades indígenas se establece de la siguiente manera:



En este ejercicio de distribución de legisladores indígenas por pueblo indígena nos indica que el pueblo Náhuatl podrá elegir y estarán representados en el Congreso de la unión hasta por diez diputados, elegidos de forma directa bajo el principio de representación pluricultural, sin la intervención de partidos políticos, en una lista que será avalada y legitimada por la autoridad electoral.

El pueblo maya tiene una población de 13.03 por ciento respecto al total de la población indígena, lo que representa que podrán elegir hasta 8 diputados por el principio de pertenencia indígena.

Mientras, los pueblos mixteco y zapoteco alcanzaron alrededor de 7 por ciento, lo que significa que cada uno elegirá hasta 4 diputados por pueblo.

En cambio, los pueblos tzeltal y tsotsil alcanzaron alrededor de 6 por ciento, respectivamente. Por ello corresponderán a cada uno de los pueblos hasta 3 diputados.

En tanto, a los pueblos otomí, totonaco y mazateco corresponderán, a cada uno, hasta dos diputados. Los pueblos, ch'ol, tenek, chinanteco, mixe, mazahua, tarasco, tlapaneco y tarahumara podrán elegir a un diputado por cada uno de estos. Estas diputaciones suman la cantidad de cuarenta y seis curules de cincuenta diputaciones designadas a los pueblos y comunidades indígenas.

Los pueblos indígenas restantes suman aproximadamente 9 por ciento del total de la población de los pueblos indígenas, ante ello, se ha considerado agruparlos para que elijan a cuatro diputados. Eso da como resultado la sumatoria de los cincuenta diputados elegidos por los pueblos y comunidades indígenas bajo el principio de representación política con pertenencia de pueblo indígena.

Para el caso de elección a senadores de pueblos y comunidades indígenas se sigue el mismo criterio establecido para la elección a diputados federales de pueblos y comunidades indígenas, de acuerdo a la fórmula descrita. Queda la distribución de la siguiente manera: tres senadores para el pueblo nahua; dos para el pueblo maya; uno para el pueblo mixteco, otro para el zapoteco, uno para el tzeltal y otro para el tsotsil y el resto de las senadurías las elegirán los pueblos restantes.

La representación política para los pueblos indígenas es la forma de otorgar curules exclusivas en el Congreso de la Unión sin la intermediación de los partidos políticos. Esto significa que a 10 por ciento de la población nacional se reconozca y salvaguarde su derecho a la representación política como pueblos y comunidades indígenas, a fin de garantizar la representación y pertenencia de los pueblos y comunidades indígenas en la comunidad política de la nación.

El principio de representación política pluricultural de los pueblos y comunidades indígenas significa que los intereses de los 62 pueblos indígenas reconocidos en nuestro país estarán representados por diputados y senadores indígenas electos por sus pueblos a través de criterios de elegibilidad marcados en la ley y de acuerdo con sus usos y costumbres.

Este ejercicio implica que los pueblos y las comunidades indígenas participen a través de sus legisladores en el proceso de decisión, lo que significa en que redundará en incrementar la legitimidad del sistema político. Asimismo, se potencia la presencia de los pueblos y comunidades indígenas en los órganos representativos y, por ende, sus demandas serían mejor atendidas; se aseguraría que se involucraran más en la gestión de los asuntos públicos; se potenciaría la comunicación, la transparencia y la rendición de cuentas.

IV. Fundamento legal

El que suscribe, Domingo Rodríguez Martell, diputado a la LXI Legislatura, se fundamenta en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política; 55, fracción II, y demás relativos del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; y 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados.

V. Denominación del proyecto de decreto

Iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona un cuarto párrafo al artículo 2o. y los demás párrafos se recorren; se reforma la fracción II del artículo 35; se modifica el párrafo primero del artículo 52; así como el párrafo segundo del artículo 53; se modifica el párrafo primero y se adiciona un segundo párrafo al artículo 54; asimismo, se adiciona un cuarto párrafo a la fracción III del artículo 55; se modifica el segundo párrafo del artículo 56 y el primer párrafo del artículo 60, todos ellos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

VI. Ordenamientos por modificar

El ordenamiento que se propone modificar con la presente iniciativa con proyecto de decreto es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

VII. Texto normativo propuesto

La presente iniciativa de representación política de los pueblos indígenas tiene como finalidad reformar los artículos 2o.; 35; 52; 53; 54; 55; 56 y; 60. La modificación de los textos normativos de los artículos mencionados contribuirá al establecimiento del pluralismo jurídico. La institucionalización de este modelo sobre la pluriculturalidad política favorecerá la tolerancia y la igualdad, al mismo tiempo que garantizará la exigibilidad de los derechos de todos los ciudadanos y pueblos indígenas. Finalmente, la iniciativa se enmarca en la reconciliación política de las instituciones que posibiliten una mayor igualdad efectiva en el proceso de toma de decisiones, logrando que todas las opiniones e intereses fuesen adecuadamente expresados, organizados y representados. Por eso, el nuevo Estado deberá ser de pluralidad jurídica.

Para ello se adiciona un cuarto párrafo al artículo 2o. y los demás artículos se recorren.

Artículo 2o. La nación mexicana es única e indivisible.

La nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son los que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

La conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas.

Son comunidades integrantes de un pueblo indígena las que formen una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres.

El derecho a la representación política de los pueblos indígenas se establecerá mediante elección directa bajo el principio de representación pluricultural garantizando cincuenta curules en la Cámara de Diputados y doce curules en la Cámara de Senadores para ciudadanos indígenas pertenecientes a comunidades integrantes de un pueblo indígena.

El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional. El reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas se hará en las constituciones y leyes de las entidades federativas, las que deberán tomar

en cuenta, además de los principios generales establecidos en los párrafos anteriores de este artículo, criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico.

...

Para lograr la representación política de los pueblos y comunidades indígenas es necesario modificar la fracción II del artículo 35 constitucional, a fin de asentar que un ciudadano indígena puede ser candidato a algún cargo de elección popular mediante un partido político, de forma independiente o por alguna comunidad integrante de algún pueblo indígena, de acuerdo a lo establecido por el artículo 2o. constitucional.

Artículo 35. Son prerrogativas del ciudadano

I. Votar en las elecciones populares;

II. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular **como candidato de un partido político, de forma independiente o por alguna comunidad integrante de algún pueblo indígena**, y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que establezca la ley;

Asimismo, se propone modificar el párrafo primero del artículo 52; a fin de reducir de 200 diputados de representación proporcional a 150, estableciendo 50 diputados indígenas **por el principio de representación política pluricultural** emanado de la elección de las comunidades integrantes de un pueblo indígena. Esto significaría que el diez por ciento de los 500 diputados serían indígenas, los cuales representarían a los 68 pueblos indígenas que están reconocidos en nuestro país. Es decir, con esta representación política se establecería la representatividad en el Poder Legislativo de más de 10 millones de indígenas.

Artículo 52. La Cámara de Diputados estará integrada por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, **150** diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el Sistema de Listas Regionales, votadas en circunscripciones (circunscripciones, sic **DOF 15-12-1986**) plurinominales, y **50 diputados que serán electos, por el principio de representación pluricultural, por las comunidades integrantes de un pueblo indígena**.

También se reforma el párrafo segundo del artículo 53 para que se corrija el número de diputados según el principio de representación proporcional a 150 diputados.

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, sin que en ningún caso la representación de un Estado pueda ser menor de dos diputados de mayoría.

Para la elección de los **150** diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de listas regionales, se constituirán cinco circunscripciones electorales plurinominales en el país. La Ley determinará la forma de establecer la demarcación territorial de estas circunscripciones.

De la misma manera, se especifica en el párrafo primero del artículo 54, que la elección de los diputados por el principio de representación proporcional es de **150** diputados.

Artículo 54. La elección de los **150** diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de asignación por listas regionales, se sujetará a las siguientes bases y a lo que disponga la ley:

A fin de establecer la representación política pluricultural para que los diputados indígenas elegidos por parte de las comunidades integrantes de un pueblo indígena, se adiciona un segundo párrafo al artículo 54. Donde se instituye que la elección de los Diputados Indígenas bajo el principio de representación pluricultural sea de forma directa sin la intervención de los partidos políticos. La elección será a través de las comunidades integrantes de un pueblo indígena sujetándose a lo establecido por lo que disponga la ley, a fin de garantizar 50 curules para los pueblos y comunidades indígenas.

Para la distribución de los cincuenta diputados de los pueblos y comunidades indígenas se tomará en cuenta el criterio demográfico, es decir, dependiendo de la población existente en cada una de las comunidades que integran un pueblo indígena se podrán elegir a equis número de legisladores indígenas. Esta cantidad de diputados representantes de pueblos y comunidades indígenas corresponde en términos porcentuales al diez por ciento del total de los diputados del Congreso de la Unión.

Para el caso de la elección de los 50 diputados indígenas por el principio de representación pluricultural, corresponderá a las comunidades integrantes de un pueblo indígena sujetándose a lo establecido en la ley.

Se adiciona un cuarto párrafo a la fracción III del artículo 55; a fin de instituir la elegibilidad requerida para poder ser diputado indígena tomando en cuenta su pertenencia y reconocimiento por algún pueblo indígena, sus obligaciones y deberes como indígena, de acuerdo con el 2o. constitucional.

Artículo 55. Para ser diputado se requieren los siguientes requisitos:

III. ...

Para ser elegido como diputado indígena federal deberá pertenecer y ser reconocido por una de las comunidades integrantes de un pueblo indígena. Asimismo, haber cumplido las obligaciones y los deberes propios de las comunidades y los pueblos indígenas (como el sistema de cargos, tequio y trabajo comunitario); y haber participado en asambleas comunitarias.

Se reforma el segundo párrafo del artículo 56 referente a la designación de los doce senadores bajo el principio de representación pluricultural de las comunidades integrantes de un pueblo indígena. Esto significa que los pueblos indígenas obtengan representación política en la Cámara alta de al menos diez por ciento de las curules del Senado.

Artículo 56. La Cámara de Senadores se integrará por ciento veintiocho senadores, de los cuales, en cada estado y en el Distrito Federal, dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. Para estos efectos, los partidos políticos deberán

registrar una lista con dos fórmulas de candidatos. La senaduría de primera minoría le será asignada a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate.

De los treinta y dos senadores restantes, veinte serán elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional, **y doce serán electos bajo el principio de representación pluricultural por las comunidades integrantes de un pueblo indígena**. La ley establecerá las reglas y fórmulas para estos efectos.

Por último, se modifica el primer párrafo del artículo 60, en materia de la declaración de validez y la asignación de diputados bajo el principio de representación pluricultural de los pueblos y comunidades indígenas.

Artículo 60. El organismo público previsto en el artículo 41 de esta Constitución, de acuerdo con lo que disponga la ley, declarará la validez de las elecciones de diputados y senadores en cada uno de los distritos electorales uninominales y en cada una de las entidades federativas; otorgará las constancias respectivas a las fórmulas de candidatos que hubiesen obtenido mayoría de votos y hará la asignación de senadores de primera minoría de conformidad con lo dispuesto en el artículo 56 de esta Constitución y en la ley. Asimismo, hará la declaración de validez y la asignación de diputados según el principio de representación proporcional **y del principio de representación pluricultural de las comunidades integrantes de un pueblo indígena** de conformidad con el artículo 54 de esta Constitución y la ley.

Por lo expuesto, se somete a consideración de esta soberanía el siguiente proyecto de

Decreto por el que se adiciona un cuarto párrafo al artículo 2o. y los demás párrafos se recorren; se reforma la fracción II del artículo 35; se modifica el párrafo primero del artículo 52; así como el párrafo segundo del artículo 53; se modifica el párrafo primero y se adiciona un segundo párrafo al artículo 54; asimismo, se adiciona un cuarto párrafo de la fracción III del artículo 55; se modifica el segundo párrafo del artículo 56 y el primer párrafo del artículo 60, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 2o. ...

...

El derecho a la representación política de los pueblos indígenas se establecerá mediante elección directa bajo el principio de representación pluricultural garantizando cincuenta curules en la Cámara de Diputados y doce curules en la Cámara de Senadores para ciudadanos indígenas pertenecientes a comunidades integrantes de un pueblo indígena.

...

Artículo 35. ...

I. ...

II. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular **como candidato de un partido político, de forma independiente o por alguna comunidad integrante de algún pueblo indígena** , y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que establezca la ley;

Artículo 52. La Cámara de Diputados estará integrada por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, **150** diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscriptoriales (**circunscriptorias, sic DOF 15-12-1986**) plurinominales, y **50 diputados que serán electos por el principio de representación pluricultural, por las comunidades integrantes de un pueblo indígena** .

Artículo 53. ...

Para la elección de los **150** diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de listas regionales, se constituirán cinco circunscriptorias electorales plurinominales en el país. La ley determinará la forma de establecer la demarcación territorial de estas circunscriptorias.

Artículo 54. La elección de los **150** diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de asignación por listas regionales, se sujetará a las siguientes bases y a lo que disponga la ley:

...

Para el caso de la elección de los 50 diputados indígenas, bajo el principio de representación pluricultural, les corresponderá a las comunidades integrantes de un pueblo indígena sujetándose a lo establecido por lo que disponga la ley.

Artículo 55. ...

III. ...

Para ser elegido como diputado indígena federal deberá pertenecer y ser reconocido por una de las comunidades integrantes de un pueblo indígena. Asimismo, haber cumplido con las obligaciones y deberes propias de las comunidades y pueblos indígenas (tales como el sistema de cargos, tequio y trabajo comunitario); y haber participado en asambleas comunitarias.

Artículo 56. ...

De los treinta y dos senadores restantes, veinte serán elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscriptión plurinomial nacional, y **doce serán elegidos por el principio de representación pluricultural por las comunidades integrantes de un pueblo indígena** . La ley establecerá las reglas y fórmulas para estos efectos.

Artículo 60. El organismo público previsto en el artículo 41 de esta Constitución, de acuerdo con lo que disponga la ley, declarará la validez de las elecciones de diputados y senadores en cada uno de los distritos electorales uninominales y en cada una de las entidades federativas; otorgará las

constancias respectivas a las fórmulas de candidatos que hubiesen obtenido mayoría de votos y hará la asignación de senadores de primera minoría de conformidad con lo dispuesto en el artículo 56 de esta Constitución y en la ley. Asimismo, hará la declaración de validez y la asignación de diputados según el principio de representación proporcional **y del principio de representación pluricultural de las comunidades integrantes de un pueblo indígena** de conformidad con el artículo 54 de esta Constitución y la ley.

VIII. Artículo transitorio

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

Palacio Legislativo, a 10 de febrero de 2011.

Diputado Domingo Rodríguez Martell (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 40. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO RAÚL DOMÍNGUEZ REX, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

El suscrito, Raúl Domínguez Rex, diputado del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 6, numeral 1, fracción I, y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, presenta ante el pleno iniciativa con proyecto decreto que reforma el párrafo quinto del artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de conformidad con la siguiente

Exposición de Motivos

El antecedente de la presente iniciativa, lo podemos ubicar durante el siglo XX, al consagrarse el derecho a la vivienda en la mayoría de las Constituciones Políticas de las Repúblicas en el Mundo. Lo anterior, generó un progresivo reconocimiento y reformas en las referidas constituciones en Latinoamérica, Europa y el Oriente, así como la creación de legislaciones secundarias en materia de derecho a la vivienda, ya sea en lo individual o familiar y las respectivas obligaciones gubernamentales.

En nuestro país, el derecho a la vivienda es reconocido hasta el 7 de febrero de 1983, que se publica en el Diario Oficial de la Federación, mediante una reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual establece en el quinto párrafo del artículo 4o., que “Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La Ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo”.

Al respecto, diversos autores señalan que el derecho a la vivienda se encuentra previsto estrictamente en el derecho social, por lo que no confiere al titular o titulares de una acción ejercitable, sino que se establece un mandato a los poderes públicos o al Estado como tal, en cuanto a la obligación de diseñar y ejecutar políticas públicas que hagan efectivo el derecho en cuestión.

En este sentido, se puede afirmar que “La responsabilidad del Estado debe ser entendida, en consecuencia, como una responsabilidad jurídica, garantizada incluso a nivel constitucional, de forma que la persona necesitada deje de ser objeto de la relación asistencial y se convierta en sujeto portador de derechos”.¹

Derecho comparado

El derecho a la vivienda es un derecho universal, que se encuentra reconocido a nivel internacional por diversos instrumentos jurídicos, tanto de carácter general como sectorial o local.

En este sentido, podemos señalar que el año de 1948, se reconoce formalmente el derecho a una vivienda digna en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la cual establece en su artículo 25.1 que “Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios...”

Posteriormente, los Estados parte del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (México ratifica el pacto en cuestión en el año de 1981), convienen en el artículo 11 que “...en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia”.

Sin embargo, resulta indispensable reconocer la aportación más avanzada que existe en el mundo que realiza la República Portuguesa en la materia en cuestión, al determinar en el artículo 65 de su Constitución, lo siguiente:

“1. Todos tendrán derecho, para sí y para su familia, a una vivienda de dimensión adecuada, en condiciones de higiene y comodidad, y que preserve la intimidad personal y familiar.

”2. Corresponde al Estado para asegurar el derecho a la vivienda:

”a) Programar y realizar una política de vivienda inserta en planes de reordenamiento del territorio y apoyada en planes de urbanización que garanticen la existencia de una red adecuada de transportes y de servicios colectivos.

”b) Estimular y apoyar las iniciativas de las comunidades locales y de la población tendentes a resolver los respectivos problemas de vivienda y fomentar la autoconstrucción y la creación de cooperativas de vivienda.

”c) Estimular la construcción privada, con subordinación a los intereses generales.

”3. El Estado adoptará una política destinada a establecer un sistema de alquiler compatible con la renta familiar y de acceso a la propiedad de la vivienda.

”4. El Estado y las entidades locales ejercerán un control efectivo del parque inmobiliario, procederán a la expropiación de los suelos urbanos que resulten necesarios y definirán el respectivo derecho de utilización.”

Al respecto, podemos mencionar que la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999, establece en su artículo 82 que “Toda persona tiene derecho a una vivienda adecuada, segura, cómoda, higiénica, con servicios básicos esenciales que incluyan un hábitat que humanice las relaciones familiares, vecinales y comunitarias. La satisfacción progresiva de este derecho es obligación compartida entre los ciudadanos y ciudadanas y el Estado en todos sus ámbitos”.

En este sentido, la Constitución de la República de Paraguay señala en su artículo 100, que “Todos los habitantes de la República tienen derecho a una vivienda digna. El Estado Establecerá las condiciones para hacer efectivo este derecho, y promoverá planes de vivienda de interés social, especialmente las destinadas a familias de escasos recursos, mediante sistemas de financiamiento adecuados”.

De igual forma, la Constitución de la República Oriental de Uruguay determina en su artículo 45, que “Todo habitante de la República tiene Derecho a gozar de vivienda decorosa. La Ley propenderá a asegurar la vivienda higiénica y económica, facilitando su adquisición y estimulando la inversión de capitales privados para ese fin”.

El caso de España es también digno de tomarse en cuenta, debido a que la Constitución Española refiere en su artículo 47, que “Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación”.

Ahora bien, el artículo 23 inciso 20 de la Constitución Política de la República de Ecuador menciona que “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:...

”20. El derecho a una calidad de vida que asegure la salud, alimentación y nutrición, agua potable, saneamiento ambiental; educación, trabajo, empleo, recreación, vivienda, vestido y otros servicios sociales necesarios.”

Cabe señalar, que el artículo 64 de la Constitución Política de la República de Nicaragua, determina que “Los nicaragüenses tienen derecho a una vivienda digna, cómoda y segura que garantice la privacidad familiar. El Estado promoverá la realización de este derecho”.

En este sentido, la Constitución Política de Sudáfrica señala en el artículo 26 que “Todo individuo tiene derecho a acceder a una vivienda adecuada”.

Contenido de la iniciativa

Como ya mencionamos anteriormente, el quinto párrafo del artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, determina que “Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La Ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo”.

El referido precepto constitucional presenta una serie de errores si se le compara con la Declaración de los Derechos Universales y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales anteriormente referidos, así como varios de los preceptos constitucionales de otros países que se mencionaron en el apartado anterior, ya que “...en primer lugar, le asigna el derecho fundamental a “la familia” y no a todos los individuos. En segundo término, lo que garantiza la Constitución es el “disfrute” de la vivienda, pero no su adquisición, que siempre suele resultar más difícil que lo primero”.²

Además cabe señalar, la gran dificultad que implica la medición de la dignidad y el decoro de una vivienda. Al respecto, el referido autor comenta que una vivienda digna y decorosa “...tendría que ver con la extensión de la misma en relación con sus habitantes...si una vivienda cumple o no con las características que le asigna el texto constitucional se puede encontrar en el acceso y dotación de servicios que tenga: acceso a agua potable, electricidad, drenaje...”.³

En este sentido, la Estrategia Mundial de la Vivienda preparada por la ONU, define el término “vivienda adecuada”, como “un lugar donde poderse aislar si se desea, espacio adecuado, seguridad adecuada, iluminación y ventilación adecuadas, una infraestructura básica adecuada y una situación adecuada en relación con el trabajo y los servicios básicos, todo ello a un costo razonable”.

Al respecto, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales del Sistema de Naciones Unidas, establece en la Observación General número 4, siete aspectos que la vivienda debe tener:

- a) Seguridad jurídica de la tenencia: ...Todas las personas deben de tener un mínimo de seguridad jurídica que les garantice contra el desahucio, el hostigamiento y otras amenazas.
- b) Disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura: acceso permanente a recursos naturales y comunes, a agua potable, a energía para la cocina, la calefacción y el alumbrado, a instalaciones sanitarias y de aseo, de almacenamiento de alimentos, de eliminación de desechos, de drenaje y a servicios de emergencia.
- c) Gastos soportables: significa que los gastos que conlleva una vivienda no deben de ser tan altos como para impedir que se satisfagan otras necesidades básicas.
- d) Habitabilidad: La vivienda debe garantizar la seguridad física de sus habitantes, así como protegerlos del frío, calor, humedad, la lluvia, el viento y otras amenazas para la salud.
- e) Asequibilidad: Los grupos de la sociedad con mayor desventaja deben tener acceso pleno y sostenible a los recursos necesarios para conseguir una vivienda.
- f) Lugar: La ubicación de la vivienda debe permitir el acceso a las opciones de empleo, servicios de salud, a centros de atención de niños, escuelas, etc.
- g) Adecuación cultural: La forma de construir la vivienda, los materiales utilizados, así como las políticas públicas que se desarrollen, deben permitir la expresión de la identidad cultural de sus habitantes.

Podemos observar que el derecho a la vivienda adecuada, se encuentra definido en diversos documentos internacionales, como un derecho humano fundamental, debido a que la vivienda es una de las necesidades fisiológicas fundamentales de cada individuo.

De igual forma, podemos señalar que cuando un individuo ejerce su derecho a la vivienda adecuada, accede a muchos de los derechos humanos que la Organización de Naciones Unidas ha instituido como tales, como el derecho a la seguridad personal, el derecho a la higiene ambiental, el derecho a un nivel de vida elevado de salud física y mental, el derecho a la libertad de expresión y asociación, el derecho a la no intromisión de la intimidad personal, familiar, de comunicación, etcétera.

Al respecto, es importante reiterar los errores que presenta nuestra carta magna al no reflejar lo establecido en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, tanto que el derecho a la vivienda sea un derecho que pueda ejercer cualquier individuo, como que la vivienda sea adecuada.

En tal virtud someto a consideración de esta soberanía, el siguiente

Decreto por el se reforma el párrafo quinto del artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Primero. Se reforma el párrafo quinto del artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 4.

...

Todo **individuo** tiene derecho a disfrutar de una vivienda **adecuada** . La Ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo.

Artículo Transitorio

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

Notas

1 Carbonell, Miguel. *Los derechos fundamentales en México*. Editorial Porrúa, Universidad Nacional Autónoma de México y Comisión de Nacional de los Derechos Humanos México, Tercera Edición, México, 2009, p. 800.

2 Instituto de Investigaciones Jurídicas. *Enciclopedia jurídica latinoamericana*. Editorial Porrúa y Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2006, Tomo IV, pp. 335.

3 *Ibidem*, p. 921.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 22 de febrero de 2010.

Diputado Raúl Domínguez Rex (rúbrica)

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 71 Y 72 DE CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO REGINALDO RIVERA DE LA TORRE, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

El suscrito, diputado Reginaldo Rivera de la Torre, integrante de la LXI Legislatura de este honorable Congreso de la Unión y del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, presenta a consideración del pleno de la Cámara de Diputados iniciativa que reforma los artículos 71 y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

I. Encabezado o título de la propuesta

Iniciativa que reforma los artículos 71 y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

II. Planteamiento del problema que la iniciativa pretende resolver

Con el objetivo de atender las necesidades del Poder Legislativo en cuanto a su organización y funcionamiento, en la presente iniciativa se propone reformar el texto de los artículos 71 y 72, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para efecto de actualizar las disposiciones que establecen las normas que rigen el procedimiento legislativo.

III. Argumentos que la sustentan

Como órgano en donde se expresan las corrientes e ideologías de la nación, es indispensable que el Congreso de la Unión y cada una de sus Cámaras cuenten con las mejores normas que regulen su estructura y funcionamiento, lo cual redundará en una mejor toma de acuerdos, agilizando los procedimientos para la conformación y reconfiguración que los cambios sociales, políticos y económicos exigen al sistema jurídico mexicano.

En la actualidad, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece lo siguiente:

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 éstos, pasarán desde luego a comisión. Las que presentaren los diputados o los senadores se sujetarán a los trámites que designe el **Reglamento de Debates**

Artículo 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:

a) Aprobado un proyecto en la Cámara de su origen, pasará para su discusión a la otra. Si ésta lo aprobare, se remitirá al Ejecutivo, quien, si no tuviere observaciones que hacer, lo publicará inmediatamente.

b) Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo, todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de su origen, dentro de diez días útiles; a no ser que, corriendo este término hubiere el Congreso cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día útil en que el Congreso esté reunido.

c) El proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo será devuelto, con sus observaciones, a la Cámara de su origen. Deberá ser discutido de nuevo por ésta, y si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, pasará otra vez a la Cámara revisora. Si por ésta fuese sancionado por la misma mayoría, el proyecto será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación.

Las votaciones de ley o decreto serán nominales.

d) Si algún proyecto de ley o decreto, fuese desechado en su totalidad por la Cámara de revisión, volverá a la de su origen con las observaciones que aquélla le hubiese hecho. Si examinado de nuevo fuese aprobado por la mayoría absoluta de los miembros presentes, volverá a la Cámara que lo desechó, la cual lo tomará otra vez en consideración, y si lo aprobare por la misma mayoría, pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción a); pero si lo reprobase, no podrá volver a presentarse en el mismo periodo de sesiones.

e) Si un proyecto de ley o decreto fuese desechado en parte, o modificado, o adicionado por la Cámara revisora, la nueva discusión de la Cámara de su origen versará únicamente sobre lo desechado o sobre las reformas o adiciones, sin poder alterarse en manera alguna los artículos aprobados. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fuesen aprobadas por la mayoría absoluta de los votos presentes en la Cámara de su origen, se pasará todo el proyecto al Ejecutivo, para los efectos de la fracción a). Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fueren reprobadas por la mayoría de votos en la Cámara de su origen, volverán a aquélla para que tome en consideración las razones de ésta, y si por mayoría absoluta de votos presentes se desecharen en esta segunda revisión dichas adiciones o reformas, el proyecto, en lo que haya sido aprobado por ambas Cámaras, se pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción a). Si la Cámara revisora insistiere, por la mayoría absoluta de votos presentes, en dichas adiciones o reformas, todo el proyecto no volverá a presentarse sino hasta el siguiente período de sesiones, a no ser que ambas Cámaras acuerden, por la mayoría absoluta de sus miembros presentes, que se expida la ley o decreto sólo con los artículos aprobados, y que se reserven los adicionados o reformados para su examen y votación en las sesiones siguientes.

f) En la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación.

g) Todo proyecto de ley o decreto que fuere desechado en la Cámara de su origen, no podrá volver a presentarse en las sesiones del año.

h) La formación de las leyes o decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras, con excepción de los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados.

i) Las iniciativas de leyes o decretos se discutirán preferentemente en la Cámara en que se presenten, a menos que transcurra un mes desde que se pasen a la comisión dictaminadora sin que ésta rinda dictamen, pues en tal caso el mismo proyecto de ley o decreto puede presentarse y discutirse en la otra Cámara.

j) El Ejecutivo de la Unión no puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso o de alguna de las Cámaras, cuando ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado, lo mismo que cuando la Cámara de Diputados declare que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales.

Tampoco podrá hacerlas al decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias que expida la Comisión Permanente.

De la transcripción anterior, es dable advertir que en ambos numerales el Constituyente consideró hacer una remisión a una norma secundaria para efecto de establecer la regulación del trámite de se debe dar a las iniciativas presentadas por los diputados y senadores, así como disponer la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones de todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras.

Al respecto, estimo que la redacción de estas disposiciones no es acorde con el sistema jurídico que rige la actuación del Congreso de la Unión, toda vez que su marco normativo constitucional ha sido modificado, siendo oportuno reformar también las citadas normas.

En efecto, desde 1917, año en que se aprobó la Constitución política vigente, ambas disposiciones no han sufrido modificación alguna, no obstante que las facultades del Congreso General sí han sido reformadas, derogándose la atribución que tenía para emitir su reglamento interno y otorgándole la facultad de emitir su ley para regular su estructura y funcionamiento internos.

En este sentido, atendiendo a las atribuciones que tiene el Congreso de la Unión, y cada una de sus Cámaras en materia de regulación interna, en la actualidad no existe disposición que establezca cuál órgano legislativo está facultado para emitir el Reglamento de Debates a que se refieren los artículos 71 y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que es necesario que el Poder Legislativo cuente con reglas claras en cuanto a la competencia para dictar sus propias directrices.

Así las cosas, en mi opinión, el trámite que se debe dar a las iniciativas presentadas se debe sujetar a la ley orgánica del Congreso, en tanto que es la norma encargada de regular la estructura y el funcionamiento del órgano legislativo federal, integrado por ambas Cámaras, así como a los reglamentos que cada una de ellas puede aprobar, como normas para regular sus facultades exclusivas y para prever la exacta observancia de la propia ley orgánica, en el ámbito de su competencia.

Bajo este mismo argumento, considero que todo proyecto o decreto cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras tendría que sujetarse a la ley orgánica y, en su caso, al reglamento del órgano legislativo que le corresponda.

Por otra parte, también estimo necesario modificar la redacción del segundo párrafo del numeral 71 de la Constitución para establecer que todas las iniciativas presentadas sean turnadas a la comisión respectiva, sujetándose a los procedimientos previstos en la ley orgánica del Congreso y en el reglamento de cada una de las Cámaras.

Actualmente, tal disposición establece una distinción en cuanto al trámite que se le deba dar a las iniciativas presentadas por el presidente de la República, las legislaturas de los estados y diputaciones, respecto de las iniciativas presentadas por los diputados y senadores. En el primer caso, se indica que pasarán desde luego a comisión y, en el segundo, se precisa que se estará a los trámites que designe el Reglamento de Debates.

Como antecedente del segundo párrafo del citado artículo 71, encontramos el numeral 66 de la Constitución Política de la República Mexicana, sancionada por el Congreso General Constituyente el 5 de febrero de 1857. Tal disposición establecía lo siguiente:

Artículo 66. Las iniciativas presentadas por el presidente de la República, las legislaturas de los estados o las diputaciones de los mismos, pasarán desde luego a comisión. Las que presentaren los diputados, se sujetarán a los trámites que designe el Reglamento de Debates.

Conforme a lo señalado por la doctora Pedroza de la Llave, este artículo fue aprobado en la sesión del 24 de noviembre de 1856, por una mayoría de 79 votos, con uno en contra y por lo que respecta al tema, sin ninguna intervención de los diputados presentes. ¹

Durante el Congreso Constituyente de 1916, en la sesión 32 del 6 de enero de 1917, se aprobó lo siguiente:

El artículo 71 del Proyecto del C. primer jefe, es la concentración textual de los artículos 65 y 66 de la Constitución de 1857, sin otra variante que expresarse ahora en un solo artículo las ideas que en la Constitución de 1857 estaban contendidas en dos.

Durante el tiempo que los artículos 65 y 66 de la Constitución normaron la iniciativa de leyes, ninguna dificultad presentó la observancia de estos preceptos, y en tal virtud, se propone a la honorable asamblea que apruebe el artículo del Proyecto del C. primer jefe, con el preámbulo respectivo, en los siguientes términos:

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 éstos, pasarán desde luego a comisión. Las que presentaren los diputados o los senadores, se sujetarán a los trámites que designe el Reglamento de Debates. ²

Como se puede advertir, el único sustento para aprobar esta disposición fue que “ninguna dificultad presentó la observancia de estos preceptos” en la Constitución de 1857 antes vigente, sin que hubiera justificación jurídica alguna para incorporarla al texto constitucional. Tampoco se advierte alguna razón, durante su aprobación en 1856, que justificara su inclusión en 1917.

Así las cosas, es mi convicción que el párrafo segundo del artículo 71 constitucional no tiene sustento para distinguir el trámite que se debe dar a las iniciativas presentadas por el presidente de la República, las legislaturas de los estados o las diputaciones de éstos, respecto de las presentadas

por los diputados o senadores, siendo que todas se turnan a comisiones para el dictamen respectivo y en todos los casos el trámite se sujeta a las normas internas del Congreso y de cada una de las Cámaras, en su ámbito de aplicación.

IV. Fundamento legal

Fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

V. Denominación del proyecto de ley o decreto

Decreto que reforma los artículos 71 y 72 en sus párrafos segundo y primero, respectivamente, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

VI. Ordenamientos a modificar

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

VII. Texto normativo propuesto

Artículo 71. ...

Las iniciativas presentadas pasarán a comisión, sujetándose a los trámites **previstos en la ley orgánica y en el reglamento de su respectiva Cámara.**

Artículo 72. Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose **la ley orgánica y el reglamento de la Cámara respectiva** sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones, **conforme a lo siguiente :**

...

VIII. Artículo transitorio

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

Notas

1 Susana Thalía Pedroza de la Llave, comentarios al artículo 71 de la Constitución, *Derechos del pueblo mexicano; México a través de sus constituciones*. Tomo VII, Cámara de Diputados, LV Legislatura, México 1994, página 666.

2 Ídem.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 10 de febrero de 2011.

Diputado Reginaldo Rivera de la Torre (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO ÓSCAR MARTÍN ARCE PANIAGUA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

El que suscribe, Óscar Martín Arce Paniagua, diputado federal integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, de la LXI Legislatura de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, en ejercicio de la facultad establecida en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en lo dispuesto en los artículos 60. numeral 1, fracción II, 77, 78 y demás relativos y aplicables del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta honorable asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de decreto, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

Actualmente el objeto del registro público de la propiedad es en términos generales dar publicidad a los actos jurídicos para surtir efectos frente a terceros, como la propiedad y posesión de bienes inmuebles, limitaciones, gravámenes, así como la constitución y modificación de asociaciones civiles y sociedades mercantiles.

Uno de los principales antecedentes al Registro Público en México se tiene en “las leyes aztecas, ya que dicha ley tenía un capítulo el cual se refería a la definición de la tierra, títulos de posesión y propiedad, en donde se reglamentaba cómo se transmitía dicha propiedad la cual en aquellos años se delimitaba con banderas o banderines de distintos colores, de acuerdo al nivel social de los propietarios”.¹

En México se tiene conocimiento de que funciona la publicidad registral de los actos jurídicos prácticamente desde mitad del siglo XVII, sin embargo no como lo conocemos en la actualidad; pues durante varias décadas prevaleció el esquema conocido como “Oficios de Hipotecas”, para atender las funciones registrales.

“Durante la etapa de aculturación y colonización, el oficio de escribano era específico de los españoles peninsulares, más tarde este oficio fue practicado también por los criollos nacidos en la Nueva España.

Los rasgos principales de la actividad del escribano fedatario eran asentar por medio escrito la fundación de las ciudades, la creación de instituciones, los asuntos tratados en los cabildos y todo hecho relevante en vida de la época”.²

Según Arturo G. Orenday González, el derecho registral se nutre principalmente de las siguientes fuentes:

a) Derecho constitucional. El derecho registral mexicano se funda de manera categórica en imperativos constitucionales, puesto que el artículo 121 nuestra Carta Magna establece los Registros como instituciones locales, expresando que en todas las Entidades Federativas se dará entera fe y crédito a los procedimientos, actos públicos y registros de todas las otras.

b) Derecho administrativo. El Registro forma parte de la Administración Pública, cuya regulación jurídica corresponde al Derecho Administrativo. Por esta razón en todas las Entidades del país, el Registro público de la Propiedad y del Comercio es una institución dependiente del Poder Ejecutivo.

c) Derecho civil. Siendo esta rama jurídica de la que proviene originalmente, el Código Civil dedica título y capítulos especiales al Registro Público. Pero es además este ordenamiento el que regula la estructura y su contenido de los derechos reales, cuya constitución, modificación o extinción serán motivo de inscripción en el Registro.

d) La jurisprudencia. La interpretación reiterada y uniforme que han hecho la Suprema Corte de Justicia y los Tribunales Colegiados de de Circuito sobre diversos aspectos que atañen a la registración, hacen que consideremos también a la jurisprudencia como fuente del Derecho Registral Mexicano.

Esto es, la finalidad del Registro Público de Comercio se nutre de los mismos principios teóricos y cumple la función de tutelar al derecho de terceros en el ámbito del tráfico mercantil, en nuestro país, se trata de un derecho local, reservado a las Entidades Federativas, sin embargo la falta de actualización y de programas de modernización del Registro Público Local, ha originado rezago y en consecuencia el servicio se torna deficiente, lento e inoportuno, lo cual favorece la corrupción.

Regularmente, las localidades trabajan con libros registrales, susceptibles de robo y sus fojas objeto de mutilación, alteración, etc.

Es normal que el crecimiento poblacional vaya aparejado con el crecimiento de la actividad inmobiliaria y mercantil, así como el permanente aumento de la demanda de servicios registrales, y como consecuencia se ha rebasado la capacidad de respuesta de los Registros públicos locales.

El sistema registral vigente, impide la creación de un banco de información inmobiliaria y mercantil a nivel nacional.

En ciertas entidades federativas se ha considerado necesario emprender programas de modernización registral, pero sólo en algunas de ellas se han realizado acciones para ejecutarlos.

Sin embargo, en la mayoría de los casos esas acciones no se traducen en una mejoría en la prestación del servicio, debido, entre otras causas, a que no contemplan una modernización integral, solamente se limitan a la adquisición de equipos informáticos para llevar a cabo la operación registral y pasan por alto la necesaria modificación de las normas jurídicas.

Es por ello, que resulta necesario un Sistema Nacional de Registro Público y de Comercio, la iniciativa que se plantea tiene por objeto no solo simplificar procedimientos y agilizar trámites que por si, resultaría una reducción considerable de los tiempos y costos de operación, además de ello, se pretende reducir los conflictos jurídicos que, a su vez, impacten en la disminución de costos que por impartición de justicia y solución de conflictos de esta índole.

Unificar en un solo sistema el Registro Público y del Comercio estatal o municipal y del Distrito Federal, ofrece que de mejor forma sea tutelado el derecho adquirido por tercero de buena fe en el ámbito del tráfico mercantil.

Ofrecer al usuario realizar consultas a través de medios electrónicos en cualquier parte del país, ya que las bases generales normativas para el registro permiten una homologación, que darían al usuario la confianza de que el trámite registral se aplica de manera uniforme en todo el territorio nacional.

Reunir en las oficinas registrales de la propiedad los registros catastrales y de uso de suelo, con la consiguiente simplificación de trámites y la reducción de costos para los gobernados.

Con lo anterior, se generaría la posibilidad de una base de datos para la planeación local y regional. Se incentivaría la inversión y atracción de capitales, ya que se tendría mayor transparencia en las actividades y los actos que se inscriben en el Registro Público de la Propiedad.

En Latinoamérica, países como El Salvador, Perú, Colombia, Panamá y Ecuador cuentan con organismos descentralizados que tienen entre sus principales funciones y atribuciones el de dictar las políticas y normas técnico –registrales de los registros públicos que integran el sistema nacional, cuyo fin es planificar y organizar, normar, dirigir, coordinar y supervisar la inscripción y publicidad de actos y contratos en los Registros que conforman el sistema.

La unificación de un sistema registral, permite contribuir al fortalecimiento institucional de los gobiernos locales con la federación, por medio de un organismo autónomo que cuente con una base de datos, por la cual archive y verifique e intercambie información con dichos gobiernos.

Vincular las actividades del Registro Público de la propiedad con las que realizan los demás inventarios de la administración pública, a efecto de contar con una fuente confiable de información y regulación urbana.

Propiciar una mejor administración de los recursos técnicos, financieros y humanos que aplican en materia de modernización catastral y registral los gobiernos de las entidades federativas y municipios del país.

Impulsar la vinculación de las tareas de Registro Público de la Propiedad y de Comercio, con el fin de promover la modernización de dichos servicios públicos, contar con una mejor planeación del desarrollo urbano de los recursos.

Por lo expuesto, me permito someter a consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto

Único. Se adiciona la fracción XXIX-P al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

I. a XXIX-O ...

XXIX-P. Para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, de los entidades federativas y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en

materia de registro inmobiliario, además de instituir un sistema nacional del registro público de la propiedad.

Transitorios

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

Segundo. Se deberá expedir la Ley General del Sistema del Registro, en un plazo no mayor a un año, con posterioridad al del día de la entrada en vigor del presente decreto.

Notas

1 Julio Antonio Cuauhtémoc García Amor, *Historia del Derecho Notarial*, Editorial Trillas, primera edición, página 97.

2. Registro Público de la Propiedad y del Comercio, <http://www.consejeria.df.gob.mx/rppc/historia/index.html>.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 24 de febrero del 2011.

Diputado Óscar Martín Arce Paniagua (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 93 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA CLAUDIA RUIZ MASSIEU SALINAS, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 6o., 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, la suscrita, legisladora Claudia Ruiz Massieu Salinas, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, propone a la honorable asamblea la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 93 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La suscrita legisladora, con fundamento en lo establecido en el artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual prevé el mecanismo para reformar el texto constitucional, propone a esta asamblea la aprobación de la siguiente Iniciativa con proyecto de decreto, con base en la siguiente

Exposición de Motivos

A finales del siglo pasado, México logró una tersa transición hacia la democracia. La voluntad política, madurez social y fortaleza de las instituciones del Estado siguen siendo factores determinantes para la consolidación de una democracia constitucional. A estos, se suma la necesidad de revitalizar el diseño institucional y legal que nos facilite gobernabilidad y ejercicio equilibrado del poder político, sin caer en la anarquía ni en el autoritarismo.

Para lograr esta meta, el equilibrio entre poderes resulta fundamental; la eficacia y medición de resultados en tareas de gobierno, el fortalecimiento de las capacidades e instituciones locales, la rendición de cuentas efectiva y permanente, el acceso a información de calidad y la participación ciudadana en la cosa pública, así como dotar de incentivos a las instituciones para cooperar entre sí, se encuentran dentro de los pendientes en este rediseño.

El éxito en la consolidación democrática depende de la capacidad de encauzar institucionalmente las diferencias y de responder a las demandas ciudadanas con efectividad y oportunidad, a pesar de los gobiernos divididos, aceptando que las condiciones de pluralidad y cohabitación política son deseables y única vía de construcción de una realidad satisfactoria para la mayoría.

El escenario de fondo, cada vez más determinado por las interacciones globales, y un gobierno en el que el titular del Ejecutivo impulsa proyectos en las Cámaras del Congreso sin contar con mayoría, ante a un Legislativo cada vez más plural y celoso de sus responsabilidades suma enormes complejidades a ese reto.

Sin ahondar en los rasgos que distinguen a los sistemas parlamentarios y presidenciales, es evidente que en el presidencialismo la estabilidad del gobierno no depende de conservar la mayoría en el Congreso ni de la buena relación que se sostenga con sus Cámaras. Esta realidad ha derivado en una distorsión de uno de los principios del constitucionalismo más importantes: la separación de funciones legislativa, ejecutiva y judicial, malentendido como no cooperación, bloqueo, exclusión o debilitamiento de los pesos y contrapesos, entre los poderes.

La tendencia más reciente en los sistemas presidenciales que buscan renovarse es encontrar fórmulas que estrechen la relación del Presidente con el Congreso y reduzcan los márgenes de discrecionalidad que los caracterizan.

Más que la ortodoxia en el diseño constitucional, los Estados han buscado adoptar tantos instrumentos operativos como sean necesarios para asegurar gobernabilidad y capacidades. En el derecho comparado las manifestaciones de ese afán de renovación del presidencialismo se construyen por dos caminos: Las formas de integración del gabinete y las herramientas para imprimir dinamismo a la relación con el Congreso.

La elección de un camino sobre otro depende de la valoración de componentes diversos: de la necesidad de construir apoyos políticos amplios, eficaces y duraderos; de la magnitud de las presiones a que deba hacer frente el gobierno; de la percepción de gravedad de los problemas a enfrentar y a la mayor o menor carga autoritaria en el ejercicio del poder.

Los procesos de integración entre las corrientes políticas dominantes rara vez suceden de manera accidental. Por ello, es necesario tenerlos en mente para el diseño constitucional exitoso, como meta compartida, y dar claridad a los mecanismos que se instituyan para ese fin.

Más que una gran reforma a la manera en la que se integra o se remueve a miembros del gabinete, en esta iniciativa me inclino por la pertinencia de revisar los mecanismos de control político del Congreso.

Esta iniciativa parte de la hipótesis de que la concentración de poder, la coacción o exclusión en la toma de decisiones, la visión patrimonialista del poder, así como la irresponsabilidad de o la delegación de actos de gobierno trascendentes en, servidores públicos sustraídos al control político del Congreso, no son compatibles ya con los nuevos estándares democráticos de la sociedad mexicana.

Los artículos 69 y 93 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos regulan los medios de control evaluatorio del Congreso sobre el Presidente y la Administración Pública que él conduce. El artículo 69 constitucional norma el formato del informe de gobierno, cuya reforma en el año 2008, aún no demuestra plenamente sus beneficios.

Por su parte, el artículo 93 constitucional, a pesar de su peculiar ubicación dentro del Capítulo III, denominado “Del Poder Ejecutivo”, norma propiamente los controles del Poder Legislativo sobre la administración pública. En sus diferentes párrafos se delinean las reglas generales para desahogar las interpelaciones o comparecencias ante el Congreso, los requerimientos de información vía la pregunta parlamentaria, así como la facultad de integrar comisiones de investigación al seno del Poder Legislativo.

Esta iniciativa busca fortalecer tres figuras ya normadas en nuestra Carta Magna con el propósito de racionalizar el poder, mejorar el desempeño y facilitar la cooperación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo federales. De aceptarse las modificaciones propuestas se harían más eficaces los mecanismos de control parlamentario ya existentes sobre el Ejecutivo sin que por ello, se busque disminuir el poder de los órganos constitucionales o mermar las capacidades de cada uno.

Estas modificaciones a los mecanismos de control suponen un sistema de partidos fuerte y responsable, grupos parlamentarios disciplinados deseosos de propiciar conductas cooperativas y el

fortalecimiento del sistema representativo, a la vez del respeto a nuestra tradición constitucional. Las propuestas concretas son:

A. Especificar cuándo sucederán las comparecencias de glosa del informe de gobierno: La ventaja de señalar una periodicidad fija en las sesiones de control de los secretarios de estado es que las comparecencias se convierten en acontecimientos predecibles y esperados en el calendario legislativo.

Las comparecencias de los secretarios de estado dentro de los primeros 45 días del inicio del primer periodo de sesiones de cada año de ejercicio legislativo permiten conocer oportunamente los logros, estrategias, metas, requerimientos y objetivos de los programas gubernamentales en cada materia. Este balance es especialmente útil para los legisladores y las Comisiones que deberán remitir sus conclusiones para la formulación del Presupuesto del año siguiente.

El reservar momentos claros para hacer este análisis concentra la atención de los medios de comunicación y de la ciudadanía en los resultados ofrecidos por el gobierno en una etapa inmediata anterior al inicio del debate presupuestal, que de acuerdo al texto constitucional, comienza en el mes de septiembre y con mayor vigor en los meses de octubre y noviembre.

En una sociedad democrática es de la mayor importancia que los ciudadanos estén familiarizados con el quehacer público. El desinterés por la cosa pública propicia que errores gubernamentales pasen inadvertidos. De ahí que las comparecencias del equipo más cercano al Presidente de la República complementan el informe por escrito que se presenta el primero de septiembre. Si éstas acontecen semanas o meses después cuando ya han cambiado escenarios y cifras se pierde continuidad y se diluye el propósito de control evaluatorio.

B. Comparecencia de secretarios de Estado y otros servidores públicos ante el Congreso de la Unión: En el derecho comparado, existen 4 supuestos en los que los Secretarios de Estado o ministros acuden al Congreso. Estos son: a) si son citados por el órgano legislativo; b) si deben comparecer ante la Asamblea como una obligación periódica; c) si presencian debates entre legisladores, y d) cuando deciden participar en el debate legislativo de manera activa.

En el caso de México, los 3 primeros son frecuentes. Respecto del último supuesto, desde 1934 el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, recientemente abrogado, daba a los secretarios de despacho la facultad de participar en los debates parlamentarios, sin embargo, fue escasamente ejercida.

Dadas las nuevas condiciones de poder compartido en nuestro país, resultaría deseable que este instrumento de diálogo fuera ejercido con mayor vitalidad por los Secretarios de Estado, ya que la asistencia frecuente al espacio parlamentario ofrece un escenario propicio para impulsar sus programas, explicar sus decisiones y les confiere capacidad de influencia.

En este sentido, la especialización de las funciones de gobierno no debe traducirse en distancia política. También abre la posibilidad a los funcionarios de hacer uso de una tribuna –francamente privilegiada– alterna a las ofrecidas por los medios de comunicación o conferencias de prensa. Otro de los efectos positivos derivado de la aprobación de estas reformas sería contribuir a que el Congreso se fortalezca, retomando la centralidad del debate político.

De igual forma, se propone ampliar la definición de los servidores públicos que pueden ser llamados a comparecer al Congreso, toda vez que la nomenclatura usada para referirse a los

servidores públicos de primer nivel es múltiple y así se evitan omisiones involuntarias o prácticas administrativas que terminen por limitar esta facultad del Congreso. Resulta determinante traer a la arena pública las decisiones que toma el titular del Ejecutivo y las decisiones que se toman en su nombre. Más aún si la delegación de responsabilidades recae en subalternos o colaboradores, al margen de la estructura constitucional, práctica común en los sistemas presidenciales.

Se propone incorporar la precisión de que las comparecencias serán personales y obligatorias cuando emanen del Congreso, así como la votación requerida para aprobar la convocatoria que las motive. De manera correlativa, se propone que los secretarios de despacho puedan comparecer de manera voluntaria si así resulta conveniente para los propósitos del gobierno.

Esta iniciativa también se propone ampliar las facultades de control a las actividades del Poder Judicial de la Federación.

Atendiendo a la naturaleza de la información que genera, procesa y almacena el Poder Judicial tenemos tres tipos: la información institucional, la información jurisdiccional y la información administrativa. Es claro que, tratándose de preguntas parlamentarias o de comparecencias de servidores públicos del Poder Judicial, resultaría un despropósito dirigir los cuestionamientos a la información generada durante la tramitación de los procesos o decisiones vinculadas propiamente a la resolución de conflictos. La necesidad de reservar de información jurisdiccional contenida en expedientes, sentencias y proyectos es evidente toda vez que es piedra angular de la autonomía de los jueces y derecho de las partes.

Sin embargo, resulta pertinente dirigir cuestionamientos sobre información relacionada con las actividades que se realizan para garantizar que los tribunales se encuentran en condiciones de prestar eficazmente el servicio de administración de justicia, citemos por ejemplo la estadística judicial o los mecanismos para el nombramiento de los jueces. Igual tratamiento debe darse a la información relacionada con el manejo de los recursos públicos al interior de Poder Judicial Federal en aras de facilitar su fiscalización.

C. Comisiones de investigación: Se propone la ampliación de la competencia de las comisiones de investigación a cualquier asunto de interés público, dejando atrás la restricción referente a que se trate de un asunto propio del funcionamiento de organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria.

Es evidente que los asuntos gubernamentales que previsiblemente capturan el interés de los ciudadanos, de la opinión pública y de esta soberanía son mucho más amplios. Al ensancharse esta facultad, resulta natural que las comisiones de investigación puedan citar a cualquier persona, guardando desde luego las formalidades del procedimiento, para que aporte luz a las investigaciones y que sus conclusiones sean conocidas también por el Ministerio Público.

D. Pregunta parlamentaria : De los instrumentos de control, la pregunta parlamentaria representa el más dinámico, flexible y eficaz. Su formulación no supone un enfrentamiento entre el Congreso y la Administración Pública, sino una oportunidad de entendimiento mutuo y facilita conductas cooperativas.

En cuanto a los secretarios de despacho y demás servidores públicos a los que se refieren los artículos 69 y 93 de nuestra constitución, el formato de preguntas parlamentarias que se ha adoptado en nuestro país abarca tanto la posibilidad de que los cuestionamientos versen sobre aspectos concretos de la glosa del informe de gobierno como de otros asuntos, ya sea que se refieran a la

competencia de las diferentes dependencias y entidades de la Administración Pública centralizada y paraestatal, o bien, que sirvan para fijar la postura técnica y política del gobierno frente a la discusión de un proyecto legislativo.

De igual forma, es posible que el cuestionamiento escrito que se dirige a los miembros del gabinete provenga del pleno, imprimiendo a esta modalidad un carácter institucional. El texto constitucional también prevé que, tratándose de las comparecencias –ya sea ante la asamblea o ante comisiones– que éstos sean formulados de manera verbal, reflejando una postura más partidista o particular del legislador formulante.

Esta iniciativa propone que las preguntas parlamentarias puedan ser formuladas también por las Comisiones ordinarias de las Cámaras. Es en ellas donde debiera desahogarse el grueso del trabajo legislativo y en numerosas ocasiones, la especialidad de los asuntos requiere una valoración técnica detallada que escapa a los plenos parlamentarios.

Sin poner el riesgo la gobernabilidad, la pregunta parlamentaria mantiene en comunicación constante al gobernante con el órgano de representación política y, a través suyo, con la ciudadanía. Desde el punto de vista del gobierno, una pregunta parlamentaria revela con oportunidad, aquellas áreas de la política pública que inquietan al Congreso, ya sea por falta de conocimiento técnico o de argumentos más amplios detrás de una decisión de gobierno; permite anticipar puntos de vista y prever la reacción de las bancadas mayoritarias en diversos temas. Una respuesta amplia y suficiente genera entendimiento sobre los proyectos y en su caso, facilita acuerdos presupuestales, por ejemplo.

Desde el punto de vista del Congreso, la formulación de preguntas parlamentarias da un espacio más amplio de participación a la oposición y a las fracciones parlamentarias más pequeñas. Un registro puntual, sistematizado y acumulativo de las preguntas y de las respuestas permite al Congreso cotejar la veracidad de lo informado o anunciado por las Secretarías de Estado.

La generación e información concreta y de calidad además permite incentivar el interés y escrutinio directo al centrar el debate público en un tema específico del desempeño gubernamental.

El desahogo exitoso de las preguntas parlamentarias también diluye el interés de conformar comisiones de investigación al interior de las Cámaras, evitando la distracción de recursos humanos y financieros a estas tareas.

E. Responsabilidades: Otra modalidad relevante introducida en las reformas constitucionales en el año 2008 es que tanto las comparecencias como las preguntas parlamentarias deben desahogarse bajo protesta de decir verdad. Dicha reforma quedó incompleta al no señalar expresamente que, el incumplimiento de esta obligación al denegar, ocultar o presentar información falsa, o peor aún al omitir dar respuesta, acarrearán responsabilidad a los miembros del gobierno.

Cuando los actos de control parlamentario sobre el Gobierno producen consecuencias, sus promotores tienden a aplicarlos con mayor responsabilidad, mientras que la falta de consecuencias jurídicas y prácticas de éstos, la amenaza incumplida, su uso meramente declarativo o abuso paralizante de las tareas del gobierno puede convertirlos en instrumentos estériles, con el consecuente deterioro en la confianza ciudadana.

Por ello, es importante dejar claro que estas conductas no son aceptables y que traerán aparejadas sanciones. El transitorio segundo que se propone ordena al Congreso de la Unión llevar a cabo las reformas conducentes a la ley de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, así como a la normatividad interna del Congreso, a fin de asegurar un uso responsable de estos mecanismos de control en un plazo no mayor a un año, contado a partir de la entrada en vigor de la reforma constitucional que se apruebe.

En razón de lo expuesto, presento a consideración de esta soberanía el siguiente proyecto de

Decreto que reforma el artículo 93 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

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

Artículo 93. Los secretarios del despacho darán cuenta al Congreso del estado que guarden sus respectivos ramos. **La comparecencia ante las Cámaras o sus comisiones se dará dentro de los primeros 45 días naturales**, luego de que esté abierto el **primer** periodo de sesiones ordinarias de cada año .

Cualquiera de las Cámaras, **por mayoría absoluta de los miembros presentes**, podrá **citar** al Procurador General de la República, a los titulares de los órganos autónomos, **a los titulares de órganos directamente supeditados a la Presidencia de la República, o a cualquier servidor público federal** para que informen, **personalmente** y bajo protesta de decir verdad, cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades o para que respondan a interpelaciones o preguntas.

Los secretarios del despacho podrán comparecer por iniciativa propia ante las Cámaras, ante la Comisión Permanente, o en comisiones, para exponer asuntos previamente determinados, concernientes a sus ramos o actividades y, previo acuerdo de la mayoría de sus integrantes.

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 **de investigación de cualquier asunto de interés público.**

Para el cumplimiento de sus fines, dichas comisiones podrán recabar testimonio de cualquier persona y acceder a cualquier información bajo los procedimientos y con las excepciones que señalen las leyes.

Los resultados de las investigaciones se harán del conocimiento del Ejecutivo Federal **y, en su caso, del Ministerio Público federal o local .**

Las Cámaras **y sus comisiones, por conducto de sus presidentes**, podrán requerir **cualquiera** información o documentación a los titulares de las dependencias y entidades del gobierno federal mediante pregunta por escrito, la cual deberá ser respondida en un término no mayor a 15 días naturales a partir de su recepción. **La falta de respuesta oportuna, denegación, ocultamiento o presentación de información falsa dará lugar a responsabilidades.**

No se podrá citar a servidores públicos del Poder Judicial de la Federación con motivo de su función jurisdiccional. La pregunta parlamentaria atenderá a cuestiones institucionales y administrativas.

Será obligatorio comparecer a requerimiento de las Cámaras, responder a la pregunta parlamentaria y brindar toda la información que fuese solicitada. La ley regulará las sanciones que puedan imponerse por incumplimiento de esta obligación.

Las convocatorias y los procedimientos para el correcto ejercicio de estas atribuciones se realizarán de conformidad con la Ley del Congreso y sus reglamentos.

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 legislativas que correspondan en un plazo máximo de un año contado a partir del inicio de la vigencia de este decreto.

Palacio Legislativo de San Lázaro, México, Distrito Federal a 22 de febrero de 2011.

Diputada Claudia Ruiz Massieu Salinas (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 55 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO FRANCISCO AMADEO ESPINOSA RAMOS, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PT

Francisco Amadeo Espinosa Ramos, 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 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, y artículo 77, numeral 2 del Reglamento de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, somete a consideración del pleno de la Cámara de Diputados, la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 55 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, respecto de los derechos ciudadanos para ser sujeto de elección a cargos de representación popular.

Exposición de Motivos

La edad juvenil, entendida entre los 15 y 24 años de edad ¹, tiene actualmente un dinamismo extraordinario para el presente y futuro de nuestro país.

El segmento social que motiva esta iniciativa es la población de 18, 19 y 20 años.

La Constitución Política establece en el artículo 34:

“Son ciudadanos de la República los varones y mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan, además, los siguientes requisitos:

I. Haber cumplido 18 años, y

II. Tener un modo honesto de vivir.” (Cursivas y negritas del autor de la Iniciativa)

En secuencia de los derechos ciudadanos, el artículo 36 establece:

“Son prerrogativas del ciudadano:

I. Votar en las elecciones populares;

II. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que establezca la ley;

...” (Cursivas y negritas del autor de la Iniciativa)

También se considera en el artículo 36:

“Son obligaciones del ciudadano de la República:

I. ...

II. *Alistarse en la Guardia Nacional;*

III. Votar en las elecciones populares en los términos que señale la ley;

IV. ***Desempeñar los cargos de elección popular de la Federación o de los Estados***, que en ningún caso serán gratuitos; y

V. ***Desempeñar los cargos concejiles del municipio donde reside***, las funciones electorales y las de jurado.” (Cursivas y negritas del autor de la Iniciativa)

Sin embargo, estos derechos se restringen con lo establecido en los artículos 55 y 58:

“Para ser diputado se requieren los siguientes requisitos:

I. Ser ciudadano mexicano, por nacimiento, en el ejercicio de sus derechos.

II. *Tener veintiún años cumplidos el día de la elección;*

...” (Cursivas y negritas del autor de la Iniciativa)

Asimismo, se establece en el artículo 58:

“Para ser senador se requieren los mismos requisitos que para ser diputado, excepto el de la edad, que será la de 25 años cumplidos el día de la elección” (Cursivas del autor de la Iniciativa)

Habría que remontarse seguramente a las motivaciones de los legisladores que en su momento tomaron la decisión de restringir el derecho ciudadano a “elegir y ser electo”.

Muy probablemente la experiencia sea el elemento sustantivo de tal decisión pero el hecho es que no corresponde con los derechos establecidos constitucionalmente.

Una vez revisadas las Constituciones Locales la situación de elegibilidad para cargos de elección popular es la siguiente:

ENTIDADES FEDERATIVAS	EDAD PARA ELEGIBILIDAD				ENTIDADES FEDERATIVAS	EDAD PARA ELEGIBILIDAD			
	G	DIP	AYUN	P y S		G	DIP	AYUN	P y S
AGUASCALIENTES	30	21	18		MORELOS	35	21	18	
BAJA CALIFORNIA	30	21	18	25	NAYARIT	30	18	18	
BAJA CALIFORNIA SUR	30	18	18	21	NUEVO LEÓN	30	21	21	
CAMPECHE	35	21	21		OAXACA	30	21	18	
COAHUILA	30	21	21		PUEBLA	30	18	18	
COLIMA	30	18	18		QUERÉTARO	18	18	18	
CHIAPAS	30	21	18		QUINTANA ROO	25	18	18	
CHIHUAHUA	30	21	21		SAN LUIS POTOSÍ	30	18	18	
DISTRITO FEDERAL	30	21	30		SINALOA	30	21	18	25
DURANGO	30	21	21		SONORA	18	18	18	
GUANAJUATO	35	21	21		TABASCO	30	21	21	
GUERRERO	30	21	18		TAMAULIPAS	30	21	18	
HIDALGO	30	21	18	21	TLAXCALA	30	18	18	
JALISCO	30	21	18		VERACRUZ	30	18	18	
ESTADO DE MÉXICO	30	21	18		YUCATÁN	30	21	18	
MICHOACÁN	30	21	21		ZACATECAS	30	21	18	

G= Gobernador; DIP= Diputados locales; AYUN= Ayuntamientos o cabildos y P y S= Presidentes y Síndicos.

Se puede apreciar que 12 entidades federativas no cumplen fracción V del artículo 36 de la Constitución en cuanto a edad para la integración de los **Ayuntamientos**.

En cuatro de estos casos realizan la excepción para cargos de Presidente Municipal y Síndico.

Por otra parte, también se aprecia que para ser elegible como **Diputado local**, solo en 10 entidades federativas se asume la edad de 18 años cumplidos en el día de la elección.

Solo en Querétaro y Sonora, se asume cabalmente el derecho ciudadano a elegir y ser elegido, incluso para **Gobernador del Estado**.

Por otra parte, aunque puede ser cuestionable en estos tiempos la calidad y la función del servicio militar obligatorio a partir de los 18 años, el hecho es que desde esa edad hay la obligación de **“Alistarse en la Guardia nacional”** (artículo 36).

He aquí la cuestión constitucional.

Ahora bien, en cuanto a la cuestión sociodemográfica, hemos realizado con base en la información de Inegi y del IFE, una revisión del peso social y demográfico de este segmento de la sociedad y puede apreciarse que conforman el 5.5 por ciento de la población actual y el 6.5 por ciento de la Lista Nominal de Electores actual.

En base a los datos de la pirámide poblacional donde se aprecia la tendencia a que la población mayor de 25 años supere el 50 por ciento de los habitantes y por tanto los hoy jóvenes deben coadyuvar a construir su futuro.

Grupos de edad	1990 %	1995 %	2000 %	2005 %	2010 % (¹)	Censo 2010 Habitantes (²)	Lista Nominal Ciudadanos IFE (³)	% de la edad de 18, 19 y 20 años
						113,322,757	74,061,701	
0-14	38.5	35.5	34.3	31.5	29.4	33,022,891		
15-19	12	11.1	10.4	10.1	9.3	10,446,016		
18 (*)						2,089,203	1,079,322	5.5 de la Población 6.5 de la Lista Nominal
19 (*)						2,089,203	1,774,598	
20 (**)						1,976,881	1,982,510	
Subtotal						6,155,287	4,836,430	
20-24	9.7	10.3	9.5	8.9	8.8	9,884,403	69,225,271	
25-84	39.3	42.6	45.3	49	52	58,407,834		
85 y mas	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	561,614		
100	100	100	100	100				

(*) Calculado para Censo y dato del IFE (Rango entre 5 años)

(**) Calculado para el Censo y para el IFE (Rango entre 5 años)

Seguramente coincidiremos que estos porcentajes en la decisión o elección del destino de México son verdaderamente relevantes, pero ello es la mitad de los derechos ciudadanos, la otra mitad, *es el derecho a representar, ejecutar y conducir los destinos de México.*

Este derecho ciudadano de decisión, está coartado en cuanto a los cargos de representación popular donde los votos de representatividad política, poblacional y de condición socio demográfica: jóvenes, género y origen y lengua indígena, también tienen incidencia en los destinos de un pueblo.

En tratándose de jóvenes, son ciudadanos mexicanos a la mitad.

En tratándose de género, vale la pena referir el Apartado A del artículo 2º. constitucional que establece: “Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para:

...

III: Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad frente a los varones, en un marco que respete el pacto federal y la soberanía de los estados.”(Cursivas y negritas del autor de la Iniciativa)

Paradójicamente, este principio o norma constitucional no es considerada para el resto del género femenino mexicano que no tiene origen y lengua indígena, es decir, en ninguna otra parte de la Constitución se retoma este principio.

Si coincidimos en que “La equidad de género significa que mujeres y hombres, independientemente de sus diferencias biológicas, tienen derecho a acceder con justicia e igualdad al uso, control y beneficio de los mismos bienes y servicios de la sociedad, así como a la toma de decisiones en los ámbitos de la vida social, económica, política, cultural y familiar. Es la aceptación de las diferencias entre hombres y mujeres, y la aceptación también de derechos, buscando el ideal de un equilibrio en el que ninguno de ambos sexos se beneficie de manera injusta en perjuicio del otro. La equidad de género está muy presente en la humanidad desde los inicios de la vida social, económica y política. Desde aquel entonces la mujer no tenía derecho a ser escuchada, ni a opinar, ni mucho menos a ser parte de una familia y sociedad”⁵

Con base en lo anterior, concluiremos en este aspecto que, siendo la población indígena el 11 por ciento aproximadamente de nuestra población y el 5.5 por ciento son mujeres indígenas –según datos de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas–, solo este porcentaje tienen el “derecho de participación en condiciones de equidad frente a los varones”; ***el resto de las ciudadanas mujeres mexicanas no son consideradas como tales en la Constitución***. Lamentable en verdad y es motivo de otra iniciativa. Aproximadamente 35 millones de mujeres ciudadanas que no tiene origen ni lengua indígena son sujeto expreso de este derecho.

Podríamos afirmar, en consecuencia, que cerca de 5 millones de ciudadanos y ciudadanas mexicanas comprendidos entre los 18 y 20 años de edad –con excepción de las poblaciones indígenas en cuanto a género– no pueden ejercer plenamente su ciudadanía que les otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, salvo en algunas entidades federativas.

Muy probablemente se aduzca la inexperiencia e incluso la “irresponsabilidad” que pudiera existir en la juventud para asumir parte de los destinos de México, sin embargo, tan existe inexperiencia en asuntos públicos en aquellos que ya dejaron de ser jóvenes por la edad, como “irresponsabilidades” independientemente de la edad.

La experiencia y la responsabilidad desde la infancia se adquieren y se desarrollan. Hoy vemos jóvenes asumiendo responsabilidades y retos de falta de oportunidades educativas, de falta de oportunidades de empleo, por falta de que sus padres les asistan en su formación profesional por falta de recursos, entre otros aspectos.

Asumir la ***corresponsabilidad política de conducir*** a su país por mejores senderos es el mejor de los retos para este segmento social de jóvenes que ahora son objeto electoral.

Es menester recordar que en 1969, a finales del año, se reformó el artículo 34 de la Constitución – luego de un año de la matanza de Tlatelolco perpetrada impunemente hasta ahora por el gobierno de Díaz Ordaz–, se redujo de 21 a 18 años el requisito para ser ciudadano mexicano y por tanto el derecho al voto.

En realidad con esta reforma, solo se eliminó el requisito de ser casado, ya que desde 1953, la ciudadanía se adquiría a los 18 años, siempre y cuando estuviesen casados, de lo contrario, hasta los 21 años.

Es hasta febrero de 1972 cuando reformado el artículo 55 se establece el requisito de que “Para ser diputado se requieren 21 años cumplidos el día de la elección”

En el caso de los senadores, en el año de 1933 se requerían de 35 años para ser electos, posteriormente en 1972 se redujo a 30 años, finalmente en julio de 1999 el requisito se reduce a 25 años.

En 1947, luego de la aprobación el año previo, por ambas cámaras y de la mayoría de las legislaturas estatales, se reformó el artículo 115 agregándose el siguiente párrafo: “En las elecciones municipales participarán las mujeres en igualdad de condición que los varones, con el derecho de votar y ser votadas”, sin embargo, con la reforma publicada en 1983 se omitió este párrafo relevante de equidad de género en cuanto a los ayuntamientos.

Finalmente, cabe mencionar que en julio del año 2008, se reformó el artículo 18 constitucional en el sentido de crear “un sistema integral de justicia que será aplicable a quienes se atribuya la realización de una conducta tipificada como delito por las leyes penales y tengan entre doce años cumplidos y menos de dieciocho años de edad, en el que se garanticen los derechos fundamentales que reconoce esta Constitución para todo individuo...”, esto, es, se amplió el rango de edad de punición penal para menores de edad, anteriormente solo aplicaba a personas con menos de 18 y hasta a 16 años de edad, ahora, es hasta los 12 años, es decir, la tendencia a penalizar conductas de menores de edad se amplía.

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

Decreto

Artículo Único. Se modifica el artículo 55 para quedar como sigue:

Artículo 55. Para ser diputado se requieren los siguientes requisitos:

I. Ser ciudadano mexicano, por nacimiento, en el ejercicio de sus derechos.

II. Tener dieciocho años cumplidos el día de la elección;

III. Ser originario del Estado en que se haga la elección...

...

Transitorios

Primero. El presente decreto entrará en vigor a partir de su publicación en el Diario Oficial de la Federación para efectos en la renovación de Poderes de la Unión mediante el proceso electoral que se desarrollará en el año 2012, para que se realicen oportunamente las reformas legales correspondientes.

Segundo. Las entidades federativas realizarán las reformas constitucionales y legales correspondientes para adecuar este concepto a las legislaturas y ayuntamientos locales tal y cual lo establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como, las adecuaciones de la presente reforma constitucional para estar vigentes en los procesos electorales locales que se desarrollen a partir del año 2012.

Notas:

1 Situación actual de los jóvenes en México. La Situación demográfica de México 2010. Inegi

2 Los datos porcentuales son proyectados en virtud de que al momento no se cuenta con el desglose del Censo General de Población 2010.

3 Censo General de Población 2010. Inegi

4 Página web del IFE. 21 de febrero de 2011.

5 Wikipedia. Consulta en página web, 22 de febrero de 2011.

Palacio Legislativo de San Lázaro. 24 de febrero de 2011.

Diputado Francisco Amadeo Espinosa Ramos (rúbrica)

QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO PORFIRIO MUÑOZ LEDO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PT

Porfirio Muñoz Ledo y Lazo de la Vega, diputado federal a la LXI Legislatura del H. 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 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración del Pleno de la H. Cámara de Diputados la iniciativa con proyecto de decreto que modifica y adiciona diversas disposiciones de los artículos 72, 73, 76, 88, 89, 126, 133 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Exposición de Motivos

Al final del siglo XX, el surgimiento de una nueva correlación de fuerzas ha cambiado radicalmente la estructura de poder en el mundo heredado por la Guerra Fría. Las grandes potencias y los países emergentes han buscado una mejor inserción en la nueva arquitectura global con base en su poderío científico, económico y militar, mientras que la mayoría de las naciones en desarrollo se ha mantenido al margen de las decisiones globales que más afectan al mundo contemporáneo.

La nueva agenda internacional pone en evidencia el alcance de la globalización y la creciente interdependencia entre los pueblos. Los propósitos y principios tradicionales de convivencia internacional han sido revalorados a la luz del surgimiento de nuevos actores y desafíos en la escena internacional. Paralelamente, ocurre un ejercicio de revisión de las prioridades de las políticas exteriores para consolidar sus posiciones con proyectos de largo aliento.

La adopción acrítica y subordinada del modelo neoliberal por México y la consolidación de la tecnocracia en el Estado generaron, entre otros males, el extravío de la política exterior y finalmente, su reconversión. La prestigiosa posición internacional de nuestro país se ha contraído a una presencia convencional y apenas reactiva frente a la dinámica de una avasalladora globalización, en la que ocupamos un papel subordinado.

Los gobernantes han dilapidado el histórico reconocimiento que la comunidad internacional nos había concedido y, con su ignorancia de la historia y escasa integridad, han colocado a nuestro país entre la rutina de la pasividad y el papel de comparsa de intereses hegemónicos.

Distinguidos expertos y diplomáticos que participaron en la coyuntura de la alternancia del año 2000 convocados por la Comisión de Estudios para la Reforma del Estado (CERE), concluyeron en la urgencia de corregir el rumbo de la política exterior, construir los nuevos referentes e instrumentos, clarificar objetivos y replantear el diseño constitucional de la misma.

Es imperioso sentar nuestras acciones internacionales en los valores democráticos, en la equidad en las relaciones económicas y en el respeto a los derechos humanos para posicionar a México en la conformación de un nuevo orden mundial. Es necesario promover acuerdos multilaterales avanzados, más justos y creativos, que impulsen vínculos fundados en la cooperación política, económica e intercultural. Para ser respetados, debemos abolir el doble rasero y la simulación que nos hace mostrar hacia el exterior un rostro que no corresponde con la política interna del país.

Proponemos una reforma constitucional en materia de política exterior de Estado sustentada en los siguientes ejes rectores:

1. La articulación de la política exterior como una política de Estado.
 - a. La actualización de los propósitos y principios, así como de los órganos y actores responsables de la política exterior mexicana.
 - b. Interés nacional y política exterior.
2. Nuevo andamiaje constitucional para la interiorización y cumplimiento de las obligaciones internacionales.
 - a. Reconocimiento de jerarquía constitucional de las normas de derechos humanos contenidas en los tratados.
 - b. Implementación de compromisos internacionales mediante su incorporación al derecho interno.
 - c. Obligatoriedad efectiva de resoluciones en materia de derechos humanos emitidas por instancias internacionales.
3. Coordinar y definir responsabilidades en el diseño, ejecución y evaluación de la política exterior y celebración de tratados.
 - a. Establecer y delimitar el marco constitucional para la celebración de todo acuerdo internacional.
 - b. Fortalecer las facultades del Congreso de la Unión en materia de política exterior y celebración de tratados.
 - c. Establecer el referéndum como mecanismo de democracia directa para la aprobación de los tratados que así lo requieran.
 - d. Condiciones y límites para la celebración de tratados.
 - e. Constitucionalizar la creación de un órgano plural y participativo de la política exterior mexicana (Consejo Nacional de Política Exterior).
4. Definir objetivos y prioridades de la política exterior mexicana con un enfoque progresivo del derecho internacional.
 - a. Impulsar la integración de América Latina y el Caribe como una zona de paz, solidaridad y libre movilidad de las personas, a fin de crear una ciudadanía común y órganos de carácter supranacional.
 - b. El carácter extraterritorial de la nación mexicana y el derecho humano a migrar.

c. Derechos político-electorales y representativos de los mexicanos que se encuentran en el exterior.

Estas son las líneas de argumentación que justifican la presente iniciativa:

PRIMER EJE. LA ARTICULACIÓN DE LA POLÍTICA EXTERIOR COMO UNA POLÍTICA DE ESTADO

La política exterior mexicana carece de visión de Estado. Los últimos gobiernos la han empleado para compensar la ilegitimidad y para encubrir la entrega de intereses fundamentales del país al extranjero. La subordinación ante el proceso de acumulación global ha estancado el desarrollo económico y relegado el ejercicio de la soberanía nacional.

Lejos de haber seguido una trayectoria lineal o uniforme, en el pasado la política exterior de México abanderó causas progresistas y pugó por un orden internacional más justo. Son ejemplos de ello la defensa de la autodeterminación de los pueblos, la concesión de refugio y asilo político, la condena internacional del belicismo y del expansionismo, la solidaridad con las naciones en desarrollo, la búsqueda activa de la paz y la aprobación de zonas libres de armas nucleares.

El llamado “consenso de Washington” indujo a numerosos países a la aprobación de acuerdos económicos internacionales en los que se privilegiaron los medios sobre los objetivos, se abolió la defensa de nuestra independencia y se promovió una integración asimétrica y lesiva para el desarrollo interno. Se renunció a una inserción digna dentro de la mundialización y se abandonaron las estrategias y principios soberanos que habían hecho posible la afirmación de la identidad nacional.

En ese contexto, grandes constructores de la diplomacia mexicana como Luis Padilla Nervo y Alfonso García Robles expresaron que “la defensa sin tregua de la autodeterminación de los pueblos es la esencia de la política exterior de un país históricamente amenazado” y también que “nuestro prestigio internacional consiste en el seguimiento de una política exterior propia, basada en principios, con visión global y ejercida con autonomía”. Por su parte, el jurista Jorge Castañeda enunció: “toda la diplomacia mexicana, bilateral, multilateral, económica, política y cultural tiene un objetivo central, compensar la terrible gravitación de los Estados Unidos sobre la vida nacional.”

El Estado mexicano debe definir su propia ruta de inserción en el orden multipolar, diversificar sus relaciones con otros países y así sumarse al ímpetu de las nuevas potencias emergentes con proyección global. No podemos someter nuestra política exterior a los dictados de los organismos financieros multilaterales y de concepciones importadas sobre la seguridad nacional. En todos los acuerdos debe prevalecer la consideración del interés nacional y para ello es necesaria una participación más amplia del Congreso, de los actores internos y de la ciudadanía.

Es indispensable definir en la Constitución una política de Estado soberana, en concordancia con un proyecto de nación, que no dependa de caprichos sexenales ni de presiones coyunturales. Dicha política exterior de Estado debe reunir los siguientes elementos básicos:

- Perseguir los más altos fines de la comunidad internacional.
- Reflejar el interés nacional y responder a la voluntad del pueblo soberano.

- Superar las visiones coyunturales o subordinadas, en nombre de un proyecto de desarrollo de largo plazo.
- Incorporar y coordinar en la política exterior los estándares internacionales que expresan la pluralidad democrática.

a. LA ACTUALIZACIÓN DE LOS PROPÓSITOS Y PRINCIPIOS DE LA POLÍTICA EXTERIOR MEXICANA. ÓRGANOS Y ACTORES RESPONSABLES

El ciclo neoliberal ha concentrado la riqueza en unos cuantos países y ha promovido una globalización excluyente que desdeña los proyectos y necesidades de la periferia; ha auspiciado la proliferación de actividades ilícitas como la trata de personas, el narcotráfico y la venta de armas. Al propiciar la desigualdad, la degradación del trabajo y la sobreexplotación de los recursos naturales ha contribuido al deterioro del medio ambiente y a fenómenos tan amenazantes como el cambio climático.

El Estado mexicano debe sostener que el respeto al derecho internacional es una condición indispensable para la justa solución de los problemas comunes conforme a relaciones solidarias y cooperativas. No obstante, en la reforma de 1988, al incorporar formalmente los propósitos y principios de las Naciones Unidas a nuestra Constitución, se atribuyó el cumplimiento de esos “principios normativos” al titular del Ejecutivo Federal, con exclusión del resto de los poderes públicos y de los agentes económicos, sociales y civiles que en la práctica tienen vínculos con el extranjero.

Por medio del llamado “soberanismo”, el antiguo régimen invocaba la autonomía política para incumplir en el interior las normas internacionales que habíamos suscrito e impulsado, a fin de mantener una imagen externa que no correspondía a nuestra realidad nacional. De ahí la importancia de que las resoluciones de tribunales internacionales sean acatadas por las autoridades mexicanas y que la política interior del país se adecúe con los propósitos y principios que sostenemos en el exterior.

En diversos debates ya se ha planteado la necesidad de ampliar los principios de la política exterior mexicana y compatibilizarlos con el interés nacional. La Comisión de Estudios para la Reforma del Estado propuso formular un título de la Constitución que integre todas las disposiciones referentes a la política exterior y a la celebración de tratados.

Así, planteamos su sistematización en un título octavo integrado por el artículo 133 reformado y un nuevo 134. Se proponen también modificaciones y adiciones correlativas en otras disposiciones constitucionales: al artículo 72 en lo referente a la iniciativa y formación de las leyes; a los artículos 73, 76, 88 y 89, por lo que hace a las facultades del Congreso, del Senado y del Ejecutivo de la Unión.

Esta iniciativa propone reformar el artículo 89 constitucional para que los propósitos y principios de la política exterior enumerados no sean exclusivos del Ejecutivo, sino de todo el Estado mexicano. Para ello, los traslada al primer párrafo del artículo 134 a fin de que diversos actores mexicanos sean responsables de su observancia:

La política exterior del Estado mexicano se regirá por los propósitos y principios de la convivencia internacional que ha contribuido a forjar y que están contenidos en los instrumentos de los que forma parte, primordialmente: la autodeterminación de los pueblos; la

no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; la lucha por la paz y la seguridad internacionales; **el respeto de los derechos humanos; el desarrollo sustentable de las naciones y la equidad económica internacional.**

b. INTERÉS NACIONAL Y POLÍTICA EXTERIOR

El artículo 2° de la Ley del Servicio Exterior Mexicano estipula que la diplomacia debe ceñir su actuación al interés nacional. La Comisión de Estudios para la Reforma del Estado planteó la necesidad de definir constitucionalmente dicho interés a efecto de orientar adecuadamente la política exterior, dado que la falta de tal precisión ha dado lugar a que los gobiernos en turno y los propios funcionarios de la cancillería interpreten de modo circunstancial el contenido, los propósitos y los principios consagrados en la Constitución con un amplio margen de discrecionalidad.

Uno de los aciertos históricos de la diplomacia mexicana fue el apego al derecho internacional. Ello constituyó un escudo contra los abusos de los intereses hegemónicos y una posición de igualdad en negociaciones internacionales asimétricas. Las cancillerías extranjeras consideraron que la política “principista” de los mexicanos era la más pragmática de todas, pues con el auxilio de la ley procuraba una correlación de fuerzas favorable al más débil.

En este debate, hay quienes proponen explicitar en la propia Constitución que el interés nacional nunca debe ser contrario a los propósitos y principios consagrados, a efecto de no abrir una ventana legal a su inobservancia o a su franca contravención. Otros han sostenido que, habida cuenta de la diversidad de actores y situaciones en la esfera internacional, es necesario establecer además un método para definir y ajustar el concepto de interés nacional.

Esta iniciativa incorpora ambas posiciones. Establece un vínculo entre la política exterior y el contenido de los artículos 3°, 25 y 26 de la Constitución, en los que se precisan los intereses del país y el procedimiento para plasmarlos en los programas nacionales de desarrollo, que incluyen un capítulo de política exterior. Así, el artículo 3° determina que:

“... el Estado tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la Patria y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia.

I ...

II ...

Además:

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

b) Será nacional, en cuanto -sin hostilidades ni exclusivismos- atenderá a la comprensión de nuestros problemas, al aprovechamiento de nuestros recursos, a la defensa de nuestra

independencia política, al aseguramiento de nuestra independencia económica y a la continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura, y

c) Contribuirá a la mejor convivencia humana, tanto por los elementos que aporte a fin de robustecer en el educando, junto con el aprecio para la dignidad de la persona y la integridad de la familia, la convicción del interés general de la sociedad, cuanto por el cuidado que ponga en sustentar los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos los hombres, evitando los privilegios de razas, de religión, de grupos, de sexos o de individuos...”

Al respecto, el artículo 25 indica:

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

El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará al cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución...”

Y en el artículo 26 se prevé:

“A. El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación.

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal...”

Así se expresa el mandato para correlacionar la política interna con la política exterior a fin de que ambas sean compatibles y se refuercen mutuamente. Por ello, la diplomacia mexicana y la política interior en ningún caso pueden ser contrarias a los valores y principios que sustentamos. Esto debe incluirse expresamente en el texto constitucional.

Además es necesaria la constitucionalización del Servicio Exterior como cuerpo representativo del Estado mexicano para la ejecución de la política exterior. En conformidad con lo establecido en el artículo 2° de la Ley del Servicio Exterior Mexicano, éste deberá promover y salvaguardar el interés nacional mediante la protección de la dignidad y los derechos de los mexicanos en el extranjero; fomentar y mantener las relaciones entre México y la comunidad internacional; velar por el prestigio del país; intervenir en la celebración de tratados y su cumplimiento; participar en todo esfuerzo por la paz y seguridad internacionales y para la consecución de un orden internacional justo y equitativo; promover la cultura nacional, y coadyuvar a la mejor inserción de México en el mundo.

De esta manera los deberes atribuidos a la diplomacia mexicana en la ley tendrían un marco constitucional, y por lo tanto, deberán ser contemplados para la creación del capítulo relativo a la política exterior en el Plan Nacional de Desarrollo.

Sostenemos además que no debe repetirse en el futuro la práctica del candil y la oscuridad, según la cual aquello que postulamos en lo exterior se viola en el interior, en detrimento de nuestra congruencia política y fortaleza internacional. Por ello, proponemos la siguiente redacción en el segundo párrafo del artículo 134 constitucional:

Dicha política se orientará a la defensa y promoción del interés nacional conforme lo disponen el primer párrafo del artículo 25 y los artículos 3º y 26 de esta Constitución. El Plan Nacional de Desarrollo contendrá un capítulo de política exterior, cuyos lineamientos no podrán contradecir los propósitos y principios enunciados.

Es preciso afirmar el papel de la Secretaría de Relaciones Exteriores en la ejecución de la Política Exterior. En ese sentido presentamos la adición de un séptimo párrafo al artículo 134:

El Ejecutivo de la Unión dirigirá la política exterior mexicana a través de la Secretaría de Relaciones Exteriores, en coordinación con las dependencias competentes. Para tales efectos contará con un Servicio Exterior permanente integrado por funcionarios al servicio del Estado encargado de representarlo y de ejecutar la política exterior de México en el extranjero.

Por lo que se refiere a la concordancia entre la política interna y la política exterior, se establece el último párrafo del artículo 134:

Los poderes públicos garantizarán que la política interior concuerde con los propósitos y principios de la política exterior.

SEGUNDO EJE. NUEVO ANDAMIAJE CONSTITUCIONAL PARA LA INTERIORIZACIÓN Y CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES INTERNACIONALES

a. RECONOCIMIENTO DE JERARQUÍA CONSTITUCIONAL DE LAS NORMAS DE DERECHOS HUMANOS CONTENIDAS EN LOS TRATADOS

La defensa irrestricta de los derechos humanos debe ser un principio rector de la política exterior del Estado mexicano. El proceso civilizatorio ha convertido a esos derechos en valores fundamentales. Su sistematización internacional ha supuesto que los organismos regionales y gobiernos nacionales los reconozcan con la más alta jerarquía en sus sistemas jurídicos, e incluso que la mayoría de las democracias avanzadas les otorguen jerarquía supraconstitucional.

El Estado mexicano ha soslayado esta tarea básica. Si bien los derechos humanos están contenidos en nuestro orden jurídico a través de los tratados internacionales, carecen de eficacia en el derecho interno. La impartición de justicia en México generalmente no recurre a la aplicación de estas normas ni éstas tienen –según la interpretación de la Suprema Corte del artículo 133 en la tesis P. LXXVII/99– la jerarquía suficiente para ser acatadas por encima de otras disposiciones que ofrecen menor protección a las personas.

Existe una percepción demitificadora respecto a la actuación del Estado mexicano en cuanto a la firma de los tratados internacionales en materia de derechos humanos, como la expresa Mariclaire Acosta:

“Para el Estado mexicano los derechos humanos son fundamentalmente un asunto reservado para la diplomacia. El establecimiento de tratados y compromisos internacionales en la materia responde sobre todo a razones de política exterior. En el ámbito doméstico, la crítica situación de estos derechos, se ha dejado al sistema público de protección para los derechos humanos... cuya actuación ha tenido poco impacto real en la modificación de las prácticas y leyes que propician su violación. Las comisiones públicas de derechos humanos... rara vez invocan las normas internacionales de derechos humanos...”

La Carta de Naciones Unidas convierte en derecho positivo la tradición histórica de los derechos humanos y obliga a los Estados parte a la incorporación en sus sistemas normativos: “La primacía del Derecho internacional sobre el Derecho interno es clara... un Estado no puede invocar las disposiciones de su derecho interno para disculpar la falta de cumplimiento de sus obligaciones internacionales...”.¹

La Declaración Universal de los Derechos Humanos establece en su artículo 28 que toda persona tiene derecho a que se establezca un orden social e internacional que haga efectivos los derechos y libertades proclamados. Así, es imperativo que los contenidos normativos de los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos sean reconocidos con jerarquía constitucional.

En ese contexto, planteamos adicionar al texto del primer párrafo del artículo 133 constitucional la siguiente redacción:

...Las normas de derechos humanos contenidas en los tratados internacionales tendrán jerarquía constitucional...

Ello permitiría tutelar todos los derechos de los niños, adolescentes, mujeres, trabajadores, campesinos, migrantes, discapacitados, indígenas, adultos mayores y otros, en los términos que estipulan los instrumentos internacionales.

b. IMPLEMENTACIÓN DE COMPROMISOS INTERNACIONALES MEDIANTE SU INCORPORACIÓN AL DERECHO INTERNO

México ha adquirido una gama inmensa de compromisos en los más de 1,300 instrumentos internacionales que ha suscrito.

La incongruencia más dramática entre la política externa e interna del Estado mexicano se expresa en la situación que genera el incumplimiento de los compromisos internacionales en materia de derechos fundamentales, que no se han implementado y cuya jerarquía y contenido ignoran las autoridades y los juzgadores.

A fin de eliminar el parroquialismo y el letrismo en el sistema judicial, esta iniciativa propone construir una base legal para que los derechos contenidos en los tratados internacionales tengan garantía interna de cumplimiento. Para ello, es necesario atribuir a los Poderes Legislativos el deber constitucional de compatibilizar e implementar las normas contenidas en los tratados en las leyes de nivel federal y local, en concordancia con el principio *pacta sunt servanda*.

Al ratificar el Pacto de San José, el Estado mexicano contrajo la obligación que estipula su artículo 2: si el ejercicio de los derechos y libertades de esa convención no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados Partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales, las medidas que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades. Asimismo, la cláusula federal del artículo 28 de la misma convención prevé:

“1. Cuando se trate de un Estado parte constituido como Estado Federal, el gobierno nacional de dicho Estado parte cumplirá todas las disposiciones de la presente Convención relacionadas con las materias sobre las que ejerce jurisdicción legislativa y judicial.

2. Con respecto a las disposiciones relativas a las materias que corresponden a la jurisdicción de las entidades componentes de la federación, el gobierno nacional debe tomar de inmediato las medidas pertinentes, conforme a su constitución y sus leyes, a fin de que las autoridades competentes de dichas entidades puedan adoptar las disposiciones del caso para el cumplimiento de esta Convención...”

Por ello proponemos que se adicione un segundo párrafo al texto del artículo 133 constitucional:

...El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, en el ámbito de sus respectivas competencias, deberán legislar a fin de incorporar al derecho interno las disposiciones de esos instrumentos. Cuando fuese necesario se introducirán las reformas constitucionales correspondientes...

c. OBLIGATORIEDAD EFECTIVA DE RESOLUCIONES EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS EMITIDAS POR INSTANCIAS INTERNACIONALES

El Estado mexicano debe acatar las sentencias y resoluciones internacionales en aras de la credibilidad y de la congruencia jurídica. Tenemos la obligación de garantizar el ejercicio de los derechos humanos contenidos en los dispositivos internacionales, a pesar de que éstos puedan estar en oposición a las normas nacionales, puesto que nuestro país ha reconocido la jurisdicción de los organismos internacionales en la materia y, conforme al Derecho Internacional, los Estados deben cumplir con lo pactado.

El preámbulo de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, ratificada por México en 1981, reconoce que los derechos esenciales del hombre no surgen por el hecho de ser nacional de determinado Estado, sino que tienen como fundamento los atributos de la persona humana reconocidos por el *ius gentium*.

Existe en nuestro país una práctica sistemática de violación a los derechos humanos acreditada por diversas organizaciones nacionales e internacionales. Ello ha devenido en denuncias contra el Estado mexicano ante organismos internacionales y multinacionales; en el caso de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, han resultado en sentencias condenatorias.

Numerosos Estados han recurrido al argumento de que la ejecución de las resoluciones de tribunales internacionales sería violatoria de la soberanía nacional, para excusarse de su cumplimiento. La Propuesta de reforma constitucional en materia de derechos humanos, elaborada por organizaciones de la sociedad civil y académicos especialistas, expone lo siguiente:

“México, en ejercicio de su voluntad soberana, ha reconocido competencia contenciosa a tribunales internacionales como la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la Corte Internacional de Justicia y la Corte Penal Internacional, por lo que las resoluciones que estos tribunales dicten en contra del Estado mexicano resultan obligatorias y deben cumplirse. En el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, no se prevé un procedimiento de ejecución de sentencias internacionales, sino que se deja al derecho interno de cada Estado su regulación y ejecución.”

Ante un problema esencial de implementación, resulta indispensable elevar a rango constitucional la obligatoriedad de acatar y ejecutar las resoluciones en materia de derechos humanos de los tribunales internacionales a los que el Estado mexicano reconoce jurisdicción y competencia. El cumplimiento de dichas sentencias no implica una claudicación o sometimiento respecto de otros Estados, ya que dicha obligación ha sido contraída en el ejercicio de facultades soberanas. Se trata de salvaguardar la dignidad de las personas y sobre ésta no debe estar ningún prejuicio localista.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha contribuido a este despropósito al negarse a ordenar la ejecución de la sentencia del caso *Radilla vs el Estado mexicano* en los términos previstos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

La Convención de Viena en su artículo 27 prevé que un Estado parte no puede invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación para el incumplimiento de un tratado, menos aún cuando ha ratificado tal compromiso internacional; y tampoco debe colocar la soberanía nacional como pretexto para la impunidad y la prevalencia de las violaciones a los derechos humanos. Finalmente, la soberanía exterior de un país no es sino la expresión y el vehículo de la soberanía popular.

Las resoluciones sobre derechos humanos no son comparables con otra índole de tratados. Por ejemplo, para las resoluciones en materia comercial podríamos convalidar la negativa a su ejecución –con fundamento en la cláusula *rebus sic stantibus* – porque su vigencia ha acarreado perjuicios para la nación y su población. Por ende, resulta indispensable velar por el cumplimiento de las resoluciones a favor de las personas, pues un Estado que viola los derechos humanos difícilmente hará justicia a las víctimas por decisión de instancias internas, a no ser que reconozca plenamente la jurisdicción internacional.

Se propone la inclusión de un tercer párrafo en el texto del artículo 133 constitucional:

...Las resoluciones y sentencias en materia de derechos humanos emitidas por tribunales internacionales cuya competencia haya sido reconocida por el Estado mexicano serán de observancia obligatoria. Las leyes federales y locales establecerán las conductas punibles y los procedimientos correspondientes para la ejecución de las mismas...

TERCER EJE. COORDINAR Y DEFINIR RESPONSABILIDADES EN EL DISEÑO, EJECUCIÓN Y EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA EXTERIOR Y CELEBRACIÓN DE TRATADOS

a. ESTABLECER Y DELIMITAR EL MARCO CONSTITUCIONAL PARA LA CELEBRACIÓN DE TODO ACUERDO INTERNACIONAL

Las relaciones internacionales han cambiado sustancialmente en las últimas décadas. La soberanía se encuentra en una etapa de redefinición, ya que la complejidad y diversidad de la realidad internacional supera actualmente los ámbitos tradicionales.

Con la Paz de Westfalia, las relaciones internacionales se estructuraron a través de la consolidación de los Estados-nación, cuyos fines inmediatos fueron preservar la independencia y la integridad territorial. Las soberanías monárquicas representaban la unidad nacional hacia el exterior y usualmente sus decisiones no podían ser objetadas al interior. Así, las únicas voces que se podían escuchar en el ámbito internacional eran las de los Jefes de Estado o de Gobierno.

Los parlamentos fueron los primeros órganos en influir y acotar la actividad del soberano en materia de política exterior. En la tradición liberal del siglo XVIII se introdujo una mayor participación popular en la toma de las grandes decisiones del Estado, lo que influyó directa e indirectamente en las relaciones internacionales.

Durante el siglo XX, devinieron cambios fundamentales en el sistema internacional hacia una nueva configuración de los balances de poder. En la primera posguerra, se hizo evidente la necesidad de crear un organismo internacional donde las naciones zanjaran sus diferencias, aunque pronto su eficacia fue puesta en entredicho.

La creciente interdependencia y contacto entre las regiones del mundo hizo necesaria la creación de organismos que atendieran un sinnúmero de asuntos que trascendían el ámbito estatal. Los Estados y los gobiernos por sí mismos no eran capaces de satisfacer cabalmente las demandas de la incipiente sociedad global.

A partir de la creación de Naciones Unidas, el orden jurídico internacional comenzó a adaptarse a esa realidad y paulatinamente incluyó como sujetos de derecho internacional a los organismos internacionales. De tal suerte, las relaciones internacionales se han diversificado al grado de que actores supranacionales, no gubernamentales e incluso sub-estatales como las entidades federativas, los organismos descentralizados y los poderes locales interactúan cotidianamente.

En nuestro país la administración pública federal, estatal y municipal ha suscrito acuerdos con entidades semejantes de otros países. Esta tendencia corresponde a un cambio sustantivo en la política de cooperación internacional: por ejemplo, al incorporarse México a la OCDE renunció a una modalidad vertical de cooperación. Nuestro recurso remanente es la cooperación horizontal y el logro de acuerdos de carácter local e institucional.

El hecho de que entidades públicas celebren acuerdos de cooperación y convenios institucionales ha generado un debate, ya que la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados establece en su artículo segundo:

“Se entiende por ‘tratado’ un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular.”

Lo anterior se refiere a los tratados celebrados entre Estados, cuyo procedimiento de celebración se encuentra consagrado en nuestra Constitución al establecer que el Ejecutivo firma los tratados y el Senado los aprueba.

El problema radica en que la Convención de Viena no menciona explícitamente a los acuerdos internacionales celebrados por dependencias u organismos descentralizados de la Administración Pública ni de las unidades sub-estatales de los países. En el caso de México, estos acuerdos sólo están previstos en la Ley sobre la Celebración de Tratados de 1992 en su artículo 2º, fracción II, que a la letra dice:

“‘Acuerdo interinstitucional’: el convenio regido por el derecho internacional público, celebrado por escrito entre cualquier dependencia u organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal y uno o varios órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales, cualquiera que sea su denominación, sea que derive o no de un tratado previamente aprobado.”

Según esta ley, México puede celebrar dos tipos de instrumentos internacionales: los tratados y los acuerdos interinstitucionales. En los primeros, el Estado mexicano contrae la obligación como sujeto de derecho internacional; en los segundos, son las dependencias respectivas quienes la adquieren. A pesar de que no cuentan con personalidad jurídica internacional, pues no poseen el *ius tracti*, las instituciones contraen obligaciones internacionales y en el caso de las dependencias del Ejecutivo, comprometen al Estado nacional; lo cual carece de consistencia jurídica y es a todas luces inaceptable. Por tanto, los acuerdos interinstitucionales carecen de fundamento constitucional, lo que se ha tratado de resolver confusamente en la legislación secundaria.

Por la ausencia de un debido procedimiento constitucional para su celebración y aprobación, la entrada en vigor de los acuerdos interinstitucionales tan sólo requiere que sean firmados, sin el concurso de otro poder. Estos acuerdos no son publicados en el Diario Oficial de la Federación, por lo que su secrecía desatiende las políticas de transparencia y es difícil conocer de su existencia y contenido.

La ambigüedad jurídica de los acuerdos interinstitucionales deriva de la obligación internacional que imponen al Estado. Al exterior, algunos de estos acuerdos se asemejan a los tratados en el sentido de que implican la misma obligatoriedad frente al derecho internacional; no obstante, al interior estos acuerdos no poseen la jerarquía de tratados. Al carecer de ella, el artículo 133 constitucional no les reconoce el carácter de ley suprema de la Unión, por lo que algunos juristas los consideran simplemente disposiciones administrativas.

La Ley de Tratados es inconsistente al permitir el establecimiento de obligaciones internacionales, cualquiera que sea su denominación particular, sin la sanción legislativa. En el mismo vicio incurre el proyecto de decreto para la Ley General sobre Celebración y Aprobación de Tratados, ya que su diferenciación entre los acuerdos ejecutivos y los interinstitucionales es contraria al artículo 76 fracción I, 89 fracción X y 133 de la Constitución Política.

Bajo la figura planteada de los “acuerdos ejecutivos” se permite al Ejecutivo celebrar tratados sin la aprobación del Senado, por lo que sus dependencias podrían, por ejemplo, firmar acuerdos comerciales, de exploración y explotación de hidrocarburos, energía eléctrica, ingreso de tropas extranjeras, entre otros asuntos de vital importancia para la Nación, requiriendo para ello tan sólo un dictamen favorable de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Dicho mecanismo carece de contrapesos, puesto que la participación de dos poderes, el Ejecutivo y el Legislativo, es menester para que el Estado mexicano quede vinculado jurídicamente a nivel internacional.

El “Memorándum de Entendimiento con Guatemala, en materia de Derechos Humanos de Migrantes”, concertado el 9 de junio de 2002 y el “Memorándum de Entendimiento en Relación con la Cooperación para Resguardar la Seguridad en la Frontera entre los dos países”, del 13 de junio de 2002, son ejemplos de acuerdos ejecutivos que no recibieron opinión alguna del Senado a pesar de que atienden asuntos fronterizos de vital importancia. Lo mismo podría decirse de ASPAN y de la Iniciativa Mérida, que de manera unilateral han modificado sustancialmente la esfera jurídica de nuestro país.

Nuestra legislación en materia de tratados es tan endeble que, además, se han distinguido al interior del país los tratados en materia económica del resto. Considerando que en el Derecho Internacional todos los acuerdos tiene la misma naturaleza jurídica, hacer distinciones es peligroso, sobre todo si se pretende establecer requisitos más laxos para algunos de ellos.

Prestigiados internacionalistas han expuesto que se han agregado nuevos ámbitos de cooperación – que rebasan con mucho las áreas comercial y económica, y abarcan como nueva área prioritaria la de seguridad– por medio de una serie de acuerdos administrativos o ejecutivos, que entrañan una importante cesión de soberanía y se pactan de manera desequilibrada y asimétrica entre gobiernos que dejan al margen la sanción legislativa.

Además, en opinión de diversos juristas existen tratados perniciosos que, a pesar de ser celebrados por el Presidente y aprobados por el Senado, afectan las competencias consagradas en el artículo 124 constitucional para las Entidades Federativas, sin la menor oportunidad de participación o consulta.

Por todo lo anterior, convendría clarificar en el texto constitucional –y no en una Ley que puede ser considerada inconstitucional– el carácter de los acuerdos interinstitucionales y ejecutivos sometiéndolos a la aprobación del Senado y del Congreso de la Unión, respectivamente.

Es pertinente precisar que esta propuesta no limitará a las instituciones públicas que celebran acuerdos con sus homólogos extranjeros en el desempeño de actividades académicas, científicas y de derechos humanos, pues sus vínculos con el exterior no comprometen a toda la nación. Por tanto, no es razonable ni deseable jurídicamente someter a la aprobación parlamentaria los acuerdos celebrados por Universidades o Consejos de Cultura, Ciencia y Tecnología cuando estos sean autónomos.

Proponemos la incorporación del siguiente texto en el último párrafo del artículo 133 de la Constitución:

Las Entidades Federativas y los municipios podrán celebrar acuerdos con entidades de otros países y organismos internacionales, siempre que no vulneren los intereses nacionales; en todo caso, serán aprobados por el Senado.

En lo que refiere a la celebración de acuerdos ejecutivos que comprometan a la nación, se propone en el segundo párrafo, fracción VI del artículo 73:

Los compromisos internacionales celebrados por el titular del Ejecutivo o por la Administración Pública Federal que afecten el interés nacional o la esfera jurídica de las personas serán sometidos a la aprobación del Congreso.

b. FORTALECER LAS FACULTADES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN EN MATERIA DE POLÍTICA EXTERIOR Y CELEBRACIÓN DE TRATADOS

La resistencia a superar las prácticas del presidencialismo autoritario y centralista constituye uno de los principales lastres del sistema político mexicano. La política exterior y la celebración de tratados se han inscrito igualmente en esta tendencia.

La confluencia de diversas tradiciones constitucionales ha propiciado subterfugios legales para reafirmar, en distintas épocas, la supremacía indebida del Ejecutivo sobre los otros poderes. En la figura del Jefe de Estado concurren personalidades jurídicas diferenciadas, que favorecen la acumulación del poder en una sola persona.

La zaga hispanoamericana, proveniente de la Constitución de Cádiz, estableció una monarquía constitucional que concentraba en el rey la primacía de las decisiones fundamentales, pero con limitaciones explícitas dictadas por las Cortes tanto en la esfera normativa como en la acción ejecutiva. Por otro lado, la tradición jurídica estadounidense subyace en la enunciación de que los Estados Unidos Mexicanos son el conjunto de las instituciones públicas federadas y municipales.

Por ello, una misma institución tiene tres acepciones distintas en nuestra historia y en el propio texto constitucional vigente. En la primera, como Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, se coloca a la cabeza de todas las instituciones públicas federales, estatales y municipales, según el artículo 80. En segundo lugar, la expresión de Presidente de la República alude a la tradición francesa, en el sentido de que la decisión nacional es unitaria, sin especificar la relación entre los componentes del Estado. Finalmente, se emplea la de Jefe del Ejecutivo Federal, con lo que se designa al responsable de un poder en uno de los órdenes de gobierno.

Esta confusión doctrinal ha permitido que el Ejecutivo Federal suscriba, bajo diversas personalidades, acuerdos internacionales que comprometen al país al margen de cualquier control congresual. Así, el poder centralizado ha contaminado desde antaño nuestras relaciones exteriores y le ha otorgado una autoridad excesiva al Jefe de Estado.

Desde el año de 1933 la Constitución atribuyó al Senado facultades exclusivas en materia de política exterior. Sin embargo, el sometimiento de éste al Presidente de la República en el sistema de partido hegemónico derivó en que el Ejecutivo impusiera su voluntad y cancelara así la participación de otras entidades políticas y sociales que también son protagonistas en las relaciones internacionales.

Ante la recomposición de las fuerzas políticas en el país y la nueva estructura de la globalidad en el siglo XXI, se torna esencial que la pluralidad sea partícipe de las decisiones sobre la convivencia internacional.

Gran número de países como Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Estados Unidos, Haití, Noruega, Paraguay, República Dominicana y Uruguay prevén en sus constituciones que sea el Congreso en su conjunto quien apruebe los tratados internacionales, o cuando menos los acuerdos en materia económica y comercial.

Consideramos necesario constitucionalizar la participación de ambas cámaras en la legislación y el análisis sobre la política exterior, así como en las diversas fases de adopción de los instrumentos internacionales. Se propone facultarlas para que analicen las acciones del Estado relacionadas con la protección de los derechos de los migrantes, argumentación que presentaremos posteriormente.

Originariamente las facultades del Senado provenían del carácter representativo que las entidades delegaban a este órgano de la Federación; sin embargo, las reformas políticas recientes han modificado su naturaleza. La actual composición de esta Cámara rompió con la tradición de representación paritaria de las entidades a la luz del pacto federal e incorporó una lista de representación proporcional para los partidos políticos. Por tal motivo, en la aprobación de los

tratados no se manifiesta estrictamente la voluntad de los estados ni existe razón suficiente para excluir de tal encomienda a los diputados.

En ese sentido, las atribuciones sobre política exterior a la Cámara de Diputados no son nuevas. Desde 1824 la Constitución confirió esta función al órgano representativo popular; con la reinstauración del Senado en 1874, se otorgó de manera exclusiva a éste. La realidad actual exige que la representación popular participe también de estas decisiones. Ello significa democratizar la aprobación de los instrumentos internacionales y reconocer el peso específico de la Cámara de Diputados ante el pacto federal, al asignar al Senado el carácter de Cámara de origen en su atribución para legislar en materia de política exterior y celebración de tratados.

Por otra parte, la iniciación y la suspensión de relaciones diplomáticas comprometen al Estado nacional, a los poderes federales y a los órdenes de gobierno. Estos actos no pueden estar sujetos exclusivamente a la discrecionalidad del Ejecutivo: deberían merecer, cuando menos, el debate y la aprobación del Senado, a efecto de otorgar transparencia a estas decisiones y eficacia a las facultades de dicho órgano legislativo. Poco sentido tendría la simple ratificación del nombramiento de agentes diplomáticos y consulares sin incluir la atribución de opinar y juzgar sobre la conveniencia de establecer o mantener las relaciones que dan origen a la representación política del Estado.

Diversos especialistas han argumentado en fechas recientes que el cierre o apertura de relaciones diplomáticas o consulares tiene consecuencias sobre la política exterior y en ocasiones forma parte integrante de la misma. Los argumentos de carácter económico o de seguridad que suelen presentarse cuando se retira a un representante diplomático o consular no logran ocultar las prioridades en las relaciones con otros Estados y comunidades que mediante estas acciones expresa la diplomacia mexicana. De ahí la conveniencia de otorgar al Senado la facultad de discutir y aprobar tales actos definitorios de la política exterior.

Por lo que hace a la autorización del Congreso para que el Presidente de la República salga del país, desde la Constitución de Cádiz se estableció que: “No puede el Rey ausentarse del reino sin consentimiento de las Cortes; y si lo hiciere, se entiende que ha abdicado la corona”, ello para evitar sucesos como el cautiverio del rey Fernando VII, que desarticuló a la monarquía española.

Por razones semejantes, las constituciones posteriores de México conservaron ese principio. La Constitución de 1824 preveía en el artículo 112 fracción V: “El presidente, y lo mismo el vicepresidente, no podrá, sin permiso del Congreso, salir del territorio de la República durante su encargo y un año después”. La de 1857, en su artículo 84: “El presidente no puede separarse del lugar de la residencia de los poderes federales, ni del ejercicio de sus funciones, sin motivo grave calificado por el congreso, y en sus recesos por la diputación permanente”. Y en la de 1917, el artículo 88 dispuso: “El Presidente de la República no podrá ausentarse del territorio nacional sin permiso del Congreso de la Unión”.

En 2008 se reformó la Constitución para permitir la salida del Presidente de la República hasta por 7 días sin necesidad de la aprobación del Congreso. Aduciendo un asunto coyuntural, esta propuesta culminó una componenda entre las fuerzas políticas principales que, al alternarse en el poder, desean conservar plena libertad para que el titular del Ejecutivo eluda los controles parlamentarios.

Se argumentó que la decisión de realizar gestiones diplomáticas en el exterior debe corresponder al Presidente, en virtud de su facultad exclusiva para la conducción de la política exterior. Ello es contrario a nuestra tradición constitucional, que se funda en las condiciones de la política interna

que aconsejan o no las salidas del territorio. Por lo que dichas ausencias requieren permiso congresual, independientemente de que se trate de gestiones internacionales o simples vacaciones.

Tal reforma no sólo arrebató al legislativo el control sobre las salidas del titular del Ejecutivo, sino que llegó al extremo de permitir ausencias por 7 días consecutivos sin especificar el número de las mismas; con ello, el Presidente podría ausentarse casi todo el año, permaneciendo un solo día a la semana en el país.

Se ha argüido que la globalización y la multiplicación de foros internacionales obligan al Jefe de Estado a viajar fuera del país con mucha mayor frecuencia que en el pasado, y que en tiempos de la cibernética se puede gobernar desde el extranjero. Ambos enunciados son falaces, ya que debe existir un vínculo territorial entre el Jefe del Estado y su país por razones jurídicas, por eficacia política y por respeto a los gobernados. Es inexacto que la presencia en el exterior sea indispensable para el Jefe de Estado, pues en buena parte de los actos predominan las formalidades intrascendentes y el objetivo real es utilizarlos como propaganda oficial. Por ello, sería conveniente estimular el nombramiento de funcionarios de alto perfil que puedan sustituir al Jefe del Estado y que tengan responsabilidad ante el Congreso.

Bastaría mencionar que en la actual gestión el ocupante del Ejecutivo ha pasado 174 días en el extranjero durante 49 viajes, y esos desplazamientos han significado una erogación total de casi 75 millones de pesos –que representa un 40% más que su antecesor en un mismo periodo de tiempo-, dichos gastos se reducirían sensiblemente si se suprimieran los séquitos presidenciales y, más aún, si las delegaciones fueran encabezadas por funcionarios de mayor rango.

A fin de conciliar esos extremos, proponemos que el titular del Ejecutivo sólo pueda ausentarse 5 días consecutivos sin permiso del Congreso, pero que en ningún caso pueda permanecer más de 30 días al año en el extranjero. Cuando estos viajes impliquen gestiones internacionales, deberá rendir cuentas al Congreso.

Es necesario frenar la tendencia que desvincula al Presidente de sus obligaciones con la nación y los otros Poderes de la Unión, so pretexto de colaboración y fluidez para la gestión ejecutiva. Es propio de un sistema democrático, fundado en atribuciones explícitas y equilibrios políticos, que las facultades del Ejecutivo no menoscaben la supervisión, el control y la rendición de cuentas que corresponden a otros órganos del Estado.

Es pertinente incluir la siguiente redacción al inciso H del artículo 72, a las fracciones IV, V y VI del artículo 73, a la fracción I del artículo 76, al artículo 88 y a la fracción X del artículo 89 de la Constitución:

Artículo 72. [...]

H. [...] la Cámara de Diputados; **los que se refieran a la política exterior y celebración de tratados se discutirán primero en la Cámara de Senadores.**

Artículo 73. [...]

IV. Para cambiar la residencia de los Supremos Poderes de la Federación.

V. Para legislar en materia de política exterior y celebración de tratados internacionales. Para examinar la conducción de la política exterior desarrollada por el Ejecutivo de la Unión, supervisar su ejecución y solicitar en cualquier tiempo las explicaciones que estime pertinentes al Secretario de Despacho correspondiente. Asimismo, para analizar las labores de protección y promoción de los derechos de los migrantes mexicanos en el exterior.

Por lo que hace a la observancia de los tratados, ambas cámaras podrán llamar a comparecer a toda autoridad pública responsable de aplicarlos.

VI. Para aprobar los tratados internacionales que suscriba el Ejecutivo de la Unión, así como su decisión de terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos, en los términos que disponga la ley. Todo acuerdo internacional que comprometa a la Unión tendrá carácter de tratado.

Los compromisos internacionales celebrados por el titular del Ejecutivo o por la Administración Pública Federal que afecten el interés nacional o la esfera jurídica de las personas serán sometidos a la aprobación del Congreso.

Artículo 76. Son facultades exclusivas del Senado:

I. Aprobar la iniciación y suspensión de relaciones diplomáticas, así como la apertura o el cierre de misiones diplomáticas y consulares.

Artículo 88. El Presidente de la República podrá ausentarse del territorio nacional hasta por cinco días, informando previamente de los motivos de la ausencia al **Congreso de la Unión** o a la Comisión Permanente en su caso, así como de los resultados de las gestiones realizadas. En ausencias mayores a **cinco días consecutivos**, se requerirá permiso del Congreso o de la Comisión Permanente. **En ningún caso podrá permanecer en el extranjero más de 30 días al año.**

Artículo 89 [...]

X. Dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados internacionales en representación de los Estados Unidos Mexicanos, así como terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos, sometiéndolos a la aprobación del **Congreso**.

En aras de la democratización de la aprobación de los tratados, proponemos la siguiente modificación al párrafo primero del artículo 133, a fin de involucrar a la Cámara de Diputados en el proceso:

Artículo 133. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados celebrados y que se celebren por el **Ejecutivo de la Unión, aprobados por el Congreso**, serán la Ley Suprema de **la República**.

Es necesario también fortalecer las facultades del Congreso en materia de política exterior con la adición de un cuarto párrafo al artículo 133:

El Ejecutivo solicitará al Congreso autorización para iniciar la negociación o revisión de un tratado, a efecto de involucrarlo en el proceso y facilitar su posterior aprobación.

c. ESTABLECER EL REFERÉNDUM COMO MECANISMO DE DEMOCRACIA DIRECTA PARA LA APROBACIÓN DE LOS TRATADOS QUE ASÍ LO REQUIERAN

La conducción de la política exterior recae en manos del titular del Ejecutivo de la Unión, como resabio de una profunda tradición monárquica que sostiene que el rey es el representante del Estado soberano. Las repúblicas presidencialistas conservan esta tradición en diversos grados de centralización.

Nuestra Constitución reconoce la dirección de la política exterior y la celebración de los tratados internacionales como facultades exclusivas del Ejecutivo, otorgando algunas facultades limitadas al Senado. Esto responde a que el Presidente, al ser electo popularmente, es el primer mandatario y por lo tanto debe representar y defender los intereses de la nación. Sin embargo, como hemos señalado, la política exterior mexicana está sometida a visiones sexenales y en ocasiones a los intereses de los actores económicos y políticos, lo cual vulnera la existencia de una verdadera política de Estado.

A mayor abundamiento, la evolución de los regímenes políticos contemporáneos apunta a entregar la responsabilidad de la política exterior al Jefe de Gobierno, que a su vez es designado por el Parlamento y responde políticamente frente a éste. En no pocos casos, la conducción de la política exterior motiva las mociones de censura y aun la sustitución de los gobiernos por cuenta de los parlamentos.

En los regímenes presidenciales el Jefe del Estado mantiene la conducción de la política exterior, mas las facultades del Congreso para contribuir a la determinación de esa política son amplias y reconocidas, como lo son la necesidad de la consulta popular vía referéndum para compromisos internacionales de gran envergadura. Sin duda, existen decisiones de política exterior que deben ser consultadas y debatidas por los actores sociales, ya que en el caso de México una gran cantidad de acuerdos que afectan la situación jurídica, económica y política de la ciudadanía han sido firmados a espaldas de los diversos actores nacionales.

Muchas naciones han instituido figuras de democracia directa en la toma de decisiones fundamentales como mecanismo de aprobación de sus leyes, así también de los tratados internacionales, acuerdos o convenios que implican una modificación a las instituciones públicas o a la esfera jurídica de sus gobernados y que conlleven una transformación en la forma de ejercer la soberanía del Estado o comprometan la economía o sus recursos naturales.

Un ejemplo es la Constitución Francesa que en su artículo 11 establece:

“El Presidente de la República, a propuesta del Gobierno y mientras dure el período de sesiones, o a propuesta conjunta de las dos asambleas, publicadas en el Boletín Oficial (Journal Officiel), podrá someter a referéndum cualquier proyecto de ley que verse sobre la organización de los poderes públicos, sobre reformas relativas a la política económica y social de la Nación y a los servicios públicos que concurren en ella, o que proponga la ratificación de un tratado que, sin ser contrario a la Constitución, pudiera tener incidencias en el funcionamiento de las instituciones.”

La Constitución Federal de la Confederación Suiza estipula en su artículo 141 el referéndum facultativo como mecanismo de aprobación de los tratados en los siguientes supuestos:

“d. los tratados internacionales que:

1. tengan una duración indeterminada y no sean denunciables;
2. prevean la adhesión a un organismo internacional;
3. contengan disposiciones importantes que fijen las reglas de derecho o cuya ejecución exija la adopción de leyes federales”

En América Latina, constituciones como las de Ecuador, Bolivia y Venezuela, que cuentan con regímenes presidenciales, han adoptado también esta figura para la aprobación de los tratados internacionales.

No existe razón jurídica ni política que impida la consulta popular para la aprobación de determinados instrumentos internacionales, pues son los ciudadanos los principales beneficiados o afectados por dichos compromisos, de ahí que su participación sea necesaria.

Es inaceptable argumentar que el desconocimiento y desinformación de la ciudadanía son razones suficientes para no incluirla en la toma de decisiones; en todo caso, el Estado tienen la obligación de crear mecanismos y espacios de discusión para llevar a cabo estos fines. Reconocer el derecho del pueblo al referéndum en la aprobación de la instrumentación internacional constituye una gran oportunidad para permear a otros procedimientos de la vida pública nacional.

Resulta impostergable la incorporación de los mecanismos de democracia participativa en el proceso de aprobación de los instrumentos internacionales que modifiquen sustancialmente el régimen jurídico-político o que comprometan el ejercicio de la soberanía y el desarrollo económico de los mexicanos.

Proponemos añadir a la Constitución un quinto párrafo en el artículo 133:

Los tratados que modifiquen la estructura o funcionamiento de las instituciones republicanas, los que contraríen los propósitos del desarrollo nacional establecidos en el artículo 25 constitucional y los que impliquen integración con otros Estados deberán ser sometidos a consulta popular y aprobados por referéndum.

d. CONDICIONES Y LÍMITES PARA LA CELEBRACIÓN DE TRATADOS

La negociación y suscripción de acuerdos internacionales debe ceñirse a los propósitos y principios de la política exterior, a fin de hacer prevalecer el interés superior de la nación y propiciar la convivencia pacífica entre los Estados.

La memoria histórica registra tratados y acuerdos internacionales gravemente lesivos para el país, tales como los de Guadalupe Hidalgo, McLane-Ocampo, Bucareli y recientemente el Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Ello obliga a establecer parámetros claros y límites explícitos para la celebración de todo acuerdo internacional.

Como ya se mencionó, el marco normativo debe comprender cualquier género de acuerdos, incluyendo los ejecutivos e interinstitucionales, a efecto de que ninguno quede fuera de la

supervisión de la opinión pública y de la aprobación de los órganos legislativos cuando afecten el interés nacional.

La enunciación de límites a la celebración de tratados se encuentra contemplada en legislaciones de otros países, por ejemplo en la Constitución ecuatoriana:

“Art. 422.- No se podrá celebrar tratados o instrumentos internacionales en los que el Estado ecuatoriano ceda jurisdicción soberana a instancias de arbitraje internacional, en controversias contractuales o de índole comercial, entre el Estado y personas naturales o jurídicas privadas.”

Consideramos por todo lo expuesto, que debe incorporarse la siguiente redacción al sexto párrafo del artículo 133 constitucional:

No podrán celebrarse tratados, acuerdos o convenios que vulneren el ejercicio de la soberanía nacional, que permitan la intervención militar extranjera en territorio mexicano o que limiten o restrinjan los derechos de los gobernados.

e. CONSTITUCIONALIZAR LA CREACIÓN DE UN ÓRGANO PLURAL Y PARTICIPATIVO DE LA POLÍTICA EXTERIOR MEXICANA (CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA EXTERIOR)

La Comisión para la Reforma del Estado ha criticado la falta de coordinación en el diseño y práctica de la política exterior mexicana debido a la complejidad del proceso de globalización y al gran número de foros de concertación a nivel internacional, regional y bilateral que obligan al país a guardar la debida coherencia en todos ellos.

Se requiere una visión estratégica de largo plazo sobre las necesidades y objetivos del desarrollo nacional en la que participen los diversos actores aun cuando tengan agendas distintas o incluso contrarias a la gubernamental.

Es preciso crear un órgano cuya composición garantice la inclusión de un mayor número de actores calificados en la toma de decisiones sobre la vida internacional; deberá también fortalecer la especialización en el diseño, coordinación y vigilancia con la opinión de expertos. La actuación del Ejecutivo y el Legislativo en política exterior deberá desarrollarse con el concurso de un órgano conformado por diversas entidades.

En la práctica diplomática, las embajadas y consulados de México se esfuerzan en coordinar a los diversos actores públicos y privados del país que participan en actividades internacionales, lo que hace más patente la necesidad de un órgano que articule el diseño y la planeación de la política exterior.

Con ese espíritu se estableció en la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo, recientemente aprobada, un Consejo Consultivo de la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo, que integra a los principales actores involucrados en esos procesos; no obstante, las observaciones formuladas por el Ejecutivo a ese proyecto regatearon la participación del Congreso con el fallido argumento de la exclusividad absoluta del Ejecutivo en la dirección de la política exterior.

Es necesario facultar al Congreso de la Unión para crear el Consejo Nacional de Política Exterior, que deberá estar integrado por representantes de los poderes públicos federales, estatales y municipales, e incorporar la opinión de los actores económicos, sociales y culturales que participan en la convivencia internacional.

Este Consejo se establecerá como un órgano de Estado de carácter consultivo. Auspiciará la búsqueda de consensos mediante la coordinación de distintos actores y analizará los retos actuales del orden jurídico internacional. Además vigilará en todo tiempo el cumplimiento de las obligaciones adquiridas en el derecho internacional.

Se propone la inclusión de un párrafo octavo en el artículo 134 constitucional:

El Congreso de la Unión establecerá el Consejo Nacional de Política Exterior, que contribuirá al diseño, coordinación y evaluación de las relaciones internacionales del país. Dicho Consejo deberá incorporar a las entidades económicas, sociales, cívicas y culturales que realicen actividades o mantengan vínculos con el exterior.

CUARTO EJE. DEFINIR OBJETIVOS Y PRIORIDADES DE LA POLÍTICA EXTERIOR MEXICANA CON UN ENFOQUE PROGRESIVO DEL DERECHO INTERNACIONAL.

a. IMPULSAR LA INTEGRACIÓN DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE COMO UNA ZONA DE PAZ, SOLIDARIDAD Y LIBRE MOVILIDAD DE LAS PERSONAS, A FIN DE CREAR UNA CIUDADANÍA COMÚN Y ÓRGANOS DE CARÁCTER SUPRANACIONAL.

Los intentos para crear una Comunidad Latinoamericana y del Caribe se remontan al principio mismo de nuestras independencias nacionales. Los pueblos de la región comprendieron la importancia de enfilarse a los nacientes Estados hacia un destino común que los uniera ante las agresiones imperialistas, tanto de nuestro vecino del norte como de potencias europeas.

El político y diplomático mexicano Isidro Fabela afirmaba que “[...] la historia del monroísmo en América no es otra cosa que la historia de las intervenciones positivas de los Estados Unidos en los países hispanoamericanos o bien la actitud negativa de esa gran potencia, permitiendo numerosas intervenciones europeas en este hemisferio...”.²

El proyecto de la unión latinoamericana planteada desde principios del siglo XIX por Simón Bolívar, Francisco de Miranda, Francisco Morazán y José María Morelos, entre otros, ha quedado como una asignatura pendiente que es necesario revitalizar y materializar en el presente siglo.

Es indudable que la identidad mexicana es más próxima a una concepción latinoamericana, incluyente y solidaria con los pueblos del Caribe, que corresponde a vínculos culturales antiguos y a un proyecto político común. Ciertamente, el proceso de integración demográfica y económica hacia el norte, debe ser compensado por relaciones internacionales más simétricas y por la creación de un polo orgánico de intereses compartidos entre las naciones de nuestro continente cultural.

En los últimos años, el enfriamiento o la rispidez de relaciones diplomáticas históricamente armoniosas como en el caso de Cuba y Venezuela, además de las tensiones generadas con diversos países latinoamericanos, constituyen la evidencia irrefutable de que los últimos gobiernos se han alejado de la tradición diplomática mexicana y han desdeñado sus formas y contenidos.

Estamos convencidos que la cooperación para el desarrollo regional es un medio idóneo para enfrentar las consecuencias nocivas impuestas por la globalidad. También para equilibrar las relaciones políticas mundiales por medio de procesos de integración equitativos y consistentes, que contribuyan a la creación de un mundo multipolar más justo.

La gran cantidad de convenios, mecanismos de cooperación y organismos intergubernamentales en Latinoamérica refleja el avance en esta dirección, trátense de acuerdos regionales o subregionales que han dado origen a más de un centenar de instituciones internacionales, muchas de las cuales carecen ya de vigencia y que podrían ser integradas en una organización de mayor alcance y eficiencia.

Recientemente se llevó a cabo en Cancún la Cumbre de la Unidad de América Latina y el Caribe, en la que se reunieron los Jefes de Estado y de Gobierno de todos los países de la región, con excepción de Honduras. El principal resultado fue la Declaración de la Cumbre de la Unidad de América Latina y el Caribe por la que se creará la Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe (CELAC).

A pesar de las diferencias de origen étnico, cultural o de cualquier otra índole, el acercamiento del Caribe con América Latina se debe tanto a la vecindad geográfica como a las similitudes históricas y a la situación colonial a la que fuimos sometidos; además, por la enorme cantidad de problemas comunes y de coincidencias posibles en nuestros proyectos políticos, económicos y sociales.

El espíritu comunitario se sustenta en un diálogo intercultural con las múltiples naciones de nuestra región, respetando en todo momento la pluralidad y diversidad. La Unión Europea ha incluido naciones de diversos orígenes culturales como los pueblos latinos, germanos, anglosajones, eslavos y nórdicos, por mencionar algunos. La diversidad en su composición no ha sido pretexto para abandonar el esfuerzo de un proyecto común.

En el escenario actual de conformación de bloques, excluir a los países caribeños en la comunidad latinoamericana significaría una ausencia de compromiso regional y de voluntad política para construir un espacio económico y político capaz de sumar nuestras potencialidades y contribuir a un mundo multipolar. A pesar de que tenemos distintos grados de afinidad con esas naciones, compartimos un gran número de carencias y aspiraciones.

Debemos avanzar hacia la verdadera integración política, social y económica que permita no sólo el libre paso de mercancías, sino también de las personas; la creación de una ciudadanía latinoamericana y caribeña, y la formulación de una política exterior coordinada que defienda los intereses de la región, la biodiversidad y los recursos naturales que hacen de América Latina una región estratégica.

Las aspiraciones de integración latinoamericana ya han sido reflejadas de manera específica en los textos constitucionales de varios países de la región.

Sobre el particular, la Constitución ecuatoriana prevé en los artículos 416 y 423 lo siguiente:

“Art. 423. La integración, en especial con los países de Latinoamérica y el Caribe será un objetivo estratégico del Estado. En todas las instancias y procesos de integración, el Estado ecuatoriano se comprometerá a:

1. Impulsar la integración económica, equitativa, solidaria y complementaria; la unidad productiva, financiera y monetaria; la adopción de una política económica internacional común; el fomento de políticas de compensación para superar las asimetrías regionales; y el comercio regional, con énfasis en bienes de alto valor agregado.
2. Promover estrategias conjuntas de manejo sustentable del patrimonio natural, en especial la regulación de la actividad extractiva; la cooperación y complementación energética sustentable; la conservación de la biodiversidad, los ecosistemas y el agua; la investigación, el desarrollo científico y el intercambio de conocimiento y tecnología; y la implementación de estrategias coordinadas de soberanía alimentaria.
3. Fortalecer la armonización de las legislaciones nacionales con énfasis en los derechos y regímenes laboral, migratorio, fronterizo, ambiental, social, educativo, cultural y de salud pública, de acuerdo con los principios de progresividad y de no regresividad.
4. Proteger y promover la diversidad cultural, el ejercicio de la interculturalidad, la conservación del patrimonio cultural y la memoria común de América Latina y del Caribe, así como la creación de redes de comunicación y de un mercado común para las industrias culturales.
5. Propiciar la creación de la ciudadanía latinoamericana y caribeña; la libre circulación de las personas en la región; la implementación de políticas que garanticen los derechos humanos de las poblaciones de frontera y de los refugiados; y la protección común de los latinoamericanos y caribeños en los países de tránsito y destino migratorio.
6. Impulsar una política común de defensa que consolide una alianza estratégica para fortalecer la soberanía de los países y de la región.
7. Favorecer la consolidación de organizaciones de carácter supranacional conformadas por Estados de América Latina y del Caribe, así como la suscripción de tratados y otros instrumentos internacionales de integración regional.”

Por su parte, las Constituciones de Brasil, Argentina y Venezuela, entre otras ya prevén también la creación de una integración latinoamericana y del Caribe.

Por todo lo expuesto proponemos la siguiente inclusión constitucional en el tercer párrafo del artículo 134:

Procurará la formación de una comunidad de naciones latinoamericanas y del Caribe a fin de establecer una zona de paz, libre movilidad de las personas, concertación política, asociación económica, proyecto comunitario e identidad pluricultural. Promoverá la conformación de organismos supranacionales entre esos Estados que posibilite la creación de una ciudadanía común.

b. EL CARÁCTER EXTRATERRITORIAL DE LA NACIÓN MEXICANA Y EL DERECHO HUMANO A MIGRAR

Las naciones se conforman a través de procesos históricos, culturales, lingüísticos y poblacionales que no corresponden a las fronteras territoriales de los Estados. Así, en Europa se manifiesta la

convivencia de distintas naciones dentro de un mismo Estado, y también la existencia de naciones que se han extendido en diversos Estados.

Este fenómeno de movilidad no ha sido ajeno al caso mexicano. Esto ocurre desde la firma de los Tratados de Guadalupe Hidalgo, por los cuales se reconocieron derechos originarios a los mexicanos que permanecieron del otro lado de la frontera que entonces se estableció. El propio Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 reconoció que la nación mexicana trasciende sus fronteras geográficas.

La migración y el establecimiento de un gran número de mexicanos que mantienen vínculos culturales y económicos con México aun en el extranjero obligan al Estado, a las entidades federativas y a los municipios del país a velar por sus derechos y a promover nuestra permanente relación con ellos, independientemente de su calidad migratoria.

Es del conocimiento público que la gran mayoría de ellos son indocumentados, lo cual los coloca en un estado de vulnerabilidad para el ejercicio pleno de sus derechos. Paulatinamente se han tomado medidas para superar esta situación, entre ellas, el reconocimiento de la doble nacionalidad. En este sentido, la Constitución mexicana se reformó el 20 de marzo de 1997 para reconocer que la asunción de otra nacionalidad no implica la pérdida de la mexicana. Se argumentó entonces que:

“Existe la necesidad de establecer un estricto control sobre la No Pérdida de la Nacionalidad Mexicana, las dobles o múltiples nacionalidades, para garantizar la cobertura de sus derechos, especialmente consulares, así como los políticos y patrimoniales en el orden interno, por lo que el Congreso de los Estados Unidos Mexicanos solicitó a la Secretaría de Relaciones Exteriores, dar por concluido el compromiso internacional de nuestro país con la Convención de Montevideo de 1933, que establece el Principio de la Nacionalidad Única, cuyos efectos cesarán para México, el 10 de marzo de 1998...

...Establecer la No Pérdida de la Nacionalidad mexicana por nacimiento, independientemente de que se adopte alguna otra nacionalidad o ciudadanía, con el objeto de que los mexicanos residentes en el extranjero puedan optar por la adquisición de otra nacionalidad, con todos los beneficios que ello implique, sin perder su nacionalidad mexicana. Dichos beneficios son, entre otros, el mejoramiento de las condiciones de vida del mexicano residente en un país extranjero al adquirir la nacionalidad del lugar, lo cual se traduce en mayores medios de protección contra cualquier tipo de discriminación y mejores perspectivas económicas, sociales y culturales”.³

El carácter extraterritorial de la nación mexicana no responde a fines expansionistas o de reconquista, que serían contrarios a los propósitos y principios que postulamos y cuya observancia exigimos a la comunidad internacional, tales como la no intervención y el respeto a la soberanía de los Estados.

El Estado mexicano debe asumir la responsabilidad de proteger los derechos de los connacionales residentes en el extranjero, reconociendo que a pesar de estar más allá de las fronteras, mantienen vínculos estrechos con el país. Es reprochable el abandono para el ejercicio de sus derechos, igualmente la incomprensión hacia sus esfuerzos por conservar y mantener viva la cultura mexicana en el extranjero.

Las corrientes migratorias constituyen un fenómeno repetido a lo largo de la historia que se ha exacerbado durante los últimos decenios por el incremento de las relaciones económicas internacionales y el proceso de globalización. De hecho, constituye un tema primordial de la nueva

agenda internacional, que ha sido motivo de convenciones y tratados internacionales y a menudo objeto de conflictos sociales y políticos. Requiere un tratamiento correspondiente a la progresividad de los derechos humanos y a los innegables beneficios que representa para los países receptores la incorporación de mano de obra, talentos y expresiones culturales a su propio desarrollo.

Con la inequitativa distribución del ingreso en nuestro país y la disminución alarmante del nivel de los salarios reales, se ha agudizado el fenómeno de la migración y plantea la necesidad de una revisión de los acuerdos internacionales en la materia. Por desgracia, el TLCAN no previó el libre flujo de las personas como ha ocurrido en todos los procesos de integración convenidos en otras regiones del mundo.

El carácter asimétrico de las relaciones establecidas en ese tratado hacía presumir un aumento acelerado de los flujos migratorios que desde de la vigencia de dicho documento suma alrededor de 9 millones de personas, es decir, cerca de la mitad de los que habían emigrado durante el resto del siglo XX. Cabe recordar que a la libre circulación de las mercancías, servicios y transacciones financieras, en Europa se han añadido la libertad de tránsito y de residencia en cualquier otro país de la Unión, lo que no ha ocurrido en nuestra relación con América del Norte.

Bajo la apariencia de un tratado de libre comercio se esconde un proceso avanzado de integración, que comprende la recepción de fuerza de trabajo para efectos económicos, pero que al mismo tiempo la combate, la discrimina y le niega el reconocimiento de sus derechos. Esto no puede ser la base de una relación armoniosa y justa entre nuestros países. La migración es el tema actual de desencuentro y el principal saldo pendiente de la agenda bilateral, pues el intenso y desigual intercambio comercial entre México y los Estados Unidos ha creado un mercado de facto que las autoridades de ese país se niegan a regularizar: el mercado laboral.

Los trabajadores migratorios han realizado grandes aportaciones a la economía norteamericana y también a la mexicana. Actualmente, a pesar de la crisis, se siguen recibiendo más de 20 mil millones de dólares anuales en remesas, lo que representa el mayor ingreso de dólares al país sólo por debajo del tráfico de drogas. A pesar de ello, ninguno de los dos gobiernos ha asumido las responsabilidades que tienen con estos trabajadores y sus familias.

Según la Encuesta sobre la Comunidad Estadounidense (*American Community Survey*) de la Oficina del Censo de 2008, se calculaba en los Estados Unidos 46'822,000 personas de origen hispano, de las cuales 30'747,000 son de origen mexicano. De este último número de personas, 19'375,000 nacieron en Estados Unidos y 11'372,000 en México, aunque no se incorpora la cifra exacta de los indocumentados.

El Estado mexicano no puede ser pasivo ante medidas arbitrarias y denigrantes como la construcción de muros fronterizos y las leyes que pretenden criminalizar, por mera apariencia y condición étnica, a los latinoamericanos.

El recrudecimiento de la política antimigratoria en los Estados Unidos, por la Ley SB 1070 del estado de Arizona, nos obliga a reforzar la defensa de nuestros compatriotas en ese país. Es ineludible la responsabilidad del Estado mexicano en la activa promoción del respeto y la garantía de los derechos individuales, civiles, políticos, laborales y culturales de los nacionales en el extranjero.

Es necesario reconocer que la migración es un derecho inalienable. Conforme al numeral 2 del artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos:

“2. Toda persona tendrá derecho a salir libremente de cualquier país, incluso del propio.”

Deben crearse mejores condiciones económicas y sociales para que los mexicanos permanezcan en el país. Si bien la migración es un derecho fundamental, reconocido por instrumentos internacionales, es pertinente implementar políticas internas y mecanismos de solidaridad internacional que protejan tanto a los que deciden salir de su país como a los que desean permanecer en él. La decisión de migrar debe ser un acto libre y voluntario de las personas y no el último recurso ante las circunstancias económicas.

Diversos Estados nacionales cuyas poblaciones poseen altas tasas de emigración han legislado para proteger los derechos e intereses de sus nacionales. La Constitución turca señala en su artículo 62, fracción X, inciso C, que “El Estado tomará las medidas necesarias para asegurar la unidad de la familia, la educación de los niños, la satisfacción de las necesidades culturales y de seguridad social de los nacionales turcos en el exterior y adoptará las medidas adecuadas para salvaguardar sus vínculos con el país y auxiliarlos en su repatriación”.

Del mismo modo la Constitución rumana establece en su artículo 7 que “El Estado apoya el fortalecimiento de los vínculos con los rumanos en el extranjero y contribuye a la preservación, desarrollo y expresión de su identidad étnica, cultural, lingüística y religiosa”.

Hemos exigido de manera reiterada al gobierno de nuestro vecino del norte que respete los derechos humanos de los migrantes mexicanos; por desgracia, México no ha practicado una política equivalente hacia los migrantes que provienen del sur. Olvidamos a menudo que por nuestra situación geográfica y económica somos un país de expulsión, tránsito y destino de migrantes.

Por congruencia política e imperativo jurídico, es indispensable atender de manera efectiva los derechos de los migrantes extranjeros que atraviesan el territorio nacional o deciden establecerse en el mismo. De otra manera nos hacemos cómplices de las autoridades estadounidenses, que al no poder sellar nuestra frontera norte nos han impuesto sellar la frontera sur.

Nuestro planteamiento se sustenta en lo previsto por la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, que en sus artículos primero y segundo protegen a éstos sin distinción de raza, color, lengua u origen nacional durante todo el proceso de migración.

Es cierto que una facultad soberana de los Estados es el establecimiento de sus propias políticas migratorias y decisiones legislativas al respecto; también, que desde la creación de las Naciones Unidas se ha considerado que los derechos humanos corresponden a una categoría universal que debe determinar la conducta interna de los Estados. Consecuentemente, estos últimos son responsables por las decisiones económicas y vínculos internacionales que promueven esa migración, lo cual los obliga a su adecuada legalización.

También la Declaración sobre los Derechos Humanos de los Individuos que no son Nacionales del País en el que Viven, en los artículos 5, apartado 1, inciso a) y el artículo 6, establece que los extranjeros gozarán del derecho a la vida y a la seguridad personal y que no podrán ser privados de su libertad ni serán sometidos a torturas ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

El trato vejatorio que se ha dado a los migrantes constituye una flagrante violación al conjunto de prácticamente todos sus derechos humanos.

Por otra parte, como país de recepción y tránsito, México ha mostrado un profundo desdén por los migrantes del sur, ha tolerado violaciones graves por parte de funcionarios de los tres órdenes de gobierno y se ha desentendido de delitos cometidos por la delincuencia organizada, lo que incluso ha motivado reproches por parte de la comunidad latinoamericana.

Deben revisarse profundamente las atribuciones y prácticas de los órganos y funcionarios que participan en los filtros de tránsito y que han orillado a los migrantes a optar por rutas alternas y peligrosas. Es preciso respetar la garantía constitucional de libre tránsito para todas las personas que estén en el país.

Según un informe de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, entre septiembre de 2008 y febrero de 2009, se registraron 9,758 casos de secuestro de migrantes en territorio nacional. La situación ha adquirido tal relevancia y preocupación ante la comunidad internacional que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha solicitado al gobierno mexicano adoptar vías concretas para solucionarla, en vista de las masacres recientemente cometidas y del hecho de que las víctimas son los más pobres del continente.

La defensa de los mexicanos en el exterior debe garantizarse en la misma medida que el respeto a los derechos de los migrantes en nuestro territorio.

Por tanto, se propone la siguiente redacción constitucional en el cuarto párrafo del artículo 134:

La nación mexicana trasciende sus fronteras territoriales. El Estado reconoce el derecho humano a la migración. En consecuencia, protegerá y promoverá los derechos de los mexicanos en el extranjero, con independencia de su condición migratoria, conforme a las normas del derecho internacional; fortalecerá sus vínculos con la nación; atenderá sus necesidades, y los defenderá frente a toda violación a sus derechos fundamentales.

Y un párrafo sexto al artículo 134:

En consonancia con el artículo 1º de esta Constitución, el Estado mexicano observará el más estricto respeto a los derechos humanos y a la identidad cultural de los migrantes que se encuentren en su territorio. Concederá los derechos de asilo, refugio y protección ampliada a toda persona que lo solicite en los términos previstos en los instrumentos internacionales.

c. DERECHOS POLÍTICOS-ELECTORALES Y REPRESENTATIVOS DE LOS MEXICANOS QUE SE ENCUENTRAN EN EL EXTERIOR

Los mexicanos en el exterior que mantienen vínculos y les concierne la vida pública del país también enfrentan problemas ante la falta de representación política. Existen órganos del Estado que procuran la protección de los mexicanos residentes en el extranjero; no obstante, su función ha sido deficitaria para el ejercicio pleno de los derechos humanos. Tal es el caso de los derechos político-electorales, los cuales deben ser reconocidos independientemente del lugar de residencia de los ciudadanos.

En el programa de la Revolución Democrática de 1990 –que me correspondió coordinar– se incluyó el tema bajo el rubro de “Restitución de Derechos Ciudadanos”, que contemplaba también los Derechos a la representación política de los habitantes del Distrito Federal. El texto dice así:

“No existe argumento jurídico, moral ni políticamente válido para impedir que los mexicanos residentes en el extranjero emitan su voto y participen en la vida democrática del país: [...] Exigimos que los mexicanos de afuera puedan votar, mediante procedimientos inobjetables de control ciudadano, para Presidente de la República, así como en cualquier consulta plebiscitaria o referéndum nacional”.

El asunto fue eludido en las primeras negociaciones de la reforma electoral de ese año, que arrojó resultados precarios. Sin embargo, se retomó en los Diálogos de Bucareli iniciados en enero de 1994, pero no se llegó a ningún acuerdo por la cercanía de los comicios federales. La discusión se reanudó un año después en el marco de la llamada “Reforma Electoral Definitiva”. Fue así, que en julio de 1996 acordamos lo siguiente:

“Hacer posible el voto de los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero modificando el artículo 36 Constitucional y adicionando un artículo transitorio que establecería que este derecho solo podrá ejercerse para elección presidencial. La forma de su ejercicio se determinará en la Ley de la materia y estará vinculado a los trabajos de Registro Nacional Ciudadano y la correspondiente expedición de la Cédula de Identidad.”

Cabe destacar que este compromiso fue suscrito por los presidentes de los partidos políticos Alberto Anaya, Felipe Calderón, Porfirio Muñoz Ledo y Santiago Oñate Laborde, figurando como testigo de honor el presidente Ernesto Zedillo.

Frente a la inacción legislativa, y en el marco de una revisión integral de la Constitución, la Comisión de Estudios para la Reforma del Estado reasumió el tema en el año 2000 y tras un amplio debate presentó las siguientes propuestas:

“Instrumentar los mecanismos que permitan a los compatriotas en el extranjero ejercer su derecho a votar y ser votados.

Atribuir al Instituto Federal Electoral la responsabilidad de realizar el registro y empadronamiento de los mexicanos residentes en el extranjero.

Reconocer a los mexicanos residentes en el exterior el derecho a contar con representación política en el Congreso de la Unión (no se definió el método para concretarlo).

Establecer como norma constitucional que sean diputados quienes representen a los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero.”

Algunos se manifestaron por introducir una reforma a la Carta Magna “que fortalezca y explicita la vigencia de esos derechos”, aunque tampoco se pronunciaron por las formas de aplicación. No obstante, todos coincidieron en que esas figuras ya se practican en numerosos países con el propósito de estrechar los vínculos políticos y económicos con sus comunidades nacionales en el exterior, sin que esto haya sido considerado invasión alguna de soberanía ni se hayan requerido acuerdos diplomáticos o instrumentos internacionales. Esta discusión fue sacrificada por los intereses de corto plazo y las expectativas electorales de los partidos durante una década entera.

En 2006 los mexicanos en el exterior votaron por primera vez en elecciones presidenciales. Sin embargo, aún existe una agenda pendiente al respecto, sobre todo a nivel federal. Algunas entidades federativas han avanzado en este renglón, entre las que destacan los estados de Zacatecas y

Michoacán. Muchos países ya reconocen estos derechos a sus nacionales. En Latinoamérica: Argentina, Barbados, Brasil, Canadá, Colombia, Estados Unidos, Perú, República Dominicana y Venezuela tienen legislaciones que específicamente consignan estos derechos, en algunos casos, también para elecciones municipales.

México es uno de los países con más migrantes en el mundo. El Estado debe reconocer constitucionalmente la ampliación de sus derechos electorales, posibilitando a nuestros connacionales residentes en el exterior para elegir a sus representantes en elecciones de diputados federales y locales. Del mismo modo, debe incorporarse su derecho al sufragio pasivo, es decir, a ser candidatos y competir en elecciones para un cargo de representación popular.

En el marco de la discusión sobre la reforma política, los partidos han presentado separadamente algunas propuestas para representar en el legislativo federal a los mexicanos que residen en el exterior. Por nuestra parte presentaremos en iniciativa por separado las fórmulas de elección y representación que constituyen, en nuestro criterio, la síntesis de las que se han discutido hasta ahora y consideramos las más adecuadas para llevar adelante estos propósitos por medio de un consenso amplio de las fuerzas políticas del país.

Proponemos la inclusión del siguiente texto al quinto párrafo del artículo 134:

Los ciudadanos mexicanos que se encuentren en el extranjero tienen el derecho a votar en elecciones libres, directas y universales para Presidente de la República; a elegir sus representantes al Congreso, y a participar en consultas nacionales conforme a lo previsto por esta ley fundamental. Podrán además votar en elecciones locales y elegir a sus representantes en los Congresos de los Estados y en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal conforme lo estipulen las constituciones respectivas.

Por todo lo anteriormente expuesto, presento a este H. Congreso de la Unión la siguiente iniciativa con proyecto de:

Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de los artículos 72, 73, 76, 88, 89, 126, 133 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Único. Se modifica el apartado H del artículo 72; se traslada el texto de la fracción V del artículo 73 a la fracción IV y se modifican las fracciones V y VI; se modifica la fracción I del artículo 76, el artículo 88, la fracción X del artículo 89; se traslada el texto del artículo 134 para adicionarse al artículo 126; se modifica la denominación del actual Título Octavo para comprender los artículos 133, que se modifica y se le adicionan seis párrafos, y el artículo 134, al que se adicionan nueve párrafos; se modifica la denominación del Título Noveno y se reubica a fin de que comprenda los artículos 135 y 136; para quedar como sigue:

Artículo 72. [...]

A a G [...]

H. La formación de las leyes o decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras, con excepción de los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán discutirse primero en la

Cámara de Diputados; **los que se refieran a la política exterior y celebración de tratados, se discutirán primero en la Cámara de Senadores.**

I. [...]

J. [...]

[...]

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

I a III [...]

IV. Para cambiar la residencia de los Supremos Poderes de la Federación.

V. Para legislar en materia de política exterior y celebración de tratados internacionales. Para examinar la conducción de la política exterior desarrollada por el Ejecutivo de la Unión, supervisar su ejecución y solicitar en cualquier tiempo las explicaciones que estime pertinentes al Secretario de Despacho correspondiente. Asimismo, para analizar las labores de protección y promoción de los derechos de los migrantes mexicanos en el exterior.

Por lo que hace a la observancia de los tratados, ambas cámaras podrán llamar a comparecer a toda autoridad pública responsable de aplicarlos.

VI. Para aprobar los tratados internacionales que suscriba el Ejecutivo de la Unión, así como su decisión de terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos, en los términos que disponga la ley. Todo acuerdo internacional que comprometa a la Unión tendrá carácter de tratado.

Los compromisos internacionales celebrados por el titular del Ejecutivo o por la Administración Pública Federal que afecten el interés nacional o la esfera jurídica de las personas serán sometidos a la aprobación del Congreso.

VII a XXX [...]

Artículo 76. Son facultades exclusivas del Senado:

I. Aprobar la iniciación y suspensión de relaciones diplomáticas, así como la apertura o el cierre de misiones diplomáticas y consulares.

II. a XII. [...]

Artículo 88. El Presidente de la República podrá ausentarse del territorio nacional hasta por **cinco** días, informando previamente de los motivos de la ausencia al **Congreso de la Unión** o a la Comisión Permanente en su caso, así como de los resultados de las gestiones realizadas. En ausencias mayores a **cinco** días **consecutivos**, se requerirá permiso del **Congreso** o de la Comisión Permanente. **En ningún caso podrá permanecer en el extranjero más de 30 días al año.**

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

I. a IX. [...]

X. Dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados internacionales **en representación de los Estados Unidos Mexicanos**, así como terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos, sometiéndolos a la aprobación del **Congreso**.

XI. a XX. [...]

Artículo 126. No podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el Presupuesto o determinado por la ley posterior.

(Se traslada el texto del actual artículo 134)

Los recursos económicos de que dispongan la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

Los resultados del ejercicio de dichos recursos serán evaluados por las instancias técnicas que establezcan, respectivamente, la Federación, los estados y el Distrito Federal, con el objeto de propiciar que los recursos económicos se asignen en los respectivos presupuestos en los términos del párrafo anterior. Lo anterior, sin menoscabo de lo dispuesto en los artículos 74, fracción VI y 79.

Las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen, se adjudicarán o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas mediante convocatoria pública para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

Cuando las licitaciones a que hace referencia el párrafo anterior no sean idóneas para asegurar dichas condiciones, las leyes establecerán las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos para acreditar la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado.

El manejo de recursos económicos federales por parte de los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se sujetará a las bases de este artículo y a las leyes reglamentarias. La evaluación sobre el ejercicio de dichos recursos se realizará por las instancias técnicas de las entidades federativas a que se refiere el párrafo segundo de este artículo.

Los servidores públicos serán responsables del cumplimiento de estas bases en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.

Los servidores públicos de la Federación, los Estados y los municipios, así como del Distrito Federal y sus delegaciones, tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad

los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

Las leyes, en sus respectivos ámbitos de aplicación, garantizarán el estricto cumplimiento de lo previsto en los dos párrafos anteriores, incluyendo el régimen de sanciones a que haya lugar.

TÍTULO OCTAVO De la Celebración de Tratados Internacionales y de la Política Exterior del Estado Mexicano

Artículo 133. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados celebrados y que se celebren por el **Ejecutivo de la Unión, aprobados por el Congreso,** serán la Ley Suprema de **la República. Las normas de derechos humanos contenidas en los tratados internacionales tendrán jerarquía constitucional.** 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.

El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, en el ámbito de sus respectivas competencias, deberán legislar a fin de incorporar al derecho interno las disposiciones de esos instrumentos. Cuando fuese necesario se introducirán las reformas constitucionales correspondientes.

Las resoluciones y sentencias en materia de derechos humanos emitidas por tribunales internacionales cuya competencia haya sido reconocida por el Estado mexicano serán de observancia obligatoria. Las leyes federales y locales establecerán las conductas punibles y los procedimientos correspondientes para la ejecución de las mismas.

El Ejecutivo solicitará al Congreso autorización para iniciar la negociación o revisión de un tratado, a efecto de involucrarlo en el proceso y facilitar su posterior aprobación.

Los tratados que modifiquen la estructura o funcionamiento de las instituciones republicanas, los que contraríen los propósitos del desarrollo nacional establecidos en el artículo 25 constitucional y los que impliquen integración con otros Estados deberán ser sometidos a consulta popular y aprobados por referéndum.

No podrán celebrarse tratados, acuerdos o convenios que vulneren el ejercicio de la soberanía nacional, que permitan la intervención militar extranjera en territorio mexicano o aquellos que limiten o restrinjan los derechos de los gobernados.

Las Entidades Federativas y los municipios podrán celebrar acuerdos con entidades de otros países y organismos internacionales, siempre que no vulneren los intereses nacionales; en todo caso, serán aprobados por el Senado.

Artículo 134. La política exterior del Estado mexicano se regirá por los propósitos y principios de la convivencia internacional que ha contribuido a forjar y que están contenidos en los instrumentos de los que forma parte, primordialmente: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; la lucha por la paz y la seguridad internacionales; el respeto de los derechos humanos; el desarrollo sustentable de las naciones, y la equidad económica internacional.

Dicha política se orientará a la defensa y promoción del interés nacional conforme lo disponen el primer párrafo del artículo 25 y los artículos 3º y 26 de esta Constitución. El Plan Nacional de Desarrollo contendrá un capítulo de política exterior, cuyos lineamientos no podrán contradecir los propósitos y principios enunciados.

Procurará la formación de una comunidad de naciones latinoamericanas y del Caribe a fin de establecer una zona de paz, libre movilidad de las personas, concertación política, asociación económica, proyecto comunitario e identidad pluricultural. Promoverá la conformación de organismos supranacionales entre esos Estados que posibilite la creación de una ciudadanía común.

La nación mexicana trasciende sus fronteras territoriales. El Estado reconoce el derecho humano a la migración. En consecuencia, protegerá y promoverá los derechos de los mexicanos en el extranjero, con independencia de su condición migratoria, conforme a las normas del derecho internacional; fortalecerá sus vínculos con la nación; atenderá sus necesidades, y los defenderá frente a toda violación a sus derechos fundamentales.

Los ciudadanos mexicanos que se encuentren en el extranjero tienen el derecho a votar en elecciones libres, directas y universales para Presidente de la República; a elegir sus representantes al Congreso, y a participar en consultas nacionales conforme a lo previsto por esta ley fundamental. Podrán además votar en elecciones locales y elegir a sus representantes en los Congresos de los Estados y en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal conforme lo estipulen las constituciones respectivas.

En consonancia con el artículo 1º de esta Constitución, el Estado mexicano observará el más estricto respeto a los derechos humanos y a la identidad cultural de los migrantes que se encuentren en su territorio. Concederá los derechos de asilo, refugio y protección ampliada a toda persona que lo solicite en los términos previstos en los instrumentos internacionales.

El Ejecutivo de la Unión dirigirá la política exterior mexicana a través de la Secretaría de Relaciones Exteriores, en coordinación con las dependencias competentes. Para tales efectos contará con un Servicio Exterior permanente integrado por funcionarios al servicio del Estado encargado de representarlo y de ejecutar la política exterior de México en el extranjero.

El Congreso de la Unión establecerá el Consejo Nacional de Política Exterior, que contribuirá al diseño, coordinación y evaluación de las relaciones internacionales del país. Dicho Consejo deberá incorporar a las entidades económicas, sociales, cívicas y culturales que realicen actividades o mantengan vínculos con el exterior.

Los poderes públicos garantizarán que la política interior concuerde con los propósitos y principios de la política exterior.

TÍTULO NOVENO

De las Reformas a la Constitución y la Inviolabilidad de la Constitución

Artículo 135. [...]

[...]

Artículo 136. [...]

Transitorios

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

Artículo Segundo. Al inicio de la vigencia del presente decreto, el Ejecutivo Federal y el Congreso de la Unión revisarán las reservas hechas a los tratados a fin de retirarlas.

Artículo Tercero. En cumplimiento con lo dispuesto por el párrafo tercero del artículo 133, el Congreso de la Unión expedirá la ley reglamentaria correspondiente en un plazo máximo de un año a partir de la entrada en vigor del presente decreto. En tanto, las resoluciones de los tribunales internacionales se ejecutarán en los términos previstos en las mismas.

Artículo Cuarto. Para la creación del Consejo Nacional de Política Exterior previsto en el octavo párrafo del artículo 134, el Congreso de la Unión contará con un plazo máximo de un año a partir del inicio de la vigencia del presente decreto.

Notas

1 SORENSEN, Max. Manual de Derecho Internacional Público. Fondo de Cultura Económica. México. 1992.

2 FABELA, Isidro. Los Estados Unidos contra la Libertad. Estudios de Historia Diplomática Mexicana. Barcelona. 1988.

3 Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales, y de Relaciones Exteriores sobre Ley de Nacionalidad, con fecha del 12 de diciembre de 1997.

Palacio Legislativo de San Lázaro, México, Distrito Federal, a 2 de febrero de 2011

Diputado Porfirio Muñoz Ledo (rúbrica)