

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 89 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 adiciona un párrafo a la fracción I del artículo 89 de la Constitución para limitar la facultad reglamentaria del poder ejecutivo.

Exposición de Motivos

Hace no muchos años, algunos sosteníamos que el Ejecutivo mexicano no había abusado de las facultades reglamentarias porque el régimen no había tenido características militares, porque el presidente hasta ese momento tenía el control político de ambas Cámaras y, porque los rasgos políticos de un sistema fundado en un partido hegemónico hacían innecesario el abuso de esas facultades¹. Con la aparición de los gobiernos divididos, el fin del sistema de partido hegemónico y, los impactos de una globalización desde arriba, la situación cambió; hoy en día, la facultad reglamentaria, principalmente por la vía de las normas generales administrativas (normas oficiales mexicanas) ha fortalecido las competencias reguladoras del ejecutivo y de la administración pública, los que se constituyen como legisladores por encima de lo previsto en la ley. Ésta suele, por otra parte, delegar en el ejecutivo y en sus instancias, la facultad legislativa.

Los hechos anteriores no tienen ningún fundamento en la Constitución. Ni en el principio de división de poderes contemplado en el artículo 49 de la Constitución ni en las facultades implícitas de la fracción XXX del artículo 73 de la Carta Magna ni en las facultades residuales de las entidades federativas que se desprenden del artículo 124 de la Constitución. Y obviamente, esos hechos tampoco tienen justificación a la luz de lo previsto en la fracción I del artículo 89 de la Constitución ni en su interpretación doctrinal.

La facultad reglamentaria como facultad propia del poder ejecutivo se encuentra en todas las constituciones mexicanas que antecedieron a la Constitución de 1857. Las leyes fundamentales de México señalaron que el reglamento no podía alterar ni modificar la ley de la que derivaba y dependía. Siempre se entendió que el reglamento era un ordenamiento subordinado a la ley que se justificaba en ella misma.

En el artículo 85 fracción I de la Constitución de 1857 se estableció la fórmula oscura que hoy prevalece en el artículo 89 fracción I de la Constitución de 1917, esto es, que es facultad del ejecutivo promulgar y ejecutar las leyes proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia. La redacción de la fracción citada significó para la doctrina jurídica durante décadas la facultad reglamentaria del ejecutivo.

Para Felipe Tena Ramírez, los reglamentos expedidos por el ejecutivo tienen que referirse a las leyes del Congreso de la Unión y, por tanto, la facultad reglamentaria no tiene por objeto desarrollar preceptos de la Constitución (reglamentos autónomos). El reglamento se encuentra subordinado a la ley y persigue la ejecución de ésta, desarrollando y complementando en detalle las normas

contenidas en la ley. El reglamento no puede exceder el alcance de la ley ni tampoco contrariarla, sino que debe respetar su letra y espíritu. El reglamento es a la ley lo que la ley es a la Constitución; es el eslabón entre la ley y su ejecución ².

Según Gabino Fraga, el “reglamento es una norma o conjunto de normas jurídicas de carácter abstracto e impersonal que expide el poder ejecutivo en uso de su facultad y que tiene por objeto facilitar la exacta observancia de las leyes expedidas por el poder legislativo” ³. Se trata de una norma impersonal, general y abstracta que emana del ejecutivo y es un medio para la ejecución de las leyes. En todo caso lo señalable es que la ley se expide en el ejercicio de una soberanía más radical que representa a la nación y que el reglamento se expide en virtud de una competencia más limitada para permitir la ejecución de la ley.

Es importante señalar que la facultad reglamentaria, por principio general, salvo las excepciones que la Constitución establezca, no puede tener por objeto preceptos de la propia Constitución General de la República, pues la reglamentación de éstos incumbe al poder legislativo a través de las leyes reglamentarias u orgánicas. El artículo 27 párrafo quinto de la Constitución le concede al Ejecutivo la facultad de reglamentar directamente –sin que exista ley previa- la utilización y extracción de las aguas del subsuelo; y, el artículo 73 fracción XVI de la Constitución faculta al Consejo de Salubridad General, que depende directamente del presidente, a dictar disposiciones generales en materia de salubridad.

La Constitución establece en el artículo 92 que todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del presidente deberán estar firmados por el secretario de estado o jefe administrativo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos. Al igual que las leyes y otras disposiciones, los reglamentos deben ser publicados, para que se conozcan y sean cumplidos, en los diarios y gacetas oficiales, según lo prevén los artículos 3 y 4 del Código Civil.

Durante mucho tiempo, la jurisprudencia mexicana, consideró al igual que la doctrina, que el reglamento participa de la naturaleza de la ley, únicamente en cuanto a que ambos ordenamientos son de naturaleza impersonal y abstracta y, dos características separan de la ley al reglamento en sentido estricto; este último sólo puede emanar del presidente, que es a quien incumbe proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de la ley, y es una norma subalterna que tiene su medida y justificación en la ley. Sin embargo, en los últimos años esa situación se ha modificado olvidando criterios de los años cuarenta del siglo XX, que estimaron por ejemplo, que la facultad reglamentaria era indelegable en otras autoridades administrativas, aunque lo estableciera la ley, porque ello implicaba subvertir el orden constitucional y destruir la unidad del poder que deriva de la titularidad unipersonal dispuesta por la Constitución para el poder ejecutivo ⁴.

Como lo señala Víctor Blanco Fornieles esta caracterización del reglamento administrativo continuó durante todo el siglo XX hasta finales del mismo. Su forma más acabada se encuentra en la jurisprudencia de agosto de 1990, I, 3. A. J/25, del tercer colegiado en materia administrativa del primer circuito que resumió la doctrina del reglamento administrativo en los siguientes puntos ⁵:

1. La facultad reglamentaria corresponde al titular del Poder Ejecutivo.
2. Tiene la función de mejor proveer en la esfera administrativa el cumplimiento de las leyes, que consiste en facilitar a sus destinatarios su observancia. Va en esto implícita una limitación: no podrá el reglamento introducir requisitos ni obligaciones adicionales a los que la ley dispone expresamente.

3. Las disposiciones reglamentarias deben ser generales, imperativas y abstractas, y detallar las hipótesis y supuestos normativos de aplicación de las normas legales.

4. Las razones de utilidad y necesidad no son suficientes para justificar el desborde de la esfera de atribuciones propia del Poder Ejecutivo, que se delimita, explícita o implícitamente, en la ley reglamentada, y que es la fuente de obligatoriedad del reglamento, que está limitado funcionalmente a la exacta observancia de la ley.

5. El principio de reserva de ley no está constreñido a ciertas materias, sino que consiste en la determinación de qué, quién, dónde y cuándo, de una situación jurídica general, hipotética y abstracta.

6. Al reglamento compete el cómo de esos mismos supuestos y no puede referirse al qué, quién, dónde y cuándo si no están dispuestos previa y explícitamente por la ley.

7. La subordinación del reglamento a la ley tiene sentido en función de esas cuestiones abarcadas por la reserva de ley; por eso no puede ir más allá de ella, ni extenderla a supuestos distintos, ni contradecirla.

8. La facultad reglamentaria no es una facultad supletoria, no puede ejercerse para llenar las lagunas de la ley, para reformarla, y ni siquiera para remediar el olvido o la omisión en que pueda haber incurrido el legislador.

9. La ley es la justificación y medida del reglamento.

A partir de 1995 el poder judicial de la federación cambia los criterios anteriores. Por ejemplo, el principio de reserva de ley se considera sólo respecto de ciertas materias y se estima que en todo lo demás, en ejercicio de la facultad reglamentaria, se puede disponer ex novo. Se ha llegado al extremo de sostener que a través del reglamento el presidente puede complementar y desarrollar a la ley. También, de forma incorrecta, se ha sostenido que el reglamento interior es fuente suficiente y bastante de competencias de autoridad que inciden en los derechos de los gobernados.

Como dice Blanco Fornieles, el sistema de distribución de competencias adoptado por la Constitución en el artículo 124 es rígido, especialmente respecto de las autoridades federales, para las que la Constitución establece que sólo tienen las facultades que expresamente la Constitución les otorga. Las facultades implícitas que regula la fracción XXX del artículo 73 de la Constitución tienen estas características: se encuentran en relación causal con las facultades explícitamente conferidas por la Constitución a los poderes federales; respecto de ellas rige el principio de reserva de ley; y sólo pueden ser utilizadas por el Congreso de la Unión. Desde hace algunos años el criterio asumido por los tribunales colegiados respecto a las facultades implícitas se aparta de la Constitución porque permite que el ejecutivo y sus instancias administrativas desarrollen dichas facultades ⁶.

El abuso de lo anterior se ha hecho patente con la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, que permite el establecimiento de procedimientos nuevos y complejos no previstos previamente en la ley. Las normas oficiales mexicanas como normas generales sin ley previa que regule una situación hipotética, general y abstracta, implican una violación al principio de división de poderes contemplado en el artículo 49 de la Constitución. Las normas oficiales mexicanas violentan las facultades del poder legislativo y constituyen una delegación injustificada de competencias del

legislativo a instancias de la administración que no representan la titularidad del poder ejecutivo. Es decir, no tienen asideros constitucionales.

La segunda sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido incorrectamente que el presidente de la República puede válidamente, a través de la remisión desde el reglamento a una NOM (Norma Oficial Mexicana), hacer competente a una autoridad que constitucionalmente está sujeta a él para regular a los particulares. También ha resuelto que el reglamento interior de las dependencias administrativas es fuente válida de competencias y facultades, lo que carece de sustento constitucional. El principio de reserva de ley ha quedado desnaturalizado a unas cuantas materias y con ello se ha dado paso a la expansión de la función normativa del titular del Poder Ejecutivo y del resto de la administración pública ⁷.

Todo lo anterior resulta aberrante y, por ello, es necesario proponer la adición de un párrafo a la fracción I del artículo 89 de la Constitución, para que la facultad reglamentaria quede constreñida a lo siguiente

1. Que queden prohibidos los reglamentos autónomos, salvo los que prevea explícitamente la Constitución.
2. Que la facultad reglamentaria quede exclusivamente conferida al titular del Poder Ejecutivo y que las dependencias y entidades de la administración pública no pueden realizarla.
3. Que el poder legislativo no pueda delegar al ejecutivo el desarrollo de las leyes.
4. Que el reglamento está limitado funcionalmente a la exacta observancia de la ley.
5. Que el principio de reserva de ley obliga a que el reglamento exclusivamente establezca el modo en que se lleva a cabo la ley, mediante normas impersonales, generales y abstractas.
6. Que el reglamento no puede ir más allá de la ley ni extenderla a supuestos distintos, ni contradecirla.
7. Que la facultad reglamentaria no es una facultad supletoria, no puede ejercerse para llenar las lagunas de la ley, para reformarla, y ni siquiera para remediar el olvido o la omisión en que pueda haber incurrido el legislador.
8. Que la ley es la justificación y medida del reglamento.

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

Que adiciona un párrafo a la fracción I del artículo 89 de la Constitución para limitar la facultad reglamentaria del Poder Ejecutivo.

Artículo Único. Se adiciona un párrafo a la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar en los siguientes términos:

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

I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.

“La facultad reglamentaria está exclusivamente conferida al titular del Poder Ejecutivo. Sólo se reconocerán los reglamentos autónomos que prevea esta Constitución. El Poder Legislativo no puede delegar al Ejecutivo el desarrollo de las leyes. Los reglamentos tendrán por propósito establecer el modo para ejecutar y aplicar la ley y no pueden ir más allá de ésta ni extenderla a supuestos distintos, ni contradecirla. La facultad reglamentaria no puede ejercerse para llenar las lagunas de la ley o para reformarla, y ni siquiera para remediar el olvido o la omisión en que pueda haber incurrido el legislador”;

...

...

...

...

Transitorio

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

Notas

1. Cárdenas Gracia, Jaime, *Una Constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional*, México, UNAM, 1996, pp. 62-53.

2. Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, México, editorial Porrúa, décima segunda edición, 1973, pp. 483 y ss.

3. Fraga, Gabino, *Derecho Administrativo*, México, editorial Porrúa, cuadragésima segunda edición, 2002, p. 104.

4. Quinta Época; Instancia: Segunda Sala; Fuente: Apéndice de 1995; Tomo: Tomo III, Parte SCJN; Tesis: 157; Página 107 (Reglamentos Administrativos).

5. Blanco Fornieles, Víctor, *La normatividad administrativa y los reglamentos en México. Una visión desde la jurisprudencia del Poder Judicial de la Federación*, México, editorial Fontamara, 2006, pp. 43 y 44.

6. Blanco Fornieles, Víctor, *La normatividad administrativa y los reglamentos en México. Una visión desde la jurisprudencia del Poder Judicial de la Federación*, obra citada, pp. 87 y ss.

7. Blanco Fornieles, Víctor, *La normatividad administrativa y los reglamentos en México. Una visión desde la jurisprudencia del Poder Judicial de la Federación*, obra citada, pp. 65 y ss.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 1 de marzo de 2011.

Diputado Jaime Fernando Cárdenas Gracia (rúbrica)

QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y DE LA LEY DE PLANEACIÓN, A CARGO DEL DIPUTADO ARIEL GÓMEZ LEÓN, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

Planteamiento del problema

El Plan Nacional de Desarrollo tiene antecedentes en la programación sectorial surgida en los años setenta como un intento de racionalizar las acciones del sector público, surgiendo programas en educación, agricultura, industria, etcétera. Posteriormente, a principios de los años ochenta, en el régimen del presidente López Portillo con las reformas de 1983, se institucionalizó el Sistema Nacional de Planeación Democrática en el artículo 26 de la Carta Magna, dejando este sistema en manos del Estado, para intentar asegurar que fuera sustentable e integral, fortaleciendo la soberanía nacional, el régimen democrático, y dar equidad al crecimiento de la economía, esperando que sirviera como mecanismo que fomentará la independencia política, social y cultural de la nación, dando como resultado una transformación a la realidad del país.

De este artículo constitucional se advierte que México es un Estado que siempre debe tender a la democratización, sin embargo, ésta no se ciñe únicamente a lo político, sino que además, debe ampliarse a los aspectos sociales y culturales, fijando objetivos nacionales, metas, estrategias y prioridades para accionar el desarrollo integral del país tomando como instrumento los órganos de la administración pública, los que se les asigna recursos económicos, responsabilidades y tiempos de ejecución, estableciendo además los lineamientos de política de carácter global, sectorial y regional, con el fin de ejecutar el plan, por vía de programas como obliga el artículo 16, fracción VI, a las dependencias federales a “procurar” en su programación congruencia con los objetivos y prioridades de los planes y programas de los gobiernos de los estados, es decir, con la finalidad de hacer cumplir con el espíritu del mandato al artículo 26 constitucional, esperando una coordinación del gobierno federal con los estados, proyectando así prevenciones en los programas de gobierno sobre los objetivos que se pretenden alcanzar como país, es decir con esto se trata de sumar, que todos estén en la misma sincronía, siendo esta una condición necesaria para la construcción de un proyecto de nación, de ahí que es necesaria la contribución del Poder Legislativo para la construcción de una política cuya columna vertebral deba ser la prolongación de los intereses nacionales y no solo los tiempos y perspectivas que un solo poder diseñe, sin concluir las metas planteadas, al término de su encargo. Este fenómeno, la falta de continuidad tanto en los planes, como en los programas federales y las constantes modificaciones de éstos frenan el camino avanzado, como los vemos desafortunadamente en la práctica, cada seis años.

De igual manera el artículo 3o. constitucional dispone; que la democracia es uno de los criterios orientadores de la educación y, considera que la primera no es solamente una estructura jurídica y un régimen político, sino que forma un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural de la nación, observando en esta disposición dos conclusiones: La primera es que el concepto de democracia no es limitativo, es decir, la democracia no solamente se constituye por el derecho de voto, ya sea en su acepción activa o pasiva; y la segunda establece a la democracia como un derecho constante, es decir, que no se agota en el ejercicio de los derechos político electorales, pues la teleología democrática pretende mejorar de manera permanente, la vida económica, social y cultural del pueblo.

No omito señalar que el artículo 25 constitucional describe al igual los principios rectores de la economía mexicana al señalar que corresponde al Estado el desarrollo nacional para garantizar que

éste sea integral y sustentable, que fortalezca la soberanía de la nación y su régimen democrático, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo, con una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permitiendo el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege la misma Constitución, reconociendo que el régimen democrático es perfectible y que la rectoría del desarrollo nacional va encaminada a fortalecer la soberanía y el régimen democrático, encontrándonos en este supuesto al Congreso en su actividad legislativa como representante de los intereses del que lo eligió.

Actualmente nuestra legislación atribuye al titular del Poder Ejecutivo federal la responsabilidad de diseñar el Plan Nacional de Desarrollo y las actividades de la administrativa pública federal, acotando la participación del Congreso exclusivamente a la formulación de examen y opinión sobre dicho proyecto, sin existir al día de hoy ordenamiento que obligue a adherir las aportaciones que en su caso realice el legislador, esta práctica constituye un instrumento del presidencialismo, pues la participación del Congreso es mínima y tiene un carácter formal, es decir se le confina a un papel meramente tramitador lo cual representa un retroceso para la democracia y la división de poderes. Es decir, el titular del Ejecutivo elabora el Plan Nacional solo, sin el concurso de los órganos representativos de la política nacional teniendo decisiones vigentes pero no consideradas positivas, recordando la vieja expresión de Jaime I de Castilla “obedézcase pero no se cumpla”, tenía un sentido, justamente ya preludiaba de alguna forma esta organización descentralizada del poder, ¿por qué aceptó y planteó, cuando extendía las cartas forales Jaime I de Castilla “obedézcase pero no se cumpla”? Obedézcase se refiere en el sentido de que se tome como referente, como paradigma, como objetivo a alcanzar, pero que cada quien, en cada comunidad foral haga lo que, de acuerdo con las facultades que se le confieren resulte más conveniente para ellos. Este ejemplo es una muestra de conocimiento de la realidad, es la forma que permite esa interacción entre la construcción normativa y la conducta positiva de los agentes, los destinatarios de la norma.

Cabe señalar que en los últimos tres periodos presidenciales se han elaborado planes nacionales, basados, en el retiro del Estado de la actividad productiva, dando un giro a la planeación en México, ya que buscaron ser más estratégicos y menos detallados en cuanto al diagnóstico y mucho menos comprometidos con las metas fijadas.

La iniciativa prevé que los proyectos de Presupuesto de Egresos, las iniciativas de leyes de ingresos y la aplicación de los instrumentos de política económica, que regulan e inducen los comportamientos económicos de la comunidad y apoyan o fomentan actividades del sector público, traduzcan los objetivos y prioridades del plan y los programas. Ello permitir dar congruencia a los instrumentos de desarrollo económico y social bajo la responsabilidad del Estado.

El congreso de la Unión debería de tener la facultad de rechazar o aprobar el Plan Nacional de Desarrollo y no solo conocer y para dar recomendaciones, estas podrán o no, tomarse en consideración, pero no para evaluar, no para rechazar o aprobar el mencionado plan de la economía nacional.

No es posible llevar a cabo un proceso de planificación del desarrollo, si no partimos de una efectiva participación permanente, no casual y no desde arriba, ya que, sin participación amplia de los actores no hay planificación, habrá en todo caso documentos llamados planes, pero no planificación.

Considero que la actual legislación que nos ocupa cuenta con una marcada concentración de facultades en manos de Ejecutivo federal, y esto ha sido así desde la creación de la Ley de Planeación en 1982, haciendo a un lado mecanismos elementales de participación sin los cuales tal

participación es pura retórica y pura invención, ya que no quedan claros los mecanismos a través de los cuales se llevan a cabo la participación popular, dejando al Congreso de la Unión que es el órgano colegiado representativo de mayor jerarquía en nuestra organización republicana, dejándolo a un lado ubicándolo en un papel de simple oidor de las invenciones y opiniones del Ejecutivo, reduciendo al Congreso al papel de simple oficialía de partes, pese a que es el representante de los ciudadanos mexicanos.

Nosotros creemos como Montesquieu, en su libro *El espíritu de las leyes*, que todo hombre que tiene poder siente inclinación de abusar de él, y para que no se pueda abusar del poder, es preciso que el poder frene al poder, pues quien logra acaecer a este último pretende acumular su capacidad de dominio, para que poco a poco acote los derechos y libertades de los que le permitieron llegar a éste. De ahí la importancia de la división de poderes al garantizar el equilibrio de poder y la libertad de las personas de hacer todo aquello que las leyes permiten.

Montesquieu hace un breve pero enriquecedor análisis; cuando los poderes Legislativo y Ejecutivo se reúnen en la misma persona o en el mismo cuerpo, no puede haber libertad (...). Asimismo no hay libertad si el Poder Judicial no se encuentra separado del Poder Legislativo y Ejecutivo (...). Todo se habría perdido si el mismo hombre, o el mismo organismo, ya sea de los nobles o del pueblo, ejerciera los tres poderes; el de dictar las leyes, el de ejecutar las resoluciones públicas y el de juzgar las causas y pleitos entre particulares. No podemos delegar todo el poder en el Ejecutivo Federal, porque de acuerdo con la tesis expuesta, se tiende a abusar del poder.

En este sentido, el legislador debe examinar, acreditar y aprobar, esta planeación nacional, pues la finalidad es recabar las necesidades reales de los sectores que representa. Es evidente que la no coordinación entre lo que se planea y lo que se presupuesta, ha dado como resultado no solo planes que no se cumplen, sino presupuestos que no se ejercen y proyectos inconclusos, así ¿cómo podremos alcanzar las metas?

Con esta práctica el presidente de la República es el que regula, legisla, interpreta, evalúa al país sin que el Congreso tenga la posibilidad de conocer con exactitud los criterios para elaborar la planeación del país, sino que lo conoce hasta cuando esta puesta en práctica y convertidos en documentos oficiales.

Sin que el Poder Legislativo tenga facultad de voto en la planeación del país. ¿Qué pasa? Finalmente tenemos en la Constitución, un sistema nacional de planeación que no funciona, y no funciona entre otras cosas porque, como bien lo advierte Diego Valadés, señalando que la única obligación que tiene el presidente de la República es mandárselo a que lo conozca el Congreso y ahí se queda, recordemos que con la desaparición de la Secretaría de Programación y Presupuesto, que era la que originalmente iba a encargarse de elaborar estos planes nacionales, transfirió esta facultad a la Secretaría de Hacienda, que es la menos interesada en hacer un Plan Nacional de Desarrollo para no atarse de manos con metas y objetivos, para tener flexibilidad de resolver en el día a día dando respuestas a quien a su juicio convenga otorgando recursos pese a que no los haya, sin lograr un adecuado vínculo entre las políticas de desarrollo y los objetivos e instrumentos de planeación.

Es por esto que señala la importancia de que el Poder Legislativo cuente con herramientas de control y no seguir permitiendo por un lado la ineficacia total de una norma que a lo único que invita es a que nos sintamos totalmente decepcionados con una concepción que no se cumple, con un sistema administrativo o de ejercicio del poder que es un remedo, que no dice nada con la realidad y, entre otras cosas, que está totalmente desconectado de la aprobación o la discusión del Congreso.

La propuesta que aquí se presenta busca nutrir consensos, hoy que estamos inmersos en un proceso de globalización, cambiante, en donde la planeación es indispensable para facilitar la inversión e incorporarnos a la competencia de manera articulada. Es evidente que se necesitan acciones adicionales para resolver los problemas económica y social para alcanzar un desarrollo más equitativo y justo, es indispensable garantizar la participación amplia de planeación, ejecución y supervisión de las acciones públicas, un proceso donde existan coincidencias más allá de la pluralidad y la competencia política, la alternancia democrática hoy es una realidad en prácticamente todo el país.

Argumentos que la sustentan

La planeación democrática constituye un eficaz instrumento para darle rumbo y contenido a nuestra estrategia de desarrollo, mediante un proceso de negociación política que conciliando intereses y atendiendo las necesidades de las mayorías, dé respuesta a los retos de nuestro tiempo. No olvidemos que la democracia es una forma de gobierno en la que el poder reside en el pueblo, y en la que las decisiones de gobierno son adoptadas por los miembros del Estado y no lo contrario.

La soberanía nacional como lo señala el artículo 39 constitucional, reside esencial y originariamente en el pueblo, todo poder público dimana de él, instituido para beneficio del éste, teniendo en todo tiempo el pueblo, el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.

La comunidad se manifestó por la generación y aplicación de planes integrales, por un mayor orden y transparencia en el gobierno por la existencia y la difusión de criterios claros de asignación de recursos, entre otras demandas.

Durante varios decenios el Estado mexicano ha llevado a cabo numerosos esfuerzos y utiliza, do diversos instrumentos de planeación, aun cuando su concepción ha ido variando.

Recordemos que en 1930 se trataba principalmente de realizar un inventario regionalizado de recursos, para planear las obras públicas que requería la construcción de la infraestructura física, que apoyara el programa nacional. Los planes adoptados desde entonces representaron avances importantes en el proceso y en las técnicas de planeación. En especial, el Plan Sexenal de 1934-1940 permitió al Estado contar con una clara plataforma de orientación de los procesos de desarrollo.

A partir de entonces se avanzó más en la programación de inversiones que en un sistema integral de planeación. En el Programa de Inversiones Públicas 1954-1958 se utilizaron por primera vez las cuentas nacionales para fijar metas precisas de crecimiento, y se sujetó la inversión pública a un programa general de desarrollo.

El punto de partida de un sistema de planeación es, ante todo, el medio para lograr el ejercicio de las atribuciones que la Constitución y las leyes otorgan al Estado, rector del desarrollo, a fin de registrar y promover la vida económica, social, política y cultural del país, e intervenir en ella para asegurar el cumplimiento de los grandes propósitos nacionales, pero evitando en todo momento inhibir o sustituir las iniciativas individuales y comunitarias de la población para mejorar sus condiciones de vida.

La planeación democrática como método de gobierno, organizará el trabajo y las tareas del sector público, y permitirá incorporar las actividades de los sectores social y privado en la consecución de los objetivos nacionales, constituyendo fundamentalmente, un proceso de participación social en el

que la conciliación de intereses y la unión de esfuerzos permiten el logro de objetivos validados por toda la sociedad. Subordinados al carácter democrático y participativo del sistema que se propone, de esta manera, el Plan, los programas derivados de la actividad de planeación, y las acciones de gobierno expresarán un mandato popular.

Fundamento legal

Con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 77, 78 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a consideración del pleno de la Cámara de Diputados.

Denominación del proyecto de ley o decreto

La presente iniciativa con proyecto de decreto por la que se reforman, modifican y adicionan, los artículos 26 (apartado A) y 73 fracción XXIX.D de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y el artículo 5o. y 21 de la Ley de Planeación, a efecto de dar facultad de aprobación al Poder Legislativo sobre el Plan Nacional de Desarrollo.

Decreto

Artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

A. ...

...

...

En el sistema de planeación democrática, el Congreso de la Unión, lo tendrá que **analizar, discutir y en su caso aprobar.**

B. ...

...

...

Artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

El Congreso tiene facultad:

...

...

...

XXIX.D. Para expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social, **así como discusión y en su caso la aprobación del Plan Nacional de Desarrollo que proponga el Ejecutivo federal.**

Ley de Planeación:

Artículo 5o. El presidente de la República remitirá el Plan al Congreso de la Unión para su examen, **análisis, discusión y, en su caso, aprobación.**

Transitorio Único . Las reformas y adiciones contenidas en este decreto entrarán en vigor a partir del 1 de diciembre de 2013.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 1 marzo de 2011.

Diputado Ariel Gómez León (rúbrica)

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 73, 76, 89 Y 133 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO JORGE HERNÁNDEZ HERNÁNDEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

En ejercicio de la facultad concedida en los artículos 71, fracción II, 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6o., fracción I, 78 y 102 del Reglamento de la Cámara de Diputados, el suscrito, diputado federal por el distrito 11 de Ecatepec de Morelos, estado de México, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional a la LXI Legislatura, somete a consideración del pleno de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de los artículos 73, 76, fracción I, 89, fracción X, y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el objetivo en estricto sentido de fortalecer los trabajos de las Cámaras de Diputados y de Senadores de las facultades expresas y contenidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

Los ámbitos de acción del derecho de un país, como lo demuestra la teoría y práctica jurídica, van más allá de sus fronteras territoriales. Es en este sentido que se habla de los lineamientos que debe de seguir un Estado cuando interactúa con otras naciones o entes de carácter internacional, al hacer alusión del desempeño de una política exterior determinada.

En estos momentos en que la llegada innegable de la globalización en todas las ramas de la actividad humana, y el reflejo de esta situación, en la política exterior de México, es necesario llevar a cabo una reflexión prospectiva y analítica de los principios establecidos a nivel constitucional que se han venido aplicando y el destino que éstos tendrán con la nueva dinámica internacional, ya sea para la adecuación de estos mismos, omisión de algunos, o incluso la integración de nuevos principios.

Una doctrina en política exterior contiene principios, los que debe observar el Ejecutivo de la Unión en la conducción de la política exterior del país, a saber: ¹

1. Principio de la Autodeterminación de los Pueblos.
2. La no Intervención.
3. La Solución Pacífica de Controversias Internacionales.
4. La Proscripción de la Amenaza o del Uso de la Fuerza de las Relaciones Internacionales.
5. La Igualdad Jurídica de los Estados.
6. La Cooperación Internacional para el Desarrollo.
7. La Lucha por la Paz y la Seguridad Internacional.

Estos principios han hecho eco en diferentes escenarios de la vida política, social y cultural de México, sin embargo el papel que juega el Poder Legislativo en su conjunto –Cámara de Diputados, Cámara de Senadores– es preponderante y no sólo enunciativo, es decir, la Cámara de Diputados debe **participar en voz y voto** sobre las consideraciones a la aprobación de tratados, acuerdos, convenios, pactos, protocolos, convenciones internacionales, establecidos en el artículo 89, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Es cierto que la misma Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la sección III, señala las facultades del Congreso, así como de las facultades para cada Cámara –Diputados y Senadores–, las cuales se les conoce como facultades exclusivas.

Al hablar de facultades exclusivas implica la existencia de dos cámaras que comparten funciones de Poder Legislativo. No obstante, en la Constitución de 1824 no hubo facultades exclusivas como tales para cada Cámara. El concepto de facultades exclusivas nace con las reformas del 13 de noviembre de 1874 en las que el Constituyente Permanente tuvo que justificar la reinstalación del Senado, suprimido expresamente en la Constitución de 1857, asignando una naturaleza particular a cada Cámara. A la Cámara de Diputados se le asignó una naturaleza popular y al Senado, una naturaleza federativa.

Con base en esta diferenciación de origen, fue consecuencia necesaria la determinación de funciones. Las facultades exclusivas de cada Cámara, explica Felipe Tena Ramírez, son las que se ejercitan separada, pero no sucesivamente, por cada una de ellas. Su ejercicio no produce leyes, sino decretos que no pueden ser vetados.²

Desde la reforma del 6 de diciembre de 1977, se da al Senado una coparticipación en el análisis de la política exterior de México. A partir de 1917 se le había otorgado como facultad exclusiva la de aprobar los tratados y las convenciones diplomáticas; sin embargo, con la reforma de 1977 a la fracción I del artículo 76 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se consideró que dándole una atribución más genérica, se fortalecería al Senado en esta materia. Hasta el momento no se ha interpretado si el análisis de la política exterior implica desarrollar una función parecida a la del Senado en Estados Unidos, que consiste en dar consejo, además de consentimiento, al Ejecutivo en las negociaciones diplomáticas.

En México es de considerarse el ejemplo del rechazo del Tratado Wyke-Zamacona, por parte del Congreso, el 26 de noviembre de 1861. El resultado fue la dimisión del secretario de Relaciones Exteriores. A partir de los Acuerdos de Bucareli, celebrados en agosto de 1923 con representantes personales de Obregón y Harding, sobre la aplicación retroactiva del artículo 27 constitucional, empezó a decaer en ambos países la formalidad de los tratados internacionales y a surgir, en su lugar, otras formas de acuerdos.

Por ello, con la firmeza y certeza jurídica derivado de un análisis histórico, la honorable Cámara de Diputados debe tener facultades expresas y no implícitas como hasta este momento, para que en conjunto con el Senado de la República analicen, propongan, discutan y aprueben la política exterior desarrollada por el Ejecutivo federal, en un país que en estos momentos exige crecimiento económico para generar los empleos de calidad que otorguen salarios decorosos, derecho a la salud y vivienda, prestaciones de ley ganadas históricamente.

Hoy día, es necesario analizar este tipo de materias que, si bien son un tanto técnicas, por la situación que atraviesa el país de crisis económica, es indispensable conocer los principales andamiajes jurídicos por los que se mueve y aprueban los tratados y acuerdos internacionales

actualmente en nuestro país, y saber qué es necesario cambiar para que en este ámbito también haya una rendición de cuentas apropiada, por parte de las autoridades encargadas del manejo y uso de los tratados internacionales.

El 11 de mayo de 1988 fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se reforma la fracción X del artículo 89 constitucional, emitido por la Comisión Permanente de los Estados Unidos Mexicanos, mediante el cual como ya se ha mencionado se elevaron a rango, quedando el texto como actualmente rige:

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

I. a IX. ...

X . Dirigir la **política exterior** y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la **aprobación del Senado** . En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes **principios normativos** : 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; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales.

XI. a XX. ...

En el proceso legislativo que se llevó a cabo para la aprobación de ésta reforma constitucional, legisladores de diversos partidos en ambas Cámaras intervinieron en la discusión. Entre los argumentos presentados por los mismos ante el Pleno, tanto del Senado como de la Cámara de Diputados, encontramos los que abanderaron a los principios de autodeterminación y de la no intervención, como lo señaló el Senador Humberto Hernández Haddad:

“Sea desde la perspectiva ortodoxa de la dependencia que postulan algunos científicos políticos para comprender las fronteras reales de la autonomía política, o sea desde el enfoque de la escuela de la dependencia no ortodoxa que nos enseña las formas de penetración económica externa y su diferenciación política, que pueden llevar al Estado-Nación a lo que Fernando Henrique Cardoso ha llamado el desarrollo dependiente asociado; sea desde la perspectiva de la transnacionalización, que nos explica la pérdida de referencia de las fronteras nacionales **y en donde los gobiernos nacionales tienen que aprender a coexistir con la organización económica transnacional, siempre en todas y cada una de estas hipótesis la sobrevivencia del Estado nacional, particularmente de aquellos que como México son países en vías de desarrollo con reciente industrialización, encontrarán siempre su mayor fuente de transformación interna y de legitimidad política en los inobjetables principios de la autodeterminación nacional y la no intervención en sus decisiones soberanas.**”

Referirme a este posicionamiento claro y preciso en sus términos declarativos, es esencial y propositivo, ya que el dualismo Estado-nación, permite a la república convivir de manera interactiva en sus tres Poderes ya establecidos en el artículo 49 de nuestra Constitución Política.

Con ello enuncio que la coexistencia bicameral debe legitimarse en los principios capitales del Comercio Exterior como los ha nombrado, el doctor Emilio O Rabasa,³ y ese debe ser el conducto motivado para que el Congreso determine la aprobación, discusión y análisis de los tratados internacionales.

En un concierto de plena participación republicana, democrática y de justicia parlamentaria, obedeciendo a las necesidades industriales, comerciales, servicios y sociales, que en estos momentos requiere el país para una reactivación económica, es necesario someter a consideración de la honorable Cámara de Diputados los tratados, acuerdos, pactos, protocolos, convenciones internacionales, etcétera, en los que tome participación el Ejecutivo federal.

Asimismo, debe analizarse de manera correlacional, para que en las comisiones en las que se discuta el dictamen a favor de esta iniciativa, sea considerado el Principio de Competencia Residual comprendido en el artículo 124 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, la que debe diseccionarse en el ámbito espacial de validez en nuestro sistema federal, es decir, la competencia entre la federación y las entidades federativas para legislar.

De acuerdo a Felipe Tena Ramírez, las facultades del Congreso “son las que se ejercitan separada y sucesivamente por cada una de las dos Cámaras. Esto quiere decir que el ejercicio de la facultad se agota en cada caso concreto hasta que el asunto pasa por el conocimiento de una Cámara primero y de la otra después. Las facultades del Congreso de la Unión están reunidas en su mayor parte, en la enumeración que de ellas hace el art. 73, pero en varios otros preceptos constitucionales, hay dispersas otras facultades de esta primera clase”.⁴

De lo anterior se debe destacar que solo la Constitución otorga facultades a los Poderes de la Unión y de ninguna manera, lo puede hacer alguna otra ley. Por ello esta facultad que corresponde a una cuestión nacional debe estar expresamente establecida en la Constitución, porque sin facultades expresas no se puede expedir leyes con imperio normativo en toda la república.

Ahora bien, la fracción XXX del artículo 73 prevé lo que suele denominarse “facultades implícitas” del citado Congreso, en el sentido de que está capacitado para expedir “todas las leyes que sean necesarias a objeto de hacer efectivas” todas las facultades que le otorga la Constitución y que ésta concede a los Poderes de la Unión.

Por lo antes expuesto y con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II, 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 55, fracción II, 56, 62, 63 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; y 6o., fracción I, del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a consideración del pleno de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de los artículos 73, 76, fracción I, 89, fracción X, y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Primero. Se adiciona la fracción XXIX-P del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

I. a XXIX-O. ...

XXIX-P. Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo federal con base en los informes anuales que el presidente de la República y el secretario del Despacho correspondiente rindan al Congreso.

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.

XXX. ...

Segundo. Se deroga la fracción I del artículo 76 de la Constitución Política de los Estados Unidos de México, para quedar como sigue:

Artículo 76. Son facultades exclusivas del Senado:

I. (Se deroga.)

II. a XII. ...

Tercero. Se modifica la fracción X del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

I. a IX. ...

X. Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, así como terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre éstos, sometiéndolos a la aprobación del **Poder Legislativo** . En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: 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; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales;

XI. a XX. ...

Cuarto. Se modifica el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 133. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con ésta, celebrados y que se celebren por el presidente de la República con aprobación del **Poder Legislativo**, 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.

Transitorio

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

Notas

1 Rabasa, Emilio O. *Los siete principios básicos de la política exterior de México*, de Investigaciones Jurídicas, UNAM, serie Doctrina Jurídica, número 219, primera edición, México, 2005, versión electrónica localizada en la siguiente página en Internet: <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=1588>

2 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Comentada*, serie Textos Jurídicos. Página 321.

3 López-Bassols, Hermilo, en Rabasa, Emilio, *Los siete principios básicos de la política exterior de México* , *Op. Cit.*

4 Tena Ramírez, Felipe. *Derecho constitucional mexicano*. Trigésima segunda edición. Editorial Porrúa. México. 1998. Página 295.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 1 de marzo de 2011.

Diputado Jorge Hernández Hernández (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS; EXPIDE LA LEY QUE CREA LA PROCURADURÍA CIUDADANA PARA LA PREVENCIÓN, ATENCIÓN Y RECEPCIÓN DE QUEJAS CIUDADANAS Y DE ELEMENTOS DE SEGURIDAD PÚBLICA; Y REFORMA EL ARTÍCULO 30. DE LA LEY FEDERAL DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES, A CARGO DE LA DIPUTADA CORA PINEDO ALONSO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE NUEVA ALIANZA

Cora Cecilia Pinedo Alonso, integrante del Grupo Parlamentario de Nueva Alianza a la LXI Legislatura de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 6.1.I, 77.1 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, presenta ante esta soberanía iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona un párrafo segundo a la fracción XXIII del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos por el que se expide la Ley que crea la Procuraduría Ciudadana para la Prevención, Atención y Recepción de Quejas Ciudadanas y de Elementos de Seguridad Pública y se reforma el párrafo tercero del artículo tercero de la Ley Federal de las Entidades con base en la siguiente

Exposición de Motivos

Los cuerpos de seguridad pública, tienen ante la sociedad una imagen que se ha deteriorado a lo largo de los años, la existencia de prácticas de corrupción e ineficiencia, los escasos resultados obtenidos en el combate a la criminalidad las complicidades y la impunidad son sus expresiones mas recurrentes. Por ello consideramos que es urgente construir mecanismos de confianza entre la policía y los ciudadanos, porque se debe respetar su labor como servidores públicos.

Es una realidad que existen prácticas de extorsión al interior de los cuerpos de seguridad pública, mismas que deben ser erradicadas, es urgente incidir y poner un alto a la discrecionalidad con que actúan los mandos de los cuerpos policiacos ya que esta se traduce en un claro abuso de poder en contra de sus subordinados.

Por su naturaleza, las instituciones policíacas funcionan de manera vertical a partir de una lógica de jerarquía, sin embargo, con mucha frecuencia esta estructura se convierte en la mayor fuente de violación a derechos de las y los agentes.

Es importante destacar que una parte importante de las quejas que la Comisión de Nacional de Derechos Humanos recibe de estos servidores públicos son en contra de sus jefes, por la falta de recursos, acoso sexual, obstáculo para las promociones y los asensos, maltrato o corrupción dentro de la propia corporación (según datos del comisionado Luis González Plasencia, de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal). Por ello urge crear una figura que funcione como un auditor de la policía, visitador o un ombudsman con mandato y facultades que le permitan constituirse en abogado defensor de los elementos de seguridad pública cuando éstos sufran las vejaciones señaladas por parte de sus superiores, o que en su caso reciba las quejas de los ciudadanos cuando sean víctimas del uso excesivo de la fuerza pública.

Del contexto anterior conviene formularse el siguiente cuestionamiento: ¿Cómo le podemos exigir a la Policía que respete a la ciudadanía, si el propio Estado degrada a sus agentes a una condición de

ciudadanos de segunda? Esto se observa con mucha claridad en los criterios para emitir correctivos disciplinarios que se convierten en verdaderas torturas para los de rango inferior.

En Nueva Alianza consideramos que para contar con una policía que funcione adecuadamente tenemos que empezar por reconocer y respetar a las personas que han dedicado su vida a esa labor. Reconocer que se tiene una deuda con los buenos policías; en tal sentido para que cumplan con su encomienda responsablemente y nos protejan mejor al colectivo social, se tiene que mejorar sus condiciones de trabajo, sus uniformes, las patrullas o el armamento; los salarios bajos que reciben los vuelve vulnerables frente al poder de corrupción e intimidación del crimen organizado. Se ignora que es mejor tener policías bien pagados, porque se evita corrupción, impunidad y por el contrario se alienta la vocación servicio, el respeto a la institución, son más las ventajas que las contras.

Además de lo anterior es urgente revisar con toda claridad las condiciones en que queda la familia cuando algún elemento pierde la vida en cumplimiento de su deber, derechos que se vuelven nugatorios, la mayoría de las veces.

Como es del dominio público las fuerzas de seguridad pública del país no cuentan con la capacidad estructural que se requiere, ni con el armamento adecuado, no existe una buena coordinación, se presentan complicidades y componendas con los criminales, mas aún adolecen de técnicas de combate para hacer frente a los agresores, la capacitación que reciben es nula o raquítica

Por ello tenemos que avanzar hacia un Estado de Derecho democrático y social, el Estado mexicano tiene que contar con instituciones que auditen el propio actuar estatal, porque sólo mediante la rendición de cuentas y la transparencia es posible hablar de legitimidad de las acciones gubernamentales y por lo tanto consolidar la democracia.

De allí surge la justificación de nuestra propuesta, porque de manera general la presente iniciativa tiene el objeto de instaurar un contralor policial, una figura de ombudsman policial, cuyo objeto será recibir quejas y emitir recomendaciones vinculantes contra quien se dirijan. Además de que revisará la actuación de aquellos elementos a partir de denuncias ciudadanas.

En Nueva Alianza asumimos el compromiso de trabajar para hacer posible que el estado de derecho prevalezca, por ello proponemos el presente proyecto de Ley que crea la Procuraduría Ciudadana para la Prevención, Atención y Recepción de Quejas Ciudadanas y de Elementos de Seguridad Pública para que haya una institución que se encargue de vigilar el marco de actuación de las fuerzas del orden públicas, cuyas funciones serán atender las quejas que le formulen tanto los elementos de policía en contra de sus superiores, como los ciudadanos que consideren violentados sus derechos fundamentales por los excesos en que incurra la fuerza pública.

Los servidores encargados de la seguridad pública y los ciudadanos deben tener muy claro de la función del órgano que se propone crear. Un ente que además de monitorear la actuación de los policías, también pueda verificar sus condiciones de trabajo, para evitar cualquier tipo de abuso o mal desempeño en sus funciones

Esta propuesta debe ser tomada con toda la seriedad que merece, porque este instrumento de control es aplicado en países como Argentina, Brasil, en Estados Unidos (específicamente en el estado de Nueva York), Irlanda del Norte entre otros.

Por ejemplo en el país primeramente nombrado la misión del ombudsman de la Policía de Seguridad Aeroportuaria, es oír los reclamos profesionales y emitir una decisión que el mando de la fuerza deberá acatar. Un agente podría presentarse, por ejemplo, ante el defensor del policía con una queja por haber sido dejado de lado sin justa razón en el momento de una promoción. Otra posibilidad es que un efectivo reclame por entender que su jefe directo posterga su carrera debido a enconos personales. Frente a situaciones así, los agentes contarán con un canal de peticiones por fuera de la estructura de su fuerza.

Otro paradigma es el de la policía del estado de Minas Gerais, Brasil, la figura del ombudsman policial es un mecanismo externo a la policía, que tiene por finalidad dignificar la labor de los policías locales mediante la defensa de sus derechos frente a abusos dentro de su propia corporación. Asimismo, se encarga de resolver conflictos entre ciudadanos y policías. Esta institución se ha destacado durante los últimos nueve años por actividades como: la emisión de una serie de recomendaciones para erradicar prácticas irregulares en las corporaciones policiales de la ciudad de Belo Horizonte; la mediación en la resolución de conflictos derivados de detenciones y operativos policiales; la elaboración de informes periódicos sobre la gestión de la policía dirigidos a la ciudadanía; e involucrarse plenamente en la formulación de propuestas de política pública orientadas a acercar el trabajo de la policía a la ciudadanía. A partir de 2003, se le dotó de una amplia infraestructura material y humana, incluidos expertos en derechos humanos, comunicación social, derecho y asesores políticos. Se creó el núcleo de psicología, una oficina especializada en atender y dar apoyo a víctimas de abuso, tanto de policías como ciudadanos. Actualmente, cuenta con delegaciones en nueve municipios del estado. Esta institución recibe, denuncias principalmente a casos de abuso de autoridad y de todas éstas casi 10 por ciento resultan en sanciones.

En el caso de Nueva York existe el denominado Consejo de Revisión de Quejas Ciudadanas de Nueva York (Civilian Complaint Review Board, CCRB, por sus siglas en inglés), es el ombudsman policial local, independiente de la policía, como su nombre lo indica está compuesto por un consejo ciudadano, algunos policías y miembros del gobierno de ese estado. Fue creado en 1993, después de diversas transformaciones, obtuvo la estructura y conformación con que cuenta actualmente (es 100 por ciento civil). Realiza tareas de mediación y conciliación en conflictos entre ciudadanos y policías, revisa los casos de abuso de la corporación policial contra policías, también emite recomendaciones para combatir prácticas que conducen a la corrupción y la impunidad y algo muy importante dentro de sus funciones, publica informes sobre la gestión policial. Durante la implantación de la política de “tolerancia cero” que se instrumentó en Nueva York durante la segunda mitad de los años 90 tuvo costos sociales y un impacto contundente, tanto en minorías étnicas como en los sectores más pobres. Este consejo ciudadano desempeñó un papel clave en la solución de varios de estos conflictos, con la emisión de recomendaciones relacionadas con abuso policial y en la elaboración de informes sobre prácticas de corrupción en la policía de esa región del país vecino.

En México, la realidad arroja que la ciudadanía demanda una policía activa que no esté a la espera de reaccionar frente a la eventualidad del delito, sino que sea capaz de construir la seguridad que tanto se necesita. No omitimos mencionar que la policía al ser el primer contacto con la ciudadanía tiene el valor fundamental de articular a la gente.

El clima de violencia que cubre a todo el territorio nacional, obliga al Estado mexicano a rescatar los valores éticos, recuperar la confianza y la credibilidad del pueblo y con ello el bienestar social, sólo se podrá arribar a él, mediante el combate efectivo de la corrupción, la impunidad, y la inseguridad. Hoy en día se ha planteado la necesidad de redefinir el modelo policial mexicano, en

consecuencia las instituciones, deben mantenerse a la vanguardia para responder a las exigencias que el momento histórico requiere.

Ahora bien la experiencia legislativa mexicana ha creado organismos desconcentrados mediante leyes, decretos del ejecutivo, reformas a reglamentos interiores de Secretarías de Estado o nuevos reglamentos y también sobre acuerdos presidenciales. En cambio, los organismos descentralizados, según se desprende del artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal,

“son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten”.

Como se puede observar todos los organismos descentralizados son creados, bien sea por una ley, emitida por el Congreso de la Unión o por un decreto del Ejecutivo, y cuentan con régimen jurídico propio que regula su personalidad, su patrimonio su denominación, su objeto y su actividad.

Con el sustento legal anterior y con la necesidad de la creación de una instancia gubernamental, en virtud de que en nuestro país no existe un órgano que haga las veces de un observatorio para las corporaciones policíacas como ha ocurrido exitosamente en otras regiones del continente como Venezuela o Colombia. El objetivo de este órgano es diseñar un perfil de policía que sirva como referente para determinar lo que está bien o mal dentro de los cuerpos policíacos.

El proyecto que se propone encuentra sustento jurídico en el párrafo noveno del artículo 21 de la Carta Magna que en lo conducente a la letra dice:

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

Sin embargo tal precepto no le da cobertura jurídica al proyecto de ley propuesto en tal sentido se propone la adición de un párrafo segundo a la fracción XXIII del artículo 73 de nuestra Constitución General de la República, y con ello mantener en congruencia legislativa que se requiere.

Con base en ello surge la necesidad de revisar el marco normativo para la creación de un órgano que se constituya en el garante y protector de los derechos y de las garantías de los ciudadanos así como de los integrantes de seguridad pública y la procuración de justicia, sin que esta función entre conflicto con las desarrolladas por las Comisiones de Derechos Humanos o cualquier ente laboral. Porque la finalidad que se busca es procurar la satisfacción del interés general en forma rápida, idónea y eficaz.

La propuesta es constituir una instancia que sea el portavoz de la ciudadanía, pero al mismo tiempo defensor de los elementos policíacos que vean vulnerados sistemáticamente sus derechos y garantías; que tenga capacidad legal plena para que sus determinaciones sean cumplidas por los mandos superiores de esas corporaciones. Lo anterior en virtud de que en infinitas ocasiones los altos funcionarios actúan bajo el manto de la impunidad aprovechando la posición que guardan, en detrimento del tejido social y de la esfera jurídica de sus subalternos.

La función esencial de la institución que se propone, es la de recibir las quejas de los elementos de la Seguridad Pública y del personal de procuración de justicia del ámbito federal, así como la de los ciudadanos por considerar que se violentan de manera grave sus derechos y garantías individuales frente a los actos y omisiones de las autoridades de mayor rango que cada vez se muestran mas arbitrarios en los operativos, retenes o revisiones que ejecutan, por ello resulta inevitable e irreversible en el Estado social de nuestra época; procurar una solución rápida a las cuestiones planteadas y, de no ser posible, realizar una investigación para concluir con una Recomendación no obligatoria que, en su caso, pretende reparar la violación, si considera que ésta se cometió.

La autonomía se justifica plenamente para conferirle total libertad e independencia ante las propias autoridades responsables cuya conducta deben supervisar, pero no significa que no deban rendir cuentas de su actuación ni verse excluidas de la obligación de transparentar su gestión y abrirse al escrutinio público y de los órganos de representación popular.

También se propone que este organismo no tenga facultad para conocer de asuntos electorales, pero si de la violación de otros derechos, el sustento es que urge crear la figura de auditor de la policía, visitador u ombudsman con mandato y facultades en materia laboral, pero sólo y exclusivamente cuando los funcionarios superiores abusen de su condición en contra de los subalternos con la finalidad de que éstos tengan un comportamiento que obedezca los caprichos de aquellos, forzamientos que luego son inducidos a convertirlos en cómplices a fuerzas de los actos de corrupción en que se ven involucrados.

El contenido de la iniciativa es de un título I, de las disposiciones generales y de las convenciones, que aplican le una mayor y mejor comprensibilidad; la naturaleza y competencia del órgano que se crea: un título II denominado de la integración de La Procuraduría Ciudadana para la Prevención, Atención y Recepción de Quejas Ciudadanas y de Elementos de Seguridad Pública, su integración, facultades, la mediación, el procedimiento para resolver las quejas que se le formulen tanto por elementos de seguridad pública o de procuración de justicia, los medios de prueba, la improcedencia de la queja, el procedimiento para emitir la recomendación y las disposiciones finales, todo contenido en seis capítulos y 39 artículos.

En Nueva Alianza realizamos nuestro trabajo con un alto compromiso social para responder con profundo respeto y eficacia a todos, a la problemática imperante, en busca siempre de la excelencia. Asumimos con seriedad, responsabilidad el encargo y la confianza que el colectivo social nos depositó, en tal sentido, hacemos propias sus exigencias porque seguros estamos que sólo mediante el trabajo lo lograremos.

Por lo expuesto y fundado, Nueva Alianza somete a la aprobación de esta honorable asamblea la presente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se adiciona un párrafo segundo a la fracción XXIII del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por el que se expide la Ley que crea la Procuraduría Ciudadana para la Prevención, Atención y Recepción de Quejas Ciudadanas y de Elementos de Seguridad Pública, y se reforma el párrafo tercero del artículo tercero de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales

Artículo Primero . Se adiciona un párrafo segundo a la fracción del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar en los términos siguientes:

Artículo 73. ...

I. a XXII. ...

XXIII. Para...

Para expedir leyes que instituyan la Procuraduría Ciudadana para la Prevención, Atención y Recepción de Quejas Ciudadanas y de Elementos de Seguridad Pública dotada de plena autonomía para dictar sus resoluciones, y que tengan a su cargo dirimir en materia de quejas respecto a conductas de los servidores públicos de la Secretaría de Seguridad Pública Federal, de la Procuraduría General de la República, y en general de los de seguridad pública del Distrito Federal, nivel estatal y municipal así como de las procuradurías del Distrito Federal y estatales.

XXIV-XXX

Artículo Segundo . Se crea la Procuraduría Ciudadana para la Prevención, Atención y Recepción de Quejas Ciudadanas y de Elementos de Seguridad Pública; para quedar como sigue:

Título I

Capítulo Único

Disposiciones Generales

Artículo 1o. Esta ley es de orden público y de aplicación en todo el territorio nacional en materia de quejas respecto a conductas de los servidores públicos de la Secretaría de Seguridad Pública Federal, de la Procuraduría General de la República, y en general de los de seguridad pública del Distrito Federal, nivel estatal y municipal así como de las procuradurías del Distrito Federal y estatales.

Artículo 2o . Para los efectos de esta ley se entenderá por:

I. Procuraduría. A la Procuraduría Ciudadana para la Prevención, Atención y Recepción de Quejas Ciudadanas y de Elementos de Seguridad Pública.

II. Instituciones de seguridad pública: a las instituciones policiales, y de Procuración de Justicia, y dependencias encargadas de la seguridad pública a nivel federal, local y municipal;

III. Instituciones de procuración de justicia: a las instituciones de la federación y entidades federativas que integran al Ministerio Público;

IV. Instituciones policiales: a los cuerpos de policía, de vigilancia y custodia de los establecimientos penitenciarios, de detención preventiva, o de centros de arraigos; y en general, todas las dependencias encargadas de la seguridad pública a nivel federal, local y municipal, que realicen funciones similares;

V. Secretaría: a la Secretaría de Seguridad Pública del gobierno federal;

VI. Secretario Ejecutivo: el titular del secretariado del Instituto Ciudadano para la Prevención, Atención y Recepción de Quejas Ciudadanas y Elementos de Seguridad Pública;

VII. garantías individuales. Los derechos y libertades propiamente dichos del ser humano como: la vida, la libertad, el derecho al trabajo, la integridad física y la moral, las previstas del artículo primero al 29 de la constitucional política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 3o. Las quejas a que se refiere el artículo anterior podrán ser promovidas por los servidores públicos que formen parte de las instituciones de seguridad pública, instituciones de procuración de justicia e instituciones policiales que desempeñen un orden de jerarquía menor en contra de sus superiores o las que presentes los ciudadanos contra ambos rangos, por considerar que el proceder de los primeros vulnera gravemente los derechos y garantías de estos últimos.

Artículo 4o. La Procuraduría, es un organismo que cuenta con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios, y tiene por objeto esencial la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos garantías que ampara el orden jurídico mexicano, sobre todo cuando son vulnerados gravemente por los funcionarios públicos con rango superior en contra de sus subordinados que laboren en las dependencias mencionadas en el artículo segundo de este ordenamiento, o las cometidas por esos servidores públicos en contra de los ciudadanos.

Artículo 5o. La Procuraduría, tendrá competencia en todo el territorio nacional, para conocer de las quejas mencionadas en el artículo siete de la presente ley.

Artículo 6o. Los procedimientos que se sigan ante la Procuraduría deberán ser breves y sencillos, y estarán sujetos sólo a las formalidades esenciales que requiera la documentación de los expedientes respectivos. Se seguirán además, de acuerdo con los principios de inmediatez, concentración y rapidez, y se procurará, en la medida de lo posible, el contacto directo con quejosos, denunciantes y autoridades, para evitar la dilación de las comunicaciones escritas.

El personal de la Procuraduría deberá manejar de manera confidencial la información o documentación relativa a los asuntos de su competencia.

Título III Integración de la Procuraduría Ciudadana para la Prevención, Atención y Recepción de Quejas Ciudadanas y de Elementos de Seguridad Pública

Capítulo I De su Integración y Facultades

Artículo 7o. La Procuraduría estará conformada por un consejo que integrará con un presidente, una secretaría ejecutiva, hasta cinco vicepresidentes, quienes deberán ser ciudadanos mexicanos, que gocen de reconocido prestigio y buena reputación y que cuenten con conocimientos o experiencia en las materias relacionadas con las funciones naturales del instituto, así como el número de personal profesional, técnico y administrativo necesario para la realización de sus funciones y tendrá las atribuciones.

I. Recibir, conocer e investigar a petición de parte, o de oficio, las quejas y/o denuncias sobre presuntas violaciones graves de los derechos y/o garantías consignadas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en los siguientes casos:

a) Por actos u omisiones de autoridades de seguridad pública y procuración de justicia de carácter federal, que vulneren de manera grave y sistemática los derechos y/o garantías de sus subalternos;

b) Cuando las autoridades mencionadas en el inciso precedente vulneren de manera grave y sistemática los derechos y/o garantías de los ciudadanos; y

c) Aquellas que sean acordadas por el consejo del instituto

II. Recibir toda la información y pruebas que aporten los servidores públicos y que tengan relación con las quejas planteadas y, en su caso, requerir aquéllas otras que sean necesarias para dilucidar tales quejas, así como practicar las diligencias que correspondan;

III. Intervenir en amigable composición para conciliar conflictos derivados de las quejas y denuncias presentadas contra los funcionarios públicos de rango superior de la secretaria de seguridad pública federal y la procuraduría general de la república por alguna de las causas que se mencionan en los incisos a) y b) de la fracción III de este artículo. Para lo cual procurará el avenimiento entre los quejosos y las autoridades señaladas como responsables, así como la inmediata solución de un conflicto planteado, siempre y cuando la naturaleza del caso lo permita;

IV. Fungir como árbitro y pronunciar las recomendaciones o laudos que correspondan cuando las partes se sometan expresamente al arbitraje;

V. Emitir opiniones sobre las quejas de que conozca, así como intervenir de oficio en cualquier otra cuestión que se considere de interés general en la esfera de su competencia;

VI. Hacer del conocimiento del órgano de control competente, la negativa expresa o tácita de un servidor público de proporcionar la información que le hubiere solicitado el instituto en el ejercicio de sus atribuciones;

VII. Hacer del conocimiento del titular del Ejecutivo federal y a la Cámara de Diputados, la negativa expresa o tácita de los funcionarios públicos que se les haya requerido información por el instituto. Asimismo, informar del incumplimiento por parte de los citados, de sus resoluciones, de cualquier irregularidad que se detecte y de hechos que, en su caso, pudieran llegar a constituir la comisión de algún ilícito;

VIII. Asesorar a los gobiernos de las entidades federativas para la constitución de instituciones análogas al instituto;

IX. Formular recomendaciones no vinculatorias y denuncias y quejas ante el titular del poder ejecutivo federal y hacerlas del conocimiento de la Cámara de Diputados, concernientes a las quejas y denuncias que tenga conocimiento;

X. Expedir su reglamento interno;

XI. Elaborar y ejecutar programas preventivos en materia de su competencia;

XII. Brindar asesoría e información sobre los efectos jurídicos y el alcance de los mismos sobre las quejas o denuncias ante ella promovidas a los quejosos y/o denunciantes;

XIII. Evaluar el desempeño de las autoridades de seguridad pública y de procuración en cuanto al cumplimiento o no de las resoluciones que emita la Procuraduría así como la incidencia en el número de quejas que se promuevan en contra de aquellas;

XIV. Realizar estudios y consultas, foros o encuentros ciudadanos, sobre la problemática y repercusión social que tienen las acciones que realizan las instituciones de seguridad públicas y de procuración de justicia del ámbito federal, tomando como referencia las quejas presentadas ante el instituto; y

XIV. Las demás que le otorguen la presente ley y otros ordenamientos legales.

Artículo 8o. El presidente, los vicepresidente y secretario ejecutivo de la Procuraduría serán designados por la Cámara de Diputados de una terna que el Ejecutivo federal le proponga y durarán en su cargo por un periodo de seis años pudiendo ser ratificados por un tiempo igual y deberán cumplir con los siguientes requisitos

I. Ser ciudadanos mexicanos por nacimiento, que no tengan otra nacionalidad y estén en pleno goce de sus derechos civiles y políticos;

II. Tener más de treinta años de edad;

III. Contar con título profesional de nivel licenciatura debidamente registrado;

IV. Tener reconocida capacidad y probidad, así como contar con cinco años de experiencia en las áreas correspondientes a su función, y

V. No haber sido sentenciados por delito doloso o inhabilitados como servidores públicos.

Artículo 9o. El presidente de la Procuraduría enviará al jefe del Ejecutivo federal y la Cámara de Diputados, un informe anual sobre las actividades realizadas por esta dependencia durante el año del ejercicio de que se trate. Este informe deberá sea publicado en el Diario Oficial de la Federación, y contendrá un resumen descriptivo sobre las quejas que se hayan recibido, las investigaciones y conciliaciones realizadas, así como las recomendaciones y sugerencias emitidas que hayan sido rechazadas o no cumplimentadas por las autoridades responsables, las cumplidas y las pendientes por cumplimentarse; las estadísticas y demás información que se considere de interés.

Asimismo, el informe contendrá las propuestas dirigidas a las autoridades señaladas como responsables, con el objeto de mejorar las prácticas administrativas correspondientes.

Artículo 10. Corresponde al secretario ejecutivo de la Procuraduría:

I. Ejecutar y dar seguimiento a los acuerdos y resoluciones de la Procuraduría y de su presidente;

II. Impulsar mejoras para los instrumentos de operación e información de la Procuraduría;

III. Formular propuestas para el fomento del respeto a la legalidad;

IV. Compilar los acuerdos que se tomen en la sesión de consejo, llevar el archivo de éstos y de los instrumentos jurídicos que deriven, y expedir constancia de éstos;

V. Informar periódicamente a la Procuraduría y a su presidente de sus actividades;

VI. Verificar el cumplimiento de las disposiciones de esta ley, los convenios generales y específicos en la materia, así como las demás disposiciones aplicables e informar lo conducente a la Procuraduría;

VII. Proponer a la Procuraduría las políticas, lineamientos, protocolos y acciones para el buen desempeño de las instituciones de seguridad pública y de procuración de justicia del ámbito federal;

VIII. Proponer los criterios de evaluación de las instituciones de seguridad pública en los términos de la ley;

IX. Preparar la evaluación del cumplimiento de las políticas, estrategias y acciones del Sistema de Seguridad Pública;

X. Elaborar y publicar los informes de las actividades de la Procuraduría;

XI. Presentar quejas o denuncias ante las autoridades competentes por el incumplimiento de la ley, los acuerdos generales, los convenios y demás disposiciones aplicables,

XII. Las demás que le otorga esta ley y demás disposiciones aplicables, así como las que le encomiende el instituto o su presidente.

Artículo 11. La tramitación e investigación de quejas, la solicitud de informes y la práctica de diligencias, así como la conciliación y para la solución de conflictos que realice la procuraduría, en cumplimiento de sus funciones, estarán a cargo de los servidores públicos adscritos al organismo y para su designación deberán reunir el perfil y los requisitos que determine el propio reglamento.

Artículo 12. Para lo previsto en el artículo anterior la Procuraduría contará con el cuerpo de asesores especializados en la materia, cuya función consistirá en informar a los quejosos y al público sobre el procedimiento de amigable composición, valorar las controversias que se le planteen en cuanto a ser susceptibles de ser resueltas a través de este mecanismo de solución de controversias o en caso contrario, dar trámite a la queja o denuncia.

Artículo 13. Son obligaciones del conciliador:

I. Dar a conocer a las partes interesadas las características, principios y reglas sobre los que se basa este procedimiento;

II. Valorar si la controversia es objeto de la amigable composición y si las expectativas planteadas por las partes son susceptibles de ser satisfechas;

III. Valorar la capacidad y disposición de las partes para participar en el proceso de amigable composición;

IV. Sensibilizar a las partes interesadas en el servicio de amigable composición para que la utilicen en la solución de su controversia.

Artículo 14. Los procedimientos que se sigan ante la Procuraduría, deberán ser ágiles, expeditos y estarán sólo sujetos a las formalidades esenciales que se requieran para la investigación de la queja,

y se seguirán además bajo los principios de buena fe y concertación, procurando en lo posible el contacto directo y personal con los quejosos y servidores públicos para evitar la dilación de las comunicaciones escritas.

Artículo 15. Los miembros de seguridad pública y de procuración de justicia y los ciudadanos que consideren que han sido violados sus derechos o garantías por las autoridades mencionadas podrán presentar quejas o denuncias en los términos de esta ley, a través de sus representantes.

Artículo 16. Si la autoridad no atiende las solicitudes, sugerencias o recomendaciones emitidas por el Instituto, éste podrá solicitar la intervención del superior jerárquico correspondiente, para obtener el cumplimiento de las mismas.

Si subsiste el incumplimiento, la Procuraduría lo hará del conocimiento del jefe del Ejecutivo y de la Cámara de Diputados.

Artículo 17. Los servidores públicos de las dependencias de seguridad pública y procuración de justicia federal están obligados a auxiliar en forma preferente y adecuada al personal de la Procuraduría en el desempeño de sus funciones, y rendir los informes que se les solicite en el término establecido por la presente ley.

El acceso a los documentos y las solicitudes de información deberán estar debidamente justificados, y referirse a las quejas específicas objeto de la investigación correspondiente. Cuando por cualquier motivo no sea posible proporcionar los informes solicitados, el hecho que motivó la queja deberá acreditarse por escrito haciendo constar las razones.

Artículo 18. Los reportes de la ciudadanía relacionados con el uso abusivo de la fuerza por parte de las policías federal y ministerial en con motivo de sus funciones se atenderán en vía de queja, conforme al procedimiento establecido en esta ley.

Artículo 19. La presentación de las quejas o inconformidades a que se refiere esta ley no requerirán de formalidad alguna. Podrán ser verbales o escritas, presentarse por vía telefónica o por cualquier otro medio electrónico, sin más señalamiento que el asunto que la motive y los datos generales de quién la presente.

Sin embargo, excepcionalmente la Procuraduría, atendiendo la naturaleza de la queja, podrá solicitar la ratificación de la misma en el término de tres días hábiles, y de no ser así se tendrá por no presentada. En este último caso los quejosos, al ratificar su queja, deberán acreditar su interés en el asunto.

Artículo 20. La Procuraduría una vez presentada la queja procederá a:

- I.** Conciliar conforme a derecho, el interés particular de los quejosos afectados por actos de la Secretaría de Seguridad Pública Federal y de la Procuraduría General de la República donde prevalecerá el interés mayor de la sociedad; y
- II.** Formular sugerencias de carácter interno a la autoridad en materia administrativa y de servicios públicos, previas a la recomendación pública, con base en el análisis de las quejas presentadas por la ciudadanía por los integrantes de la policía federal o ministerial;

III. Emitir recomendaciones debidamente fundadas y motivadas, a los titulares de seguridad pública y de procuración de justicia federal, así como el resultado de la investigación de las quejas presentadas por la ciudadanía;

IV. Difundir y publicar las recomendaciones emitidas a las autoridades mencionadas, a través del Diario Oficial de la Federación; y

V. Establecer una adecuada concertación con las asociaciones civiles y agrupaciones privadas que realizan funciones de asesoría y gestoría social, celebrando para tal efecto los convenios e instrumentos legales que sean necesarios para la eficaz atención de los asuntos que reciban;

VI. Las demás que establezcan esta ley otras disposiciones

Capítulo II Del Procedimiento de la Queja

Artículo 21. El procedimiento se iniciará con el análisis de la queja, a fin de decidir su trámite o no. En el supuesto de que deba rechazarse, se notificará al interesado sobre las razones que motivaron la no aceptación, y en tal caso, se le orientará sobre la vía a la que puede acudir.

Artículo 22. Cuando la queja sea incierta e irregular, se solicitará al interesado que la aclare, concediéndole para ese efecto un plazo de cinco días hábiles contados a partir de la notificación y en caso de no hacerlo se tendrá por no presentada.

Artículo 23. Atendiendo la naturaleza de la queja y si de su análisis se advierte la gravedad del asunto, se subsanarán las deficiencias e irregularidades que presente, para darle admisión, una vez radicada se procederá a investigar los hechos, solicitando de la dependencia cuestionada un informe escrito y pormenorizado sobre los hechos que motivaron la queja, mismo que deberá presentarse dentro del término de cinco días hábiles siguientes a la fecha de notificación de la solicitud en cuestión.

Las autoridades responsables, podrán argumentar si son ciertos o no los hechos aludidos por el quejoso, para lo cual deberán expresar las razones, circunstancias y hechos que motivaron su actuación.

Asimismo, manifestaran si existe la disposición o no para proceder a subsanar el agravio invocado por el quejoso.

En caso de comprometerse a lo anterior la Procuraduría verificará que dicho ofrecimiento se realice, en un término razonable, el cual no deberá exceder de 15 días hábiles, atendiendo en todo tiempo a la naturaleza de la queja para que en su oportunidad dar por concluido el asunto.

Todos los informes solicitados por la Procuraduría deberán rendirse de manera obligatoria.

Artículo 24. En caso de no obtener respuesta por parte de la dependencia, requerida, dentro del plazo a que se refiere el artículo anterior, se tendrán por ciertos los hechos mencionados en la queja; pudiendo la Procuraduría, realizar las investigaciones procedentes en el ámbito de sus funciones y ejercer las acciones pertinentes.

La Procuraduría podrá imponer una multa hasta por treinta días de salario al funcionario omiso.

Artículo 25. Si durante el trámite de la queja se acredita alguna de las causas de improcedencia o se comprueba la inexistencia de los hechos que se reclaman, se sobreseerá el asunto, notificándole al quejoso las razones y fundamentos que tuvo para ello, y ordenará el archivo del expediente como asunto concluido.

Artículo 26. La Procuraduría turnará a la Secretaría de la Función Pública Federal, las quejas que se hagan de su conocimiento y que a su juicio impliquen o supongan una responsabilidad atribuible a servidores públicos, en los términos de la legislación aplicable, informando de ello al interesado.

Artículo 27. La Procuraduría, en los casos en que por la naturaleza de la queja se considere necesario, buscará avenir los intereses de las partes. Esta audiencia deberá celebrarse dentro de los ocho días hábiles siguientes a la fecha de radicación de la queja.

Artículo 28. Si el representante de la dependencia, no comparece a la audiencia prevista en el artículo anterior, se harán acreedores a las medidas establecidas en esta ley. En caso de que el quejoso no comparezca a la audiencia y justifique la causa de su inasistencia dentro del plazo de tres días hábiles posteriores a la fecha de la audiencia, se señalará nueva fecha para la celebración de la misma. En caso de que no comparezca por causa justificada, se le tendrá por desistido de su queja, en consecuencia se archivará el expediente teniéndose como asunto concluido.

Artículo 29. En la audiencia, el conciliador designado para la atención del asunto presentará a las partes un resumen de la queja y del informe de la autoridad, en caso de que se hubiese requerido, señalando los elementos comunes y los puntos de controversia, proponiéndoles en forma imparcial opciones de solución. De toda audiencia se levantará el acta respectiva.

Artículo 30. Si las partes llegaren a un acuerdo se concluirá la queja, mediante la firma del convenio a que hayan llegado, mismo que deberá estar ajustado a derecho. En caso de incumplimiento se dejarán a salvo los derechos de las partes para que los hagan valer ante la instancia correspondiente.

En el supuesto de que la conciliación no se logre se continuará con la investigación y trámite de la queja, para determinar lo que en derecho proceda.

Capítulo III De los Medios de Prueba

Artículo 31. Los hechos motivo de la queja podrán acreditarse por cualquier medio, como pueden ser los siguientes:

- I. Los documentos públicos y privados;
- II. Los testimonios;
- III. Dictamen de peritos;
- IV. Las presunciones: legales y humanas; y
- V. La técnica considerándose como tal cualquier medio surgido de la ciencia y de la tecnología.

Capítulo IV De la Conclusión de la Queja

Artículo 32. El trámite de la queja se considerará concluido cuando:

- I. Las partes concilien sus intereses;
- II. La dependencia, dé respuesta satisfactoria al quejoso;
- III. El o los actos de la responsable que motivaron la queja, estén debidamente fundados y motivados, a juicio de la Procuraduría;
- IV. El quejoso manifieste expresamente su desistimiento;
- V. Se emita, y en su caso, se haga pública la recomendación respectiva; y
- VI. En los demás casos previstos en la presente ley.

Capítulo VI De la Imprudencia de la Queja

Artículo 33. No procederán las quejas que se presenten en forma anónima, temeraria, de mala fe o que versen sobre actos:

- I. Que se refieran a la materia electoral;
- II. Relacionados con la seguridad del Estado;
- III. Asuntos que se encuentren sujetos a trámite ante un órgano administrativo o jurisdiccional; y
- IV. Los relacionados con una averiguación previa ante el Ministerio Público;

Capítulo V Procedimiento de la Recomendación

Artículo 34. Si la autoridad no justifica conforme a derecho su actuación en relación al contenido de la queja, la Procuraduría, analizará y valorará los elementos que integran el expediente, para la procedencia de la emisión de la recomendación.

Artículo 35. Para la formulación de la recomendación deberán analizarse de manera integral, los hechos, argumentos y pruebas, así como las diligencias practicadas, a fin de determinar si las autoridades o servidores públicos han violado o no los derechos y garantías de los promotores de las quejas, al haber incurrido en actos u omisiones ilegales.

Artículo 36. La Recomendación deberá contener los siguientes elementos:

- I. Narración sucinta de los hechos materia de la queja;
- II. Descripción de la situación jurídica general en que la autoridad responsable en vía de acción o de omisión ha violentado sistemáticamente los derechos o garantías de los interesados;

III. Observaciones, pruebas y razonamientos lógico-jurídicos en que se soporte la violación a los principios de legalidad, honestidad, eficiencia y oportunidad en que debió conducirse la autoridad; y

IV. Concluir con recomendaciones específicas, señalando las acciones concretas que se solicitan que la autoridad cuestionada lleve a cabo para efecto de observar la aplicación correcta de la legislación vigente respecto del caso en estudio.

Artículo 37. Una vez que la recomendación haya sido emitida por la Procuraduría, se notificará de inmediato a la autoridad a la que vaya dirigida, a fin de que ésta tome las medidas necesarias para su cumplimiento.

La autoridad a la que se dirija la recomendación deberá informar en 15 días sobre el cumplimiento. La autoridad o servidor público que haya aceptado la recomendación tendrá la responsabilidad de su total cumplimiento.

En caso de no ser cumplimentada la recomendación, el presidente de la Procuraduría deberá hacer del conocimiento de la opinión pública, e informar de ese hecho al titular del poder ejecutivo y la cámara de diputados la negativa u omisión de la autoridad responsable.

Capítulo VI Disposiciones Finales

Artículo 38. La Procuraduría promoverá permanentemente la participación y colaboración ciudadana, para el cumplimiento de su labor y con ese propósito podrá suscribir convenios con las organizaciones civiles y privadas que se consideren necesarios.

Artículo 39. La Procuraduría deberá promover la más amplia difusión de sus funciones y servicios entre la ciudadanía, así como de sus programas de acción social, a efecto de lograr la mayor conciencia de la sociedad para ejercer sus derechos constitucionales y legales.

Del mismo modo, para preservar e incrementar su influencia y autoridad moral, y dotar de transparencia a sus actuaciones, la Procuraduría deberá también difundir ampliamente sus recomendaciones e informes periódicos.

Artículo Tercero. Se reforma el párrafo tercero del artículo tercero de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales para quedar como sigue:

Artículo 3o. Las...

...

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, la Procuraduría Agraria, la Procuraduría Federal del Consumidor, la Agencia de Noticias del Estado Mexicano y la **Procuraduría Ciudadana para la Prevención, Atención y Recepción de Quejas Ciudadanas y de Elementos de Seguridad Pública**, atendiendo a sus objetivos y a la naturaleza de sus funciones, quedan excluidas de la observancia del presente ordenamiento.

...

Transitorios

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

Segundo. El reglamento de la presente ley deberá expedirse dentro de los 90 días siguientes a la fecha en que ésta entre en vigor.

Tercero. EL Ejecutivo, dentro de los 180 días siguientes en que entre en vigor el presente decreto, formulará la terna de las personas a formar parte del Consejo de la Procuraduría, así como quien fungirá como presidente de ésta.

Dado en la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, a 3 de marzo de 2011.

Diputada Cora Cecilia Pinedo Alonso (rúbrica)

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 115 Y 122 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO VÍCTOR ALEJANDRO BALDERAS VAQUERA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

El que suscribe, Víctor Alejandro Balderas Vaquera, diputado federal 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 I, fracción II, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta honorable asamblea el siguiente proyecto de decreto, al tenor de la siguiente:

Exposición de Motivos

En la realidad mexicana, el tema de la reelección presidencial ha causado problemas políticos y ha justificado, con proyección histórica permanente, la no reelección.¹

En la actualidad el régimen político está cambiando, existen diversos avances democráticos que dan pie al incremento del fortalecimiento y profesionalismo de los Poderes de la Unión, se cuenta con un sistema de partidos políticos competitivos y mejores condiciones en el respeto al sufragio.

Dicho avance y desarrollo político nos da una idea más clara de ver la necesidad de incrementar el desempeño de los funcionarios municipales y de las demarcaciones del Distrito Federal, lo cual podremos conseguir con la reelección inmediata, siendo esta la mejor opción para el fin que se persigue en el desarrollo de las funciones, así como de una democracia más madura y eficiente.

La reelección inmediata no constituye ninguna amenaza para la vida democrática del país, ni para nuestras instituciones públicas, sino todo lo contrario. La no reelección de los miembros de los funcionarios municipales y demarcaciones del Distrito Federal se ha vuelto perjudicial, por que cuando los funcionarios comienzan a tener el manejo técnico de sus responsabilidades; cuando empiezan a entender el complejo mecanismo institucional que la regula, la inmensa red de intereses que influyen en ella; es decir, que cuando empiezan a darse cuenta de la manera como pueden resolverse muchos problemas que afectan a la nación, entonces son desplazados por los nuevos representantes electos, y éstos, a su vez, vuelven a encontrarse en las mismas condiciones de los que les precedieron.

Es de relevancia saber un poco más a fondo en qué consiste el principio de la reelección inmediata y para eso nos menciona el jurista Jorge Carpizo, que en México todo lo relacionado con el principio de no reelección, por la diversas razones históricas, aunque no se refiera al presidente de la república, adquiere aspectos políticos muy delicados y se convierte en objeto de ásperas discusiones.

En relación con lo anterior, un sistema republicano implica la substitución periódica de los gobernantes y esto ha sido una de las causas más importantes de la estabilidad política en México, el tema de la reelección resulta complicado en cuanto a su implementación aunque no sea en la figura presidencial. Cronológicamente uno de los principios de mayor relieve en el sistema político mexicano se encuentra en la no reelección del presidente de la república, argumentando como una de las causas de la estabilidad que ha gozado México.²

Por otro lado, el jurista Felipe Tena Ramírez comenta que la tendencia a perpetuarse en los puestos públicos de elección popular, tiene un profundo arraigo en nuestro país y que su razón se encuentra en que la violación del voto vicia en su origen la elección de los funcionarios quienes para transmitir el poder, no están dispuestos a acatar el voto popular cuya falsedad conocen; así el funcionario se apodera del poder sin importarle la voluntad popular.³

Considerando lo anterior debemos tomar en cuenta que en nuestro país, la cultura que hemos tenido en cuanto al ejercicio del poder es mala, ya que como se menciona con anterioridad, la gente que llega al poder trata de perpetuarse en él; lo anterior en ocasiones es así, toda vez que la persona no tiene una cultura para poder tomar el poder y después dejarlo, por lo cual en vez de desarrollar un buen trabajo se preocupa en cómo podrá sacar un beneficio de su encargo o más aún como podrá quedarse el mayor tiempo posible, sin embargo nuestro país a progresado en diversos aspectos democráticos, los cuales hacen que en la actualidad el tema que se propone en la presente iniciativa sea totalmente viable.

Por otro lado también resulta relevante cuestionarnos si este principio de no reelección, es antidemocrático, puesto que para diversos juristas dicho principio violenta a la democracia, y es el caso de Enrique González Flores, el cual nos menciona que el principio de no reelección es antidemocrático porque es el propio pueblo el que a través del ejercicio de su soberanía se autolimita, legislando sobre la temporalidad del cargo del funcionario.⁴ Para Miguel de la Madrid, se ha implantado el principio para proteger los elementos democráticos de nuestra tradición histórica, por lo cual es imposible calificarlo de antidemocrático.⁵

Teniendo como base lo anteriormente expuesto, es que podemos decir que la iniciativa en cuestión tendrá beneficios que fortalecerán el sistema político mexicano y al mismo tiempo mejorarán la interacción entre los ciudadanos y los gobernantes. Con la aprobación de esta reforma, la ciudadanía contará con un ejercicio de democracia más avanzado, con el cual tendrá la disyuntiva de elegir o no nuevamente a sus funcionarios, en caso de que éstos hayan realizado una administración competente desde la perspectiva de quienes ejercen el voto.

Lo anterior implica que los funcionarios que deseen nuevamente buscar la preferencia de los electores, tendrán como incentivo el que al haber realizado una administración eficiente y haber mostrado a los ciudadanos los resultados que se esperaban de su administración aunado con una mayor transparencia, podrán extender su mandato, sí cuentan con la preferencia de los ciudadanos.

Por otro lado los ciudadanos tendrán la opción de poder elegir no solamente al funcionario que para su consideración realizó un trabajo conforme a sus exigencias, sino además en caso de refrendar su voto contarán con un funcionario más preparado, con mayor experiencia, más cercano a los votantes y que contará con el tiempo no sólo para planear proyectos, sino que los ejecutará y concluirá.

Finalmente esta iniciativa tiene como objeto, el eliminar la prohibición que tenemos en nuestra Carta Magna, para que las entidades federativas en el uso de su soberanía determinen la elección de sus funcionarios municipales y en el caso del Distrito Federal de sus demarcaciones teniendo como límite para el ejercicio de sus funciones un periodo de 12 años.

Compañeros legisladores: es necesario que desde esta Cámara de Diputados continuemos trabajando para atender las principales propuestas mediante las cuales los ciudadanos puedan obtener beneficios directos en su calidad de vida, a la vez que se atiende uno de los principales temas que ha sido objeto de varias iniciativas presentadas por los legisladores de diversas fracciones parlamentarias en las últimas Legislaturas de este Congreso, sin dejar de lado además, la que en

materia de reforma política ha propuesto el Ejecutivo federal y que se encuentra pendiente de dictamen en el Senado de la República.

Por lo anteriormente expuesto y con fundamento en lo dispuesto en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 6 numeral I, fracción II, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a la consideración del Pleno de la Honorable Cámara de Diputados la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto que reforma los artículos 115 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Único. Se reforma el segundo párrafo de la fracción I del artículo 115; y el artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 115. ...

I. ...

Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, **podrán ser reelectos hasta por cuatro periodos consecutivos, teniendo como límite 12 años, de acuerdo con lo dispuesto en las Constituciones de cada Estado si éstas así lo permiten.** Las personas que por elección indirecta, o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electas para el periodo inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes sí podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios.

...

...

...

II. a X. ...

Artículo 122. ...

...

...

...

...

...

A. a C. ...

Base Primera. ...

Base Segunda. ...

Base Tercera. ...

I. ...

II. ...

...

Los titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales serán elegidos en forma universal, libre, secreta y directa, según lo determine la ley. **Podrán ser reelectos para ocupar su encargo hasta por cuatro periodos consecutivos, teniendo como límite 12 años, de acuerdo a lo dispuesto en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.**

Base Cuarta. ...

Base Quinta. ...

Artículo Transitorio

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

Segundo. El Congreso de la Unión deberá realizar las modificaciones respectivas al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal para cumplir con lo previsto en la base tercera del artículo 122.

Notas

1 Christieb Ibarrola, *Respuestas*, Epressa, México, 1986, pág. 291.

2 Jorge Carpizo, *Nuevos estudios constitucionales*, Porrúa, México, 2000, pág. 519.

3 Felipe Tena Ramírez, *Derecho constitucional*, Porrúa, México, 1972, págs. 442-443.

4 Enrique González Flores, *Manuel de derecho constitucional*, Textos universitarios, México, 1965, Pág. 145.

5 Cfr. Miguel de la Madrid, *Elementos de derecho constitucional*, Instituto de capacitación política, México, 1982, pág. 410.

México, DF, Palacio Legislativo de San Lázaro, a 8 de marzo de 2011.

Diputado Víctor Alejandro Balderas Vaquera (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO ÓSCAR GONZÁLEZ YÁÑEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PT

El suscrito, Óscar González Yáñez, integrante del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo en la LXI Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por los artículos 6 numeral 1, fracción I, 77 numeral 1 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a la consideración de esta soberanía, la presente iniciativa con proyecto de decreto que reforma el párrafo cuarto del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente:

Exposición de Motivos

La oleada neoliberal en México coronó su propuesta de reforma económica con la privatización de Teléfonos de México, llevada a cabo el 10 de diciembre de 1990, lo que constituyó la propuesta central de reestructuración de las telecomunicaciones por el grupo tecnocrático que detenta el poder político en la nación.

Al asignarle esta concesión pública para operar un conjunto de servicios, el gobierno federal otorgó a Telmex el estatus de monopolio privado y constituyó el título de concesión, como el instrumento jurídico más importante para la regulación de las telecomunicaciones con implicaciones para un amplio espectro, que serviría de base para incrementar las ganancias descomunales de esa empresa.

A 20 años de la citada privatización, el mercado de telefonía local está constituido por 23 concesionarios, de los cuales 20 operan a través de red alámbrica y 3 operan sin ésta, con una cobertura de 19 millones 430 mil líneas telefónicas. Sin embargo, el mercado de telefonía local está concentrado por Telmex, ya que otras empresas no han representado competencia real.

Un estudio reciente elaborado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos señala que el grupo Telmex-Telcel concentra 85.1 por ciento del mercado de telefonía fija, 72.2 de la móvil, y 68.7 de banda ancha.

El discurso oficial del gobierno neoliberal de la época de Salinas de Gortari se empeñó en pregonar hasta la saciedad que con la privatización de Telmex, los usuarios tendrían un mejor servicio inmediatamente.

Los hechos son contundentes: no hay mejoría del servicio telefónico ni costos más bajos, pero sí se sigue fortaleciendo a costa de todos sus usuarios un hombre que se hace cada vez más rico, como es el caso de Slim Helú. Sí se dieron el alza de las tarifas y la recategorización de conceptos como renta básica y el servicio local medido y los costos de interconexión a otras compañías que utilizan la red de Teléfonos de México para proporcionar a su vez servicios de telefonía y para conectar a usuarios de distintas compañías con los que tienen contratados el servicio con la de Slim Helú.

En 2010, la Procuraduría Federal del Consumidor registró 27 mil 323 quejas por servicios deficientes en el sector telecomunicaciones, más del doble que las recibidas para el ramo de electricidad, 11 mil 144.

La ley de telecomunicaciones establece que las empresas pueden pactar las tarifas de interconexión entre ellas sin una intervención de la autoridad, sólo en caso de que no haya un acuerdo podrán solicitar la intervención de la Comisión Federal de Telecomunicaciones para que se construya una tarifa de interconexión basada en un modelo de costos, aunque este proceso puede ser tan tardado, que llegue a prolongarse años en los tribunales.

En los hechos, este tipo de conductas provoca tarifas de interconexión elevadas y asimétricas. Por ejemplo para 2011 Axtel logró una tarifa de interconexión de 0.42 pesos el minuto, mientras que Telmex y Telefónica Movistar pactaron una tarifa de interconexión de 0.95 pesos el minuto.

Al cierre de 2010, el sector creció a una tasa de 7.5 por ciento, para obtener ingresos por el orden de 30 mil 686 millones de dólares.

Por ello no es casual que más de 40 por ciento de los ingresos de Telmex provengan de la telefonía local y que en México tengamos tarifas más caras que en otros países, incluso de menor desarrollo industrial que el nuestro.

Una prueba irrefutable de ello lo representa la rentabilidad de Telmex, superior a las de sus empresas competidoras y que le permite realizar nuevas inversiones para la prestación del servicio de telefonía en Brasil, Argentina, Chile, España y Estados Unidos, entre otros.

La expansión mundial de Telmex muestra que la privatización de la industria de las telecomunicaciones fue un exitoso negocio para particulares y no resultó benéfica para la inmensa mayoría de la población, pues su desarrollo ha estado orientado principalmente a la búsqueda de ganancias altas en los mercados nacional e internacional.

Telmex ha sido la plataforma de acumulación de capital y de altos niveles de rentabilidad para destinarlos a la compra de empresas del rubro en el extranjero, a costa del empobrecimiento de las clases trabajadoras de la ciudad y del campo en la nación.

Es preciso que el Estado mexicano tenga una intervención decidida en el sector y estamos seguros que la única forma de lograrlo es regresando la concesión de Teléfonos de México a manos del Estado y en ese esquema construir un modelo de abierta competencia en el sector.

Por las consideraciones expuestas, se somete a consideración de esta asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto que reforma el párrafo cuarto del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Único. Se reforma el párrafo cuarto del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 28. ...

...

...

No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas: correos, telégrafos, **telefonía** y radiotelegrafía; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión. La comunicación vía satélite y los ferrocarriles son áreas prioritarias para el desarrollo nacional en los términos del artículo 25 de esta Constitución; el Estado al ejercer en ellas su rectoría, protegerá la seguridad y la soberanía de la nación, y al otorgar concesiones o permisos mantendrá o establecerá el dominio de las respectivas vías de comunicación de acuerdo con las leyes de la materia.

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

Transitorios

Artículo Primero. El presente decreto entrará en vigor a los noventa días naturales de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Artículo Segundo. En un plazo no mayor de sesenta días naturales, el Congreso de la Unión expedirá la Ley que crea el Organismo Público Descentralizado Teléfonos de México, el cual prestará los servicios de telecomunicaciones.

Artículo Tercero. Se derogan todas las disposiciones que se opongan al presente decreto.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 8 de marzo de 2011.

Diputado Óscar González Yáñez (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 10 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EXPIDE LA LEY FEDERAL DE ARMAS DE FUEGO Y ABROGA LA ACTUAL LEY FEDERAL DE ARMAS DE FUEGO Y EXPLOSIVOS, A CARGO DEL DIPUTADO JUAN JOSÉ CUEVAS GARCÍA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

El que suscribe, Juan José Cuevas García, diputado a la LXI Legislatura del Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, con fundamento en lo que se dispone en los artículos 71, fracción II y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 55, 56 y 62 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someto a la alta consideración del pleno de la honorable Cámara de Diputados la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 10 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se expide la Ley Federal de Armas de Fuego y se abroga la actual Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos con base en la siguiente

Exposición de Motivos

Uno de los más firmes anhelos del pueblo mexicano es la paz; la paz no sólo como negación de la guerra, sino en el más amplio y moderno concepto de la no violencia activa. La tradicional vocación pacifista de nuestro país que a través de su actividad diplomática nos ha llevado a proponer y suscribir acuerdos y declaraciones internacionales en pro de la paz mundial, expresan al mundo una sentida aspiración de los mexicanos que se cristaliza en la máxima del presidente Benito Juárez: Entre los individuos, como entre las naciones, el respeto al derecho ajeno es la paz.

La postura no injerencista de la doctrina Estrada, el Tratado de Tlatelolco que sustenta la proscripción de las armas nucleares en América Latina y el Caribe, y la participación de México en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, confirman nuestro histórico deseo de contribuir al fin de la carrera armamentista y a la construcción de una paz mundial permanente.

El calculable poder destructor de las armas de todo tipo se registra en la historia del mundo como una afrenta al más fundamental de los derechos universales: la seguridad y la tranquilidad de las personas.

Nuestro país ha acusado en distintas ocasiones el dolor de ver derramada la sangre de mexicanos enfrentados en luchas armadas. La conquista de nuestro territorio, el movimiento de independencia y la revolución, son episodios que demuestran el daño social que pueden causar las armas.

¿La violencia y la inseguridad son males evitables? Sí. ¿Es posible una reforma constitucional para hacer de nuestro país un territorio libre de armas? Sí. ¿Podemos convertirnos en el primer país que prohíba la posesión y portación de armas? Sí. ¿Contribuirá esta medida en la conservación de la no violencia activa en México? Sí. Nuestro país no cuenta con una industria dedicada a la producción de armas importante que pudiera verse afectada por una reforma como la que se propone.

El contexto nacional que justificó la norma constitucional de 1857 recogida en 1917 y reformada en 1971 autorizando la posesión “de armas de los mexicanos para su seguridad y legítima defensa”, ha cambiado radicalmente. Hoy el fenómeno de la delincuencia organizada ha encontrado en el tráfico

y comercio ilegal de armas un espacio propicio para ganar seguidores y retar abiertamente al Estado mexicano.

¿Cuántos mexicanos mueren al día por el uso de armas ligeras? ¿Cuántos son heridos de gravedad? Uno solo que fuera y pudiera evitarse, justificaría con creces la reforma que se está proponiendo.

Asimismo, acorde a la propuesta de reforma constitucional y toda vez que se deberá determinar los casos en que de forma excepcional se autorice la posesión y portación de armas de fuego y explosivos, se propone la expedición de una nueva Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, abrogando la que actualmente se encuentra vigente.

Por lo antes expuesto, el suscrito diputado somete a su consideración el siguiente proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 10 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se expide la nueva Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos y se abroga la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos vigente, en los términos siguientes

Primero. Se reforma el artículo 10 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue

Artículo 10. Los habitantes de los Estados Unidos Mexicanos no podrán poseer ni portar armas de fuego ni explosivos. La ley federal determinará los casos, condiciones, requisitos y lugares en que podrá autorizarse de manera excepcional, la posesión y portación de armas de fuego y explosivos.

Segundo. Se Expide la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, en los siguientes términos

Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos

Título Primero

Capítulo Único

Bases Generales

Artículo 1. Las disposiciones de esta ley son de interés público y de orden general en todo el territorio de la República Mexicana.

Artículo 2. La aplicación de esta ley corresponde a:

- I. La Secretaría de la Defensa Nacional
- II. La Secretaría de Marina
- III. La Secretaría de Seguridad Pública
- IV. La Procuraduría General de la República

Artículo 3. Las autoridades de los estados, del Distrito Federal y de los municipios, serán coadyuvantes en la aplicación de esta ley y su reglamento y su intervención se ajustará a los términos que éstos señalan.

Artículo 4. Queda prohibida la posesión, portación y uso de cualquier arma de fuego, con excepción de las armas a las que aluden los artículos 11 al 14 de esta ley.

Artículo 5. Queda prohibida la posesión, portación, transporte y uso de cualquier explosivo, con excepción de los casos previstos en la presente ley.

Artículo 6. Corresponde a la Secretaría de la Defensa Nacional el control de las armas y de los explosivos en el país a través del Registro Único de Armas y Explosivos.

Artículo 7. Los gobiernos federal, estatal y municipal instrumentarán una campaña nacional permanente de desarme voluntario

Artículo 8. Todas las armas y explosivos asegurados, decomisados o recibidos a través de la campaña nacional de desarme voluntario, serán remitidos de inmediato a las Secretarías de la Defensa Nacional o de Marina.

Artículo 9. La Secretaría de la Defensa Nacional hará la clasificación y resguardo de las armas y explosivos asegurados, decomisados o recibidos a través de la campaña nacional de desarme voluntario.

Artículo 10. La Secretaría de la Defensa Nacional definirá el procedimiento y los formatos para entregar en comodato a los cuerpos de seguridad pública las armas aseguradas, decomisadas o recibidas a través de la campaña nacional de desarme voluntario.

Título Segundo

Posesión y Portación

Capítulo I Disposiciones preliminares

Artículo 11. La posesión de toda arma de fuego deberá manifestarse a la Secretaría de la Defensa Nacional, para el efecto de su inscripción en el Registro Único de Armas y Explosivos.

Artículo 12. Los deportistas de tiro, cacería o charrería podrán poseer en su domicilio y portar con licencia exclusivamente las armas de fuego autorizadas por el Comité Olímpico Mexicano para las competencias de tiro. Los charros y actores deberán portar las armas descargadas y sólo como complemento del atuendo.

Artículo 13. Los ejidatarios, comuneros, pequeños propietarios o jornaleros del campo, fuera de las zonas urbanas en una distancia de al menos 5 kilómetros, podrán poseer y portar, con una sola manifestación, rifle calibre .22.

Artículo 14. Los coleccionistas de armas deberán obtener un permiso especial de la Secretaría de la Defensa Nacional de acuerdo con las restricciones que ésta imponga.

Artículo 15. No se considerarán como armas prohibidas los utensilios, herramientas o instrumentos para labores de campo o de cualquier oficio, arte, profesión o deporte que tengan aplicación como tales, pero su uso se limitará al local o sitio en que se trabaje o practique el deporte.

Artículo 16. El extravío, robo, destrucción, aseguramiento o decomiso de un arma que se posea o se porte, debe hacerse del conocimiento de la Secretaría de la Defensa Nacional mediante el formato correspondiente.

Capítulo II Adquisición de armas y posesión

Artículo 17. La adquisición de armas sólo podrá realizarse a través de la Secretaría de la Defensa Nacional y de Marina, mismas que determinarán los procedimientos y formatos a los que deberán ajustarse las corporaciones de seguridad y las personas adquirientes.

Artículo 18. Los servidores públicos y jefes de los cuerpos de policías federales, del Distrito Federal, de los estados, de los municipios, así como todas las agrupaciones de seguridad pública y privada, podrán poseer y portar únicamente las armas autorizadas por la Secretaría de la Defensa Nacional o de Marina.

Artículo 19. La Secretaría de la Defensa Nacional tendrá la facultad de determinar en cada caso, qué armas para tiro o cacería de las señaladas en el artículo 12, por sus características, pueden poseerse, así como las dotaciones de municiones correspondientes. Respecto a las armas de cacería, se requerirá previamente la opinión de las secretarías de estado u organismos que tengan injerencia.

Las solicitudes de autorización se harán directamente o por conducto del club o asociación.

Artículo 20. Los clubes o asociaciones de deportistas de tiro y cacería, deberán estar registrados en las Secretarías de la Defensa Nacional, o de Marina, a cuyo efecto cumplirán los requisitos que señala el reglamento.

Artículo 21. Las personas físicas o morales, públicas o privadas, podrán poseer colecciones o museos de armas antiguas o modernas, o de ambas, previo el permiso correspondiente de las Secretarías de la Defensa Nacional, o de Marina.

La compra-venta de este tipo de armas, así como la adquisición de nuevas para los propósitos aquí descritos, se hará a través de las Secretarías de la Defensa Nacional, y de Marina.

Capítulo III Casos, condiciones, requisitos y lugares para la portación de armas

Artículo 22. Para portar armas se requiere la licencia respectiva.

Los miembros del Ejército, Armada y Fuerza Aérea quedan exceptuados de lo anterior, en los casos y condiciones que señalen las leyes y reglamentos aplicables.

Los integrantes de las instituciones policiales, federales, estatales, del Distrito Federal y municipales, así como de los servicios privados de seguridad, podrán portar armas en los casos, condiciones y requisitos que establecen la presente ley y las demás disposiciones legales aplicables.

Artículo 23. Las licencias para la portación de armas serán de dos clases:

Particulares; que deberán revalidarse cada dos años; y oficiales, que tendrán validez mientras se desempeñe el cargo o empleo que las motivó.

Artículo 24. Las licencias particulares para la portación de las armas a las que aluden los artículos 10 al 12, serán individuales para personas físicas, o colectivas para las morales, y podrán expedirse cuando se cumplan los requisitos siguientes

I. En el caso de personas físicas:

- A. Tener un modo honesto de vivir,
- B. Haber cumplido, los obligados, con el Servicio Militar Nacional;
- C. No tener impedimento físico o mental para el manejo de las armas;
- D. No haber sido condenado por delito cometido con el empleo de armas;
- E. No consumir drogas, enervantes o psicotrópicos, y
- F. Acreditar, a criterio de las Secretarías de la Defensa Nacional, o de Marina, la necesidad de portar armas por:
 - a) La naturaleza de su ocupación o empleo; o
 - b) Cualquier otro motivo justificado.

II. En el caso de personas morales

- A. Estar constituidas conforme a las leyes mexicanas.
- B. Tratándose de servicios privados de seguridad:
 - a) Contar con la autorización para funcionar como servicio privado de seguridad, y
 - b) Contar con la opinión favorable de las Secretarías de la Defensa Nacional, o de Marina sobre la justificación de la necesidad de la portación del armamento, y los límites en número y características de las armas, así como lugares de utilización.
- C. Tratándose de otras personas morales, cuando por sus circunstancias especiales lo ameriten, a juicio de las Secretarías de la Defensa Nacional, o de Marina, para servicios internos de seguridad y protección de sus instalaciones: ajustándose a las prescripciones, controles y supervisión que determine la Secretaría de la Defensa Nacional.
- D. Acreditar que quienes portarán armas cumplen con lo previsto en los primeros cinco incisos de la fracción I anterior.

Previa autorización de las Secretarías de la Defensa Nacional, o de Marina, los titulares de las licencias colectivas, expedirán credenciales foliadas de identificación personal, que contendrán los datos de la licencia colectiva y se renovarán anualmente.

El término para expedir las licencias particulares y colectivas será de cincuenta días hábiles, contados a partir de que se presenta la solicitud correspondiente.

Artículo 25. A los extranjeros sólo se les podrá autorizar la portación de armas cuando, además de satisfacer los requisitos señalados en el artículo anterior, acrediten su calidad de inmigrados, salvo el caso del permiso de licencia temporal para turistas con fines deportivos.

Artículo 26. Las licencias oficiales para la portación de armas pueden ser colectivas o individuales.

I. Las licencias colectivas podrán expedirse a

A. Las dependencias oficiales y organismos públicos federales a cuyo cargo se encuentran las instalaciones estratégicas del país.

B. Las instituciones policiales. Estas licencias se sujetarán a los lineamientos siguientes:

a) Dichas instituciones deberán cumplir con las disposiciones legales de orden federal o local que resulten aplicables.

b) Los gobiernos: estatales y municipales serán el conducto para solicitar a las Secretarías de la Defensa Nacional, o de Marina la expedición de licencia colectiva a las instituciones policiales, mismas que sólo se solicitarán para las personas que integren su organización operativa y que figuren en las nóminas de pago respectivas, debiéndose notificar a estas secretarías cualquier cambio en su plantilla laboral. Las secretarías resolverán dentro de los sesenta días siguientes a la presentación de la solicitud.

c) Los titulares de las instituciones policiales, expedirán a su personal operativo, inscrito en el registro que establezca la ley de la materia, credenciales foliadas de identificación personal, por lapsos anuales, las cuales, durante su vigencia, se asimilarán a licencias individuales.

C. Los titulares de las licencias colectivas remitirán anualmente a las Secretarías de la Defensa Nacional, o de Marina un informe de las armas que se encuentren en su poder, debidamente correlacionado con su estructura y organización operativa, señalando los folios de las credenciales y los datos del personal que las tuviera a su cargo.

D. Las autoridades competentes se coordinarán con los Gobiernos de los Estados para obtener, con oportunidad y exactitud, la información necesaria para el cumplimiento de esta ley.

E. Las Secretarías de la Defensa Nacional, o de Marina inspeccionarán periódicamente el armamento, sólo para efectos de su control, sin tener autoridad alguna sobre el personal.

II. Las licencias individuales se expedirán a quienes desempeñen cargos o empleos en la federación o en las entidades federativas, que para el cumplimiento de sus obligaciones requieran, en opinión de la autoridad competente, la portación de armas.

III. Los servidores públicos a que se refiere este artículo deberán cumplir, además, con los requisitos establecidos en los cinco primeros incisos de la fracción I del artículo 24 de esta ley.

Artículo 27. Corresponde a las Secretarías de la Defensa Nacional, y de Marina, la expedición, suspensión y cancelación de las licencias de portación de armas, así como su registro, control y vigilancia.

Artículo 28. Las licencias de portación de armas podrán cancelarse, sin perjuicio de aplicar las sanciones que procedan, en los siguientes casos:

- I.** Cuando sus poseedores hagan mal uso de las armas o de las licencias;
- II.** Cuando sus poseedores alteren las licencias;
- III.** Cuando se usen las armas fuera de los lugares autorizados;
- IV.** Cuando se porte un arma distinta a la que ampara la licencia;
- V.** Cuando el arma amparada por la licencia se modifique en sus características originales.
- VI.** Cuando la expedición de la licencia se haya basado en engaño, o cuando a juicio de las Secretarías de la Defensa Nacional, o de Marina, hayan desaparecido los motivos que se tuvieron en cuenta para otorgarla o que por causa superveniente se dejare de satisfacer algún otro requisito necesario para su expedición.
- VII.** Por resolución de autoridad competente;
- VIII.** Cuando sus poseedores cambien de domicilio sin manifestarlo a las Secretarías de la Defensa Nacional, o de Marina;
- IX.** Por no cumplir el interesado las disposiciones de esta ley, de sus reglamentos o las de las Secretarías de la Defensa Nacional, o de Marina dictadas con base en esos ordenamientos.

La suspensión de las licencias de portación de armas sólo procederá cuando a juicio de la Secretaría de Gobernación sea necesaria para mantener o restituir la tranquilidad de poblaciones o regiones.

Artículo 29. Las credenciales de agentes o policías honorarios y confidenciales u otras similares, no facultan a los interesados para portar armas, sin la licencia correspondiente.

Artículo 30. En las licencias de portación de armas se harán constar los límites territoriales en que tengan validez. En el caso de que éstas sean para vigilantes de recintos o determinadas zonas, se precisarán en ellas las áreas en que sean válidas.

Artículo 31. Las licencias autorizan exclusivamente la portación del arma señalada por la persona a cuyo nombre sea expedida.

Artículo 32. Queda prohibido a los particulares asistir armados a manifestaciones y celebraciones públicas, a asambleas deliberativas, a juntas en que se controviertan intereses, a cualquier reunión que, por sus fines, haga previsible la aparición de tendencias opuestas y, en general, a cualquier acto cuyos resultados puedan ser obtenidos por la amenaza o el uso de las armas; se exceptúan los desfiles y las reuniones con fines deportivos de charrería, tiro o cacería.

Título Tercero

Fabricación, Comercio, Importación, Exportación y Actividades Conexas

Capítulo I Disposiciones preliminares

Artículo 33. Es facultad exclusiva del presidente de la República autorizar el establecimiento de fábricas y comercios de armas.

El control y vigilancia de las actividades y operaciones industriales y comerciales que se realicen con armas, municiones, explosivos, artificios y sustancias químicas, será hecho por las Secretarías de la Defensa Nacional o de Marina.

Los permisos específicos que se requieran en estas actividades serán otorgados por las Secretarías de la Defensa Nacional o de Marina.

Las dependencias oficiales y los organismos públicos federales que realicen estas actividades, se sujetarán a las disposiciones legales que las regulen.

Artículo 34. Los permisos a que se refiere el artículo anterior, no eximen a los interesados de cubrir los requisitos que señalen otras disposiciones legales, según la naturaleza de sus actividades.

Artículo 35. En los casos a que se refieren los artículos 33 y 34 de esta ley, se requerirá la conformidad de las autoridades locales y municipales del lugar respecto a la seguridad y ubicación de los establecimientos correspondientes.

Artículo 36. Las actividades industriales y comerciales relacionadas con armas, municiones, explosivos y demás objetos que regula esta ley, se sujetarán a las disposiciones que dicte la Secretaría de la Defensa Nacional. Cuando el material sea para el uso exclusivo de la Armada de México, esas actividades se sujetarán a las disposiciones de la Secretaría de Marina.

Artículo 37. Las disposiciones de este título son aplicables a todas las actividades relacionadas con las armas, objetos y materiales que a continuación se mencionan:

I. Armas

- a).** Todas las armas de fuego permitidas.
- b).** Armas de gas;
- c).** Cañones industriales; y
- d).** Las partes constitutivas de las armas anteriores.

II. Municiones

- a).** Municiones y sus partes constitutivas destinadas a las armas señaladas en la fracción anterior;
- b).** Los cartuchos empleados en las herramientas de fijación de anclas en la industria de la construcción y que para su funcionamiento usan pólvora.

III. Polvoras y Explosivos

- a).** Pólvoras en todas sus composiciones;

- b).** Acido pícrico;
- c).** Dinitrotolueno;
- d).** Nitroalmidones;
- e).** Nitroglicerina;
- f).** Nitrocelulosa: tipo fibrosa, humectada en alcohol, con una concentración de 12. 2 por ciento de nitrógeno como máximo y con 30 por ciento de solvente como mínimo. Tipo cúbica (densa-pastosa), con una concentración del 12. 2 por ciento de nitrógeno como máximo y hasta el 25 por ciento de solvente como mínimo;
- g).** Nitroguanidina;
- h).** Tetril;
- i).** Pentrita (P.E.T.N.) o Penta Eritrita Tetranitrada;
- j).** Trinitrotolueno;
- k).** Fulminato de mercurio;
- l).** Nitruros de plomo, plata y cobre;
- m).** Dinamitas y amatoles;
- n).** Estifanato de plomo;
- o).** Nitrocarbonitratos (explosivos al nitrato de amonio);
- p).** Ciclonita (R.D.X.).
- q).** En general, toda substancia, mezcla o compuesto con propiedades explosivas.

IV. Artificios

- a).** Iniciadores;
- b).** Detonadores;
- c).** Mechas de seguridad;
- d).** Cordones detonantes;
- e).** Pirotécnicos.
- f).** Cualquier instrumento, máquina o ingenio con aplicación al uso de explosivos.

V. Substancias químicas relacionadas con explosivos

- a).** Cloratos;
- b).** Percloratos;
- c).** Sodio metálico;
- d).** Magnesio en polvo;
- e).** Fósforo.
- f).** Todas aquellas que por sí solas o combinadas sean susceptibles de emplearse como explosivos.

Artículo 38. Los permisos específicos a que se refiere el artículo 33 de esta ley, pueden ser:

- I.** Generales, que se concederán a negociaciones o personas que se dediquen a estas actividades de manera permanente;
- II.** Ordinarios, que se expedirán en cada caso para realizar operaciones mercantiles entre sí o con comerciantes de otros países, a las negociaciones con permiso general vigente, y
- III.** Extraordinarios, que se otorgarán a quienes de manera eventual tengan necesidad de efectuar alguna de las operaciones a que este título se refiere.

Artículo 39. Las Secretarías de la Defensa Nacional, o de Marina podrán negar, suspender o cancelar discrecionalmente los permisos a que se refiere el artículo anterior, cuando las actividades amparadas con los permisos entrañen peligro para la seguridad de las personas, instalaciones, o puedan alterar la tranquilidad o el orden público.

Artículo 40. Los permisos son intransferibles.

Los generales tendrán vigencia durante el año en que se expidan, y podrán ser revalidados a juicio de las Secretarías de la Defensa Nacional, o de Marina.

Los ordinarios y extraordinarios tendrán la vigencia que se señale en cada caso concreto.

Artículo 41. Las fábricas, plantas industriales, talleres, comercios y demás establecimientos que se dediquen a las actividades reguladas en este título, deberán reunir las condiciones de seguridad, funcionamiento técnico, ubicación y producción que se determinen en el reglamento.

Capítulo II De las actividades y operaciones industriales y comerciales

Artículo 42. Los permisos generales para la fabricación, organización, reparación y actividades conexas respecto de las armas, objetos y materiales que señala este título, incluyen la autorización para la compra de las partes o elementos que se requieran.

Artículo 43. Los particulares que deseen adquirir armas, cartuchos, municiones, balas o elementos constitutivos para cartuchos a los que alude esta ley, deberán hacerlo a través de las Secretarías de la Defensa Nacional o de Marina. Estas dependencias fijarán los procedimientos, formatos y cantidades a los que podrán acceder los particulares.

Artículo 44. La compraventa de armas y cartuchos de uso exclusivo del Ejército, Armada y Fuerza Aérea, se hará por conducto y en los términos y condiciones que señalen los ordenamientos que expida la Secretaría de la Defensa Nacional o la Secretaría de Marina, según corresponda.

Artículo 45. La Secretaría de la Defensa Nacional establecerá, mediante disposiciones administrativas generales, los términos y condiciones relativos a la adquisición de armas y municiones que realicen las dependencias y entidades del Ejecutivo federal, de los estados, del Distrito Federal y de los municipios, así como los particulares para los servicios de seguridad autorizados o para actividades deportivas de tiro y cacería.

Dichas disposiciones deberán coadyuvar a lograr los fines de esta ley y propiciar las condiciones que permitan a las autoridades federales y locales cumplir con la función de seguridad pública a su cargo.

Capítulo III De la importación y exportación

Artículo 46. Las armas, objetos y materiales a que se refiere esta ley podrán ser importados o exportados exclusivamente a través de la Secretaría de la Defensa Nacional mediante los procedimientos y limitaciones que ésta determine.

Artículo 47. Cuando las armas, objetos y materiales de importación o exportación comercial se encuentren en poder de la aduana respectiva, los interesados lo comunicarán a la Secretaría de la Defensa Nacional para que ésta designe representante que intervenga en el despacho aduanal correspondiente, sin cuyo requisito no podrá permitirse el retiro del dominio fiscal o la salida del país.

Capítulo IV Del transporte

Artículo 48. Los permisos generales para cualesquiera de las actividades reguladas en este título, incluyen la autorización para el transporte dentro del territorio nacional, de las armas, objetos y materiales que amparen, pero sus tenedores deberán sujetarse a las leyes, reglamentos y disposiciones relativos.

Artículo 49. La transportación que se derive de permisos concedidos por las Secretarías de la Defensa Nacional o de Marina a personas o negociaciones, para realizar alguna o algunas de las actividades señaladas en este título, deberá ajustarse a las medidas de seguridad que se precisen en los permisos.

Artículo 50. Las personas o negociaciones que cuenten con permiso general para el transporte especializado de las armas, objetos y materiales comprendidos en este título, deberán exigir de los remitentes, copia autorizada del permiso que se les haya concedido.

Artículo 51. Las personas que se internen al país en tránsito, no podrán llevar consigo ni adquirir las armas, objetos y materiales mencionados en este título.

Artículo 52. Cuando el Servicio Postal Mexicano acepte envíos de armas, objetos y materiales citados en este título, deberá exigir el permiso correspondiente.

Capítulo V Del almacenamiento

Artículo 53. El almacenamiento de las armas, objetos y materiales a que se refiere este título, deberá sujetarse a los requisitos, tablas de compatibilidad y distancia-cantidad que señale la Secretaría de la Defensa Nacional.

Capítulo VI Del control y vigilancia

Artículo 54. Las negociaciones que se dediquen a las actividades reguladas en esta ley, tienen obligación de dar las facilidades necesarias a las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina para practicar visitas de inspección.

Artículo 55. En caso de alteración de la tranquilidad pública, las autoridades a quienes corresponde la aplicación de esta ley, dictarán dentro de los ámbitos de su competencia, las medidas necesarias para asegurar el estricto cumplimiento de las disposiciones de suspensión o cancelación de los permisos.

Artículo 56. En caso de guerra o alteración del orden público, las fábricas, plantas industriales, talleres, almacenes y establecimientos comerciales que fabriquen, produzcan, organicen, reparen, almacenen o vendan cualesquiera de las armas, objetos y materiales aludidos en esta ley, previo acuerdo del presidente de la República, quedarán bajo la dirección y control de las Secretarías de la Defensa Nacional o de Marina, de conformidad con los ordenamientos legales que se expidan.

Artículo 57. Las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina, cuando lo estimen necesario, inspeccionarán las condiciones de seguridad de las instalaciones en fábricas, plantas industriales, talleres, almacenes, polvorines y vehículos destinados a las actividades a que se refiere este título.

Artículo 58. Los permisionarios a que se refiere este título están obligados a cumplir con las medidas de información, control y seguridad que establezca la Secretaría de la Defensa Nacional, con sujeción a esta ley.

Artículo 59. Se prohíben los remates de las armas, objetos y materiales mencionados en esta ley.

Título Cuarto Sanciones

Capítulo Único

Artículo 60. Las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina, así como las demás autoridades federales, estatales, del Distrito Federal o municipales que desempeñen funciones de seguridad, recogerán las armas, previa expedición obligatoria del recibo correspondiente, a todas aquellas personas que las porten sin licencia, sin llevar ésta consigo, o a quienes teniéndola, hayan hecho mal uso de las armas.

El arma recogida por no llevar el interesado la licencia, será devuelta previo pago de una multa de cien días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal y la exhibición de la licencia. El plazo para exhibir la licencia será de quince días.

Para los efectos del pago de la multa antes mencionada, se turnará la infracción, a la brevedad, a la autoridad fiscal federal correspondiente.

Artículo 61. Cuando se asegure o recoja un arma en términos del artículo anterior, el funcionario que lo realice deberá informarlo de inmediato a su superior, quien lo hará del conocimiento del Registro Único de Armas y Explosivos de la Secretaría de la Defensa Nacional, así como de las demás autoridades que establezcan las disposiciones legales aplicables, para los efectos que procedan. Si no se dan los informes citados, el responsable deberá cubrir el importe de una multa de 50 salario mínimo vigente en el Distrito Federal (SMVDF).

Se equipara al delito de robo previsto en el artículo 367 del Código Penal para el Distrito Federal en materia de fuero común y para toda la República en materia de fuero federal, y se aplicarán las mismas penas, cuando el servidor público que asegure o recoja un arma no la entregue a su superior jerárquico o, en su caso, a la autoridad competente.

Artículo 62. Se cancelará el registro del club o asociación de tiro o cacería, que deje de cumplir cualesquiera de las obligaciones que les impone esta ley y su reglamento.

Se suspenderá la licencia de portación de armas destinadas al deporte de tiro o cacería, cuando se haya cancelado el registro del club o asociación a que pertenezca el interesado, hasta que éste se afilie a otro registrado en las Secretarías de la Defensa Nacional o de Marina, de acuerdo con lo dispuesto por los artículos 20 y último párrafo del artículo 24 de esta ley.

Se cancelará la propia licencia cuando su tenedor infrinja alguno de los deberes que le señale esta ley y su reglamento, o cuando deje de pertenecer al club o asociación del que fuere miembro.

Artículo 63. Se sancionará con penas de dos a siete años de prisión a quien porte un arma sin tener expedida la licencia correspondiente.

En caso de que se porten dos o más armas, la pena correspondiente se aumentará hasta en dos terceras partes.

Artículo 64. Se impondrá de uno a seis años de prisión a quienes transmitan la propiedad de un arma sin el permiso correspondiente.

La transmisión de la propiedad de dos o más armas, sin permiso, o la reincidencia en la conducta señalada en el párrafo anterior, se sancionará conforme al artículo 71 Bis de esta ley.

Artículo 65. Se entiende por acopio la posesión de más de cinco armas, sin los permisos o licencias correspondientes.

Para la aplicación de la sanción por delitos de portación o acopio de armas, el juez deberá tomar en cuenta la actividad a que se dedica el autor, sus antecedentes y las circunstancias en que fue detenido.

Artículo 66. Al que sin el permiso correspondiente hiciere acopio de armas, se le sancionará con prisión de dos a nueve años.

Artículo 67. Al que posea cartuchos en cantidades mayores a las permitidas, se le sancionará con prisión de uno a cuatro años.

Artículo 68. Se impondrá de cinco a treinta años de prisión:

- I.** Al que participe en la introducción al territorio nacional, en forma clandestina, de armas, municiones, sujetos a control, de acuerdo con esta ley;
- II.** Al servidor público, que estando obligado por sus funciones a impedir esta introducción, no lo haga. Además, se le impondrá la destitución del empleo o cargo e inhabilitación para desempeñar cualquier cargo o comisión públicos, y
- III.** A quien adquiera los objetos a que se refiere la fracción I para fines mercantiles.

Artículo 69. Al residente en el extranjero que por primera ocasión introduzca una sola arma de las referidas en el párrafo anterior, únicamente se le impondrá sanción administrativa de doscientos días de SMGVDF y se le recogerá el arma previa expedición del recibo correspondiente. Cuando a la persona a quien se le haya recogido el arma salga del país, se le devolverá el arma previa entrega del recibo correspondiente.

Artículo 70. Las penas establecidas en esta ley se aumentarán hasta en una mitad cuando el responsable sea o haya sido servidor público de alguna corporación policial, miembro de algún servicio privado de seguridad o miembro del Ejército, Armada o Fuerza Aérea en situación de retiro, de reserva o en activo.

Artículo 71. Se impondrá de cinco a quince años de prisión:

- I.** A quienes fabriquen o exporten armas, municiones, cartuchos y explosivos sin el permiso correspondiente;
- II.** A los comerciantes en armas que sin permiso transmitan la propiedad de los objetos a que se refiere la fracción I, y
- III.** A quienes dispongan indebidamente de las armas con que se haya dotado a los cuerpos de policía federales, estatales o municipales o al Ejército, Armada o Fuerza Aérea.

Artículo 72. Se impondrá de dos a siete años de prisión a quienes sin el permiso respectivo:

- I.** Compren explosivos, y
- II.** Transporten, organicen, reparen, transformen o almacenen los objetos aludidos en esta ley.

Artículo 73. Se impondrá de un mes a dos años de prisión a quienes:

- I.** Manejen fábricas, plantas industriales, talleres, almacenes y demás establecimientos que se dediquen a las actividades reguladas por esta ley, sin ajustarse a las condiciones de seguridad a que estén obligados;
- II.** Remitan los objetos materia de esta Ley, si el transporte se efectúa por conducto de empresas no autorizadas;
- III.** Realicen el transporte a que se refiere la fracción anterior, y

IV. Enajenen explosivos, artificios y sustancias químicas relacionadas con explosivos, a negociaciones o personas que no tengan el permiso correspondiente de las Secretarías de la Defensa Nacional o de Marina.

Artículo 74. Las armas materia de los delitos señalados en este capítulo, serán decomisadas para su clasificación resguardo y asignación. Las de uso exclusivo del Ejército, Armada y Fuerza Aérea se destinarán a dichas instituciones, y las de valor histórico, cultural, científico o artístico, se destinarán al Museo de Armas de las Secretarías de la Defensa Nacional o de Marina. Los objetos, explosivos y demás materiales decomisados se aplicarán a obras de beneficio social.

Artículo 75. Por la infracción de cualquiera de las normas de la presente ley, independientemente de las sanciones establecidas en este capítulo, las Secretarías de la Defensa Nacional o de Marina podrán, en los términos que señale el reglamento, suspender o cancelar los permisos que hayan otorgado.

Transitorios

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

Segundo. Se abroga la actual Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos.

Tercero. En tanto se expida la reglamentación de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, se aplicarán las disposiciones relativas de los reglamentos en vigor que no se opongan a lo dispuesto en la misma.

Cuarto. A los 90 días de vigencia de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, quedarán sin efecto todas las licencias de portación de armas expedidas con anterioridad.

Quinto. Dentro de los 90 días siguientes a la fecha en que entre en vigor la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, los comercios e industrias deberán ajustarse a lo preceptuado en la misma.

Quinto. El reglamento correspondiente señalará la forma y términos en que los particulares deberán deshacerse de las armas que, habiendo estado permitidas y ya registradas a la fecha de la publicación de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, quedan prohibidas.

Sexto. Se derogan todas las disposiciones que se opongan a la presente ley.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 8 de marzo de 2011.

Diputado Juan José Cuevas García (rúbrica)

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 74 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y 43 DE LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO RICARDO AHUED BARDAHUIL, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

El suscrito, diputado federal Ricardo Ahued Bardahuil, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional de la LXI Legislatura del Congreso de la Unión, en ejercicio de la facultad que le confiere los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y con fundamento en lo establecido en los numerales 6, fracción I, 78 y demás relativos del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta honorable asamblea la iniciativa con proyecto de decreto de conformidad con la siguiente

Exposición de Motivos

Durante los siglos XX y XXI, la relación entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo federales en México ha transitado por dos periodos diametralmente opuestos:

- Los gobiernos con mayorías emanados del partido hegemónico (Partido Revolucionario Institucional), que comprendió una larga etapa de la vida política del país, inició con la elección presidencial de Emilio Portes Gil (1928) y concluyó en la primera mitad del gobierno del doctor Ernesto Zedillo Ponce de León (1997), se distinguió por una relación de subordinación del Poder Legislativo hacia el Ejecutivo, debido a los poderes metaconstitucionales del presidente de la República, que además de ser jefe de Estado y jefe de gobierno, también era el jefe máximo del partido hegemónico.
- Los gobiernos sin mayorías, iniciaron con la conformación de la LVII Legislatura al Congreso de la Unión (1997-2000), cuando el partido del presidente perdió la mayoría de las curules en la Cámara de Diputados, iniciándose una etapa de claras divergencias entre ambos poderes.

María Amparo Casar e Ignacio Marván (2002: 9) realizan una diferencia entre gobiernos divididos y sin mayoría, conceptos vinculados intrínsecamente:

Gobiernos divididos se refiere a la situación en que el titular del Ejecutivo pertenece a un partido y la mayoría del Congreso a otro. De manera similar, gobiernos sin mayoría alude a la circunstancia en que ningún partido controla por sí solo 50 por ciento más uno de los asientos del Congreso o de alguna de sus Cámaras. La composición del Congreso puede variar según el número existente de partidos y las reglas que traducen el número de votos en curules; pero, para hablar de estos dos fenómenos, es condición necesaria que el partido del presidente no cuente con la mayoría de asientos parlamentarios.

Actualmente, México está transitando por la etapa de los gobiernos sin mayoría, porque ningún grupo parlamentario controla por sí solo el 50 por ciento más uno de los asientos del Congreso o de alguna de sus Cámaras.

Durante el periodo donde prevalecieron los gobiernos con mayoría, el procedimiento legislativo en materia presupuestaria —como el resto de las resoluciones que el Ejecutivo federal sometía al

Congreso de la Unión o a una de sus Cámaras— se distinguió por un inexistente examen y discusión por parte de los diputados y senadores, aprobándolos prácticamente en sus términos.

Durante este largo periodo de la vida parlamentaria del país, el procedimiento legislativo para aprobar la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos se desahogaba por la vía más simple: en el primer caso, el Ejecutivo federal enviaba a la Cámara de Diputados la Ley de Ingresos; ésta la aprobaba sin cambios o con mínimas modificaciones; la Cámara de Senadores avalaba lo aprobado por la Cámara de origen; el proyecto se remitía al Ejecutivo federal quién lo publicaba sin hacerle observaciones. Para el caso del proyecto de Presupuesto de Egresos, ocurría prácticamente lo mismo en la Cámara de Diputados, no olvidar que es un procedimiento unicameral.

María Amparo Casar (2001: 2) afirma que con el arribo de los gobiernos sin mayoría, el marco normativo constitucional que rigió el procedimiento legislativo en materia presupuestaria tenía las siguientes limitaciones:

Obsoleto, porque su funcionamiento era ineficaz en un contexto en el que el predominio del partido del presidente había desaparecido, ya no estaba presente la certeza institucional de que el Congreso simplemente ratificaría las iniciativas presidenciales. Impreciso, porque no establecía con claridad qué ocurriría en el caso de que, llegada la fecha en que el nuevo presupuesto entrara en vigor (1 de enero), las iniciativas no hubiesen sido aprobadas [no existía ni existe la figura de la reconducción presupuestaria]. Inadecuado, entre otros motivos, porque no preveía incentivos a la negociación y aprobación presupuestal ni mecanismos que destrabaran un eventual no-acuerdo.

Tomando en consideración éstas y otras limitantes, en 2004, el órgano revisor de la Constitución (Congreso de la Unión y legislaturas de los estados) aprobó una reforma constitucional, para hacer a este procedimiento legislativo acorde con la nueva realidad política-parlamentaria del país. En términos de Casar, dejó de ser obsoleto, impreciso e inadecuado, impidiendo una parálisis financiera gubernamental, distendiendo la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo federal, al ampliar los tiempos para la negociación entre ambos actores.

Reyes Tépac (2010: 32) afirma que la reforma constitucional de 2004 corrigió por lo menos dos problemáticas que el procedimiento legislativo presentaba:

- Facultó a la Cámara de Diputados para que de manera expresa modifique el proyecto de Presupuesto. En el texto derogado de la reforma, solamente podía examinarlo, discutirlo y aprobarlo, actualmente, también puede modificarlo, siempre y cuando no trastoque los principios constitucionales ni de la planeación del desarrollo nacional.
- Amplió el calendario para la fase de aprobación del programa fiscal. En el texto derogado, el Ejecutivo federal tenía hasta el 15 de noviembre para hacer llegar a la Cámara de Diputados la Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos. No se establecía un término constitucional para su aprobación, aunque la fecha límite se podía extender hasta el 31 de diciembre del año anterior al inicio del nuevo ejercicio fiscal. La Cámara de Diputados contaba entre 30 y 46 días para la aprobación el programa fiscal.

Con el texto vigente, el Ejecutivo federal envía el paquete fiscal a la Cámara de Diputados a más tardar el 8 de septiembre del año anterior al inicio del ejercicio fiscal. La Cámara de Diputados deberá aprobarlo a más tardar el 15 de noviembre, es decir, cuenta con 68 días para desahogar la fase de aprobación de este procedimiento.

La reforma constitucional en materia presupuestaria del 2004 desincentivo los factores de tiempo que pusieron en riesgo al país de un conflicto financiero-institucional entre el Ejecutivo federal y la Cámara de Diputados por la falta de aprobación del programa de gasto. En particular, la ampliación del calendario que rige su procedimiento legislativo mejoró los escenarios de negociación entre los actores que mantienen algún interés económico en materia presupuestaria.

Sin embargo, esta reforma no corrigió al menos cuatro problemáticas que aún persisten en el procedimiento legislativo en materia presupuestaria, y que se explican a continuación:

La facultad expresa para que el Ejecutivo federal observe el Presupuesto de Egresos

Alfredo del Valle Espinosa (2000) apuntaba que la Constitución no faculta expresamente al titular del Ejecutivo federal para hacer observaciones al proyecto de Presupuesto de Egresos, situación que requiere una pronta definición, dada la existencia de la siguiente antinomia constitucional en esta materia:

Por una parte, con base en el artículo 74, fracción IV Constitucional, se puede afirmar que el Ejecutivo federal no tiene poder de veto en materia presupuestaria, porque su aprobación es una facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, quien además puede hacerle todas las modificaciones que considere pertinentes. Por otra parte, el artículo 72 constitucional, inciso j) establece que el Ejecutivo de la Unión no puede hacerle 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.

Este último artículo constitucional dispone que únicamente en dos casos el Ejecutivo no puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso o de alguna de las dos Cámaras: cuando alguna de las Cámaras ejerzan funciones de colegio electoral (artículo 84 constitucional) o de jurado de sentencia (artículo 76 constitucional, fracción VII); y cuando la Cámara de Diputados acuse ante el Senado de la República juicio político (artículo 108 constitucional). En este sentido, afirmó Alfredo del Valle, se deduce que el resto de las resoluciones de las Cámaras sí podrán ser objeto de observaciones por parte del Ejecutivo, incluido el Presupuesto de Egresos, que es una resolución exclusiva de la Cámara de Diputados.

Dicha antinomia se presenta porque, de conformidad con el artículo 74, fracción IV, constitucional, la aprobación del Presupuesto de Egresos es una facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, como consecuencia, el Ejecutivo federal no lo podría observar. Sin embargo, el artículo 72 Constitucional, inciso j) establece que el Ejecutivo federal puede observar todas las resoluciones del Congreso o de algunas de sus Cámaras, con las excepciones señaladas, y el proyecto de Presupuesto de Egresos es una resolución de la Cámara de Diputados, que tendría que estar sujeta a las observaciones del Ejecutivo federal.

La existencia de esta antinomia constitucional en materia del poder de veto presidencial al proyecto de Presupuesto de Egreso aprobado por la Cámara de Diputados, llevó a un conflicto institucional entre el Ejecutivo federal y la Cámara de Diputados durante el ejercicio fiscal 2005, puesto que el primero antepuso en la Suprema Corte de Justicia de la Nación una controversia constitucional en materia presupuestaria.

El 17 de mayo de 2005, la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió la resolución de la controversia constitucional 109/2004. Después de revisar los posicionamientos de la Cámara de

Diputados (la parte demandada) y del Ejecutivo federal (el actor), resolvió que el titular del Ejecutivo federal sí tiene facultad para vetar el presupuesto.

Sin embargo, como únicamente se cuenta con una tesis jurisprudencial en este sentido, es necesario que el Congreso de la Unión reforme la Constitución para definir expresamente si el Ejecutivo federal puede realizar observaciones al Presupuesto de Egresos aprobado por la Cámara de Diputados.

La reconducción presupuestaria

Con los gobiernos sin mayoría se abre la posibilidad que el presupuesto no esté aprobado en el término que establece la constitución, escenario que se podría exacerbar si se faculta expresamente al Ejecutivo federal para que realice observaciones al Presupuesto de Egresos, porque el procedimiento legislativo en esta materia se podría extender.

Frente a un escenario extremo de falta de consensos para la aprobación del presupuesto, no contamos con la reconducción presupuestaria, figura jurídica alternativa que podría autorizar al Ejecutivo federal para instrumentar su programa fiscal propuesto al Congreso de la Unión o prorrogar el paquete económico vigente hasta que el Congreso de la Unión apruebe la nueva Ley de Ingresos y la Cámara de Diputados el nuevo Presupuesto de Egresos.

En el hipotético escenario que el programa fiscal no se apruebe en los términos constitucionales, el texto vigente mandata que, de conformidad con el artículo 126 Constitucional, no podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por ley posterior. La excepción de este artículo se encuentra en el 75 constitucional que establece que la Cámara de Diputados, al aprobar el Presupuesto de Egresos, no podrá dejar de señalar la retribución que corresponda a un empleo que esté establecido por la ley.

De una lectura conjunta de ambos artículos constitucionales, se concluye que si la Cámara de Diputados no aprueba el PEF, el Ejecutivo federal no tendría la autorización de este órgano legislativo para ejercer el presupuesto, porque no podría hacer ningún pago, con excepción de los señalados por el artículo 75 constitucional, que está relacionado con los sueldos de los trabajadores al servicio del Estado. La imposibilidad del Ejecutivo federal para ejercer el presupuesto vendría acompañada de una parálisis gubernamental.

La existencia de los Gobiernos sin mayoría pudiera exacerbar la relación entre los actores que intervienen en el procedimiento legislativo para la aprobación de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos, porque bajo este escenario, los consensos no se alcanzan con facilidad. En este contexto, la reconducción presupuestaria es un mecanismo alternativo que podría prevenir una crisis financiera en el país.

La aprobación del presupuesto cuando el titular del Ejecutivo federal inicia su encargo

La aprobación del paquete presupuestario durante el año en que inicia su encargo el titular del Ejecutivo federal está regulado en el artículo 74, fracción IV, constitucional, a través del cual se establece que bajo este escenario, el Ejecutivo federal hará llegar a la Cámara de Diputados el proyecto de Presupuesto a más tardar el día 15 del mes de diciembre.

De este texto constitucional se desprenden las siguientes observaciones:

- No establece un término para la aprobación, aunque, de conformidad con el artículo 66 Constitucional, tácitamente se deduce que la Cámara de Diputados cuenta hasta el 31 de diciembre para hacerlo.
- Queda a discreción del titular del Ejecutivo federal entrante enviar el paquete económico a la Cámara de Diputados antes del 15 de diciembre, aunque considerando que la fecha en que toma posesión es el 1 de diciembre, podría enviar este paquete entre el 1 y el 15 de diciembre.
- El caso extremo es que lo envíe a la Cámara de Diputados el 15 de diciembre, de esta manera, este procedimiento legislativo se desarrolla en 16 días. El caso menos extremo es que envíe el programa fiscal el 1 de diciembre, la Cámara de Diputados tendrá 30 días para desahogar este procedimiento legislativo.

La única novedad en esta materia, se encuentra en el artículo 43 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, que establece que en el año en que termina su encargo, el Ejecutivo federal deberá elaborar anteproyectos del proyecto de Presupuesto de Egresos en apoyo al presidente electo, incluyendo sus recomendaciones, a efecto de que éste último los presente a la Cámara de Diputados, a más tardar en la fecha y en los términos a que se refiere el artículo 74 Constitucional, fracción IV.

La existencia de este calendario estrecho pudiera generar que en el año en que inicia su encargo el titular del Poder Ejecutivo federal, en los términos del artículo 83 constitucional, el Congreso de la Unión y la Cámara de Diputados no tuviera el tiempo suficiente para aprobar la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos, respectivamente.

La renovación de los miembros que integran la Cámara de Diputados

Durante el año en que se renueva la totalidad de los miembros que integran la Cámara de Diputados, el procedimiento legislativo en materia presupuestaria presenta el siguiente problema:

De acuerdo con el artículo 4, numeral 1, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, de conformidad con los artículos 65 y 66 de la Constitución, el Congreso se reunirá a partir del 1 de septiembre de cada año, para celebrar un primer periodo de sesiones ordinarias.

Asimismo, el artículo 43, numeral 1, de esta Ley Orgánica, establece que las comisiones ordinarias se constituyen durante el primer mes de ejercicio de la legislatura.

Interpretando de manera conjunta ambos artículos de la Ley Orgánica, podemos afirmar que cuando se renueva la totalidad de los miembros que conforman la Cámara de Diputados, éstos inician sus trabajos legislativos el 1 de septiembre y tienen como fecha límite para conformar sus comisiones ordinarias hasta el 30 de septiembre.

Particularmente, la Comisión de Hacienda y Crédito Público, cuando inicia sus funciones la nueva legislatura de la Cámara de Diputados, por ser ordinaria, tiene como fecha límite para su conformación el 30 de septiembre. Por su parte, de conformidad con el artículo 74 constitucional, fracción IV, el Ejecutivo federal deberá presentar a la Cámara de Diputados el paquete económico a más tardar el 8 de septiembre.

Durante el primer mes de actividades de la Cámara de Diputados de la nueva legislatura, el inicio del examen, discusión, modificación en caso de ser necesario y aprobación de la miscelánea fiscal y la Ley de Ingresos tienen que esperar aproximadamente 22 días, porque la Comisión de Hacienda y Crédito Público encargada de realizar estos dictámenes no está conformada.

Dado el carácter piramidal del procedimiento legislativo en materia presupuestaria,* por la falta de conformación de la Comisión de Hacienda y Crédito Público, el inicio de procedimiento legislativo en materia de Ley de Ingresos se retrasa, afectando el resto del calendario establecido en la Constitución y en la LFPRH en materia de aprobación del Presupuesto de Egresos.

Durante el primer año de ejercicio, la Cámara de Diputados cuenta únicamente con 20 días naturales para aprobar la Miscelánea Fiscal y la Ley de Ingresos, contrario a lo que ocurre en su segundo y tercer año de actividades, en los que cuenta con 42 días para aprobar dichos dictámenes. Evidentemente, si no aprueba los dictámenes en la fecha establecida en el artículo 42 de la LFPRH, el procedimiento para aprobar el Presupuesto de Egresos se retrasa. Sin embargo, se puede cumplir con el calendario definido en la Ley, en menoscabo de la calidad del análisis y del nivel de discusión requerida para un ordenamiento de esta naturaleza.

Una solución a esta problemática es reformar el artículo 43 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, para que de manera excepcional, la Comisión de Hacienda y Crédito Público quede conformada durante la primera semana del primer mes de ejercicio de la nueva legislatura, de esta manera, cuando se envíe el paquete económico en los términos del artículo 74 constitucional, fracción IV, la comisión ordinaria facultada para dictaminar la miscelánea fiscal y la Ley de Ingresos ya esté conformada.

Por lo expuesto, 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 el artículo 74, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y el artículo 43 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Primero. Se reforman el artículo 74, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

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

I. a III. ...

IV. Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del proyecto enviado por el Ejecutivo federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo. 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 8 de septiembre, debiendo comparecer el secretario de despacho correspondiente a dar cuenta de éstos. La Cámara de Diputados deberá aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre.

Si el Ejecutivo federal no tuviera observaciones lo promulgará y publicará en los términos del artículo 42, fracción VI de la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

El Ejecutivo federal podrá formular observaciones al Presupuesto de Egresos de la Federación dentro de los diez días útiles siguientes a su aprobación. Si el proyecto de decreto fuese desechado en parte por el Ejecutivo federal, éste será devuelto con sus observaciones a la Cámara de Diputados, quién examinará y discutirá nuevamente el proyecto en la parte desechada, dentro de los siguientes diez días naturales, sin poder alterarse en alguna manera los artículos aprobados. Si en la Cámara de Diputados se confirman por el voto de las dos terceras partes de los legisladores totales, el proyecto será decreto y se devolverá al Ejecutivo federal para su promulgación y publicación.

Si el proyecto fuera observado por el Ejecutivo federal en su totalidad, sin que se superen dichas observaciones en el plazo antes previsto, se prorrogará el presupuesto de egresos de la federación vigente, hasta en tanto no se expida el nuevo presupuesto. Si para el 31 de enero del año posterior a la presentación de la iniciativa no se hubiera aprobado y expedido el nuevo presupuesto, se considerará prorrogado definitivamente el presupuesto del ejercicio fiscal recién concluido, haciéndose los ajustes necesarios atendiendo a las necesidades del ejercicio fiscal que corresponda, en los términos que disponga la ley.

Cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, 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 15 de diciembre.

Si para el último día de febrero del año posterior a la presentación de la iniciativa, el presupuesto de egresos de la federación no se ha aprobado ni expedido, se considerará prorrogado definitivamente el presupuesto del ejercicio fiscal recién concluido, haciéndose los ajustes necesarios atendiendo a las necesidades del ejercicio fiscal que corresponda, en los términos que disponga la ley.

No podrá haber otras partidas secretas, fuera de las que se consideren necesarias, con ese carácter, en el mismo presupuesto; las que emplearán los secretarios por acuerdo escrito del presidente de la República.

Quinto párrafo. (Se deroga)

Sexto párrafo. (Se deroga)

Séptimo párrafo. (Se deroga)

Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de la iniciativa de Ley de Ingresos y del Proyecto de Presupuesto de Egresos, cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer en todo caso el Secretario del Despacho correspondiente a informar de las razones que lo motiven;

Artículo Segundo. Se reforma el artículo 43 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos:

Artículo 43.

1. Las comisiones ordinarias se constituyen durante el primer mes de ejercicio de la legislatura, tendrán hasta treinta miembros y el encargo de sus integrantes será por el término de la misma. Los diputados podrán pertenecer hasta tres de ellas; para estos efectos, no se computará la pertenencia a las comisiones jurisdiccional y las de investigación. **En el año en que se elija a la Cámara de Diputados y no concurra con la elección del titular del Ejecutivo federal y de la Cámara de Senadores, la Comisión de Hacienda y Crédito Público se constituirá a más tardar el 7 del primer mes de ejercicio de la legislatura.**

Transitorio

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

Nota

* Este procedimiento es piramidal, porque para aprobar la Ley de Ingresos, primero se debe aprobar la miscelánea fiscal; y para aprobar el Presupuesto de Egresos, primero se debe aprobar la Ley de Ingresos.

Bibliografía

Casar, María Amparo (2001). *El proceso de negociación presupuestal en el primer gobierno sin mayoría: un estudio de caso*. México, DF. Programa de Presupuesto y Gasto Público del CIDE y la Fundación Ford. México, DF.

Casar, María Amparo e Ignacio Marván, coordinadores (2002). *Gobernar sin mayoría. México 1867-1997*. México, DF. CIDE-Taurus. Primera Edición. México, DF.

Del Valle Espinosa, Alfredo (2000). *Derecho procesal legislativo*. Diplomado en Derecho Parlamentario. Módulo VII. Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados. México, DF.

Reyes Tépac M (2010). *El procedimiento legislativo en materia de Ley de Ingresos, Presupuesto de Egresos de la Federación y procedimiento para la fiscalización superior de la Cuenta Pública*. SE-ISS-25-10. Cámara de Diputados. LXI Legislatura. Servicios de Investigación y Análisis. México, DF.

Leyes y resoluciones

Cámara de Diputados. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>

Cámara de Diputados. *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*. Disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/doc/168.doc>

Cámara de Diputados. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPRH.pdf>

Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Controversia constitucional 109/2004, relacionado con la facultad que tiene el titular del Poder Ejecutivo para hacer observaciones al Presupuesto de Egresos de la Federación*. Oficio número 2193, Subsecretaría General de Acuerdos. 27 de mayo de 2005.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 8 de marzo de 2011.

Diputado Ricardo Ahued Bardahuil (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 30 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO OVIDIO CORTAZAR RAMOS, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

El que suscribe, Ovidio Cortazar Ramos, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en la LXI Legislatura del 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; 39 de la Ley Orgánica; y 77 y 78 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, se permite someter a consideración de este pleno iniciativa con proyecto de decreto, por el que se adiciona una fracción V en el inciso A del artículo 30 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de otorgamiento de la nacionalidad por consanguinidad, la cual se fundamenta en la siguiente

Exposición de Motivos

Antecedentes

La presente legislatura se encuentra frente a enormes retos y desafíos, lo cual requiere que desde esta soberanía continuemos impulsando reformas inaplazables, privilegiando los intereses de los descendientes de mexicanos que han tenido que emigrar a otro país.

Por más de una década, los activistas mexicanos en Estados Unidos de América han sido luchadores incansables ante la ola de discriminación e injusticias hacia los mexicanos que residen sin documentos legales en ese país.

Cada año se implantan nuevas leyes antiinmigrantes, que disminuyen la posibilidad para miles de mexicanos, de lograr la ciudadanía. Desde hace varias décadas, millones de personas emigran a Estados Unidos, y en su gran mayoría nunca logran regularizar su situación migratoria; viven el día tras día ante el desamparo que el ejercicio pleno de los derechos ciudadanos brinda.

De conformidad con la Enmienda XIV de la Constitución Política de los Estados Unidos de América, numeral 1, “todas las personas nacidas o naturalizadas en Estados Unidos y sometidas a su jurisdicción son ciudadanos de Estados Unidos y de los estados en que residen. Ningún Estado podrá dictar ni dar efecto a cualquier ley que limite los privilegios o inmunidades de los ciudadanos de Estados Unidos; tampoco podrá Estado alguno privar a cualquier persona de la vida, la libertad o la propiedad sin el debido proceso legal; ni negar a cualquier persona que se encuentre dentro de sus límites jurisdiccionales la protección de las leyes, igual para todos”.¹

Sin embargo, en 1996 en la plataforma del Partido Republicano se presentó la propuesta de otorgar únicamente la ciudadanía a hijos de padres con residencia legal o a hijos de padres que estuvieran sirviendo a la Armada de Estados Unidos. Sin duda, esta iniciativa de ley afectaría a millones de personas y familias de inmigrantes ilegales en aquel país.

Con base en el informe presentado por el Pew Hispanic Center en 2010, el número de niños nacidos en Estados Unidos de América de padres indocumentados creció vertiginosamente en los últimos años: pasó de 2.7 millones en 2003 a 4 millones en 2008.² Instancias como la Secretaría de Estado de California dieron entrada a la propuesta de eliminar la ciudadanía a los hijos de los

indocumentados, con el propósito de anular beneficios a los hijos de padres que no puedan demostrar la residencia legal en el país, derogando el citado artículo XIV, de tal manera que no recibirían más beneficios públicos.

Esta iniciativa popular puesta a circular en California impulsará la creación de un certificado de nacimiento alternativo para los hijos de inmigrantes indocumentados o viajeros circunstanciales en Estados Unidos de América; los padres de cada recién nacido que vaya a ser registrado en el estado tendrán que demostrar su condición de ciudadanos o residentes permanentes del país. Si no pudiesen hacerlo, el caso sería reportado a las autoridades migratorias. El niño, en tanto, sólo recibiría un certificado que lo acredita como “nacido de padres extranjeros”, distinto del documento estándar para el resto de los casos.³

La condición antes descrita, podría eventualmente impedir que obtenga automáticamente la ciudadanía, tal cual lo prevé la Constitución Política en comento, para todas las personas nacidas o naturalizadas en Estados Unidos.⁴

Esta propuesta se suma a la que promueve el legislador Gary Miller en 2010, conocida en inglés como “Leave Act”, que en español se traduce en una orden para que los inmigrantes sean desalojados. Este proyecto de ley conlleva además, el incremento de los recursos para la policía local y los agentes fronterizos en contra de esos inmigrantes. Según el autor de la misma, esta propuesta es la “mejor solución” a los problemas que acechan al país, ya que de acuerdo con sus apelaciones, 15 millones de estadounidenses están desempleados; mientras tanto, 7 millones de indocumentados sí tienen trabajo.⁵

Estas medidas legales se han extendido a estados como Arizona, en donde el 11 de junio del año pasado se presentó la petición de despojar de la ciudadanía a los niños nacidos de padres indocumentados, reforzando así la hostilidad contra los inmigrantes sin acreditación de residencia legal, cuando esta ley se promulga poco después de que se implementara la ley conocida como SB 1070. Al igual que Arizona, otros estados como California, Georgia y Nevada inician campañas para implantar leyes similares.

Sin ninguna consideración hacia los derechos humanos de los inmigrantes, la citada disposición señala como delito la sola presencia de un inmigrante indocumentado en el estado, así como autoriza a cualquier agente del orden a arrestar a una persona que “sospeche” se encuentra en el país de manera ilegal, sin mediar una orden de arresto. Sanciona el transporte de un indocumentado, brindarle albergue, solicitar empleo en las calles y contratar a los ilegales.⁶

Propuesta concreta

Conscientes de la gravedad de la situación y tomando en cuenta el comunicado emitido por la asociación American Immigration Council, en el que muestra que desde hace 3 años en cada estado han propuesto leyes contra los inmigrantes, y tan sólo en los primeros 4 meses de 2010, en 45 estados se presentaron mil 180 leyes o iniciativas de ley, comparadas con las 570 propuestas en 2006, y sabiendo que estas leyes antiinmigrantes afectarán a nuestros connacionales y sus descendientes y que la implantación de la Ley SB 1070 perjudicará a los mexicanos en Arizona y otros estados, es lo que sustenta la iniciativa que expongo.

De conformidad con el artículo 30 de la Carta Magna, sólo podrán adquirir la nacionalidad los hijos de mexicanos nacidos en el extranjero siempre que alguno de los padres haya nacido en territorio nacional. Tienen la nacionalidad mexicana, independientemente de que pierdan la ciudadanía

estadounidense, los hijos de inmigrantes indocumentados mexicanos quienes sus padres nacieron en México, es decir, la primera generación de indocumentados residentes en Estados Unidos o en otro país. No obstante, la segunda generación de estos mexicanos estaría en el desamparo de la ley, pues sus padres en su mayoría no nacieron en territorio mexicano, sino estadounidense, por lo tanto de acuerdo a la norma suprema, ellos no son considerados mexicanos, en virtud de que no cumplen los requisitos establecidos en ella.

La iniciativa propone considerar como mexicanos, a esta segunda generación, contemplando su nacionalidad por consanguinidad, a efecto de que gocen de las garantías y derechos que les otorga la Constitución.

Por lo expuesto, y con el fundamento legal referido en el proemio, se presenta ante esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto

Artículo Único. Se adiciona una fracción V en el inciso A del artículo 30 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 30. La nacionalidad mexicana se adquiere por nacimiento o por naturalización.

A) Son mexicanos por nacimiento:

I. Los que nazcan en territorio de la república, sea cual fuere la nacionalidad de sus padres.

II. Los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos nacidos en territorio nacional, de padre mexicano nacido en territorio nacional, o de madre mexicana nacida en territorio nacional;

III. Los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos por naturalización, de padre mexicano por naturalización, o de madre mexicana por naturalización;

IV. Los que nazcan a bordo de embarcaciones o aeronaves mexicanas, sean de guerra o mercantes; y

V. Los que nazcan en el extranjero, descendientes en segundo grado en línea recta de mexicanos.

...

Transitorio

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

Notas

1 <http://www.archives.gov/espanol/constitucion.html>

2 <http://pewhispanic.org/files/reports/125.pdf>

3 http://www.eldiario.net/noticias/2009/2009_04/nt090427/8_08int.php

4 *Ibíd.*

5 <http://redperuenutah.blogspot.com/2010/02/el-dilema-de-los-conservadores-y-la.html>

6 http://www.lavozarizona.com/lavoz/noticias/articles/2010/01/22/20100122_propuesta-CR.html

Dado en el salón de sesiones del Palacio Legislativo de San Lázaro, a 8 de marzo de 2011.

Diputado Ovidio Cortazar Ramos (rúbrica)

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 73 Y 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO LUIS FÉLIX RODRÍGUEZ SOSA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

El suscrito, diputado federal integrante de la fracción parlamentaria del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en los artículos 71, 72 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y en lo previsto en los artículos 6, 77, 78 y 182 del Reglamento de la Cámara de Diputados, se permite presentar iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona los artículos 73 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con sustento en la siguiente

Exposición de Motivos

Se dice que el municipio libre es la célula básica de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado Mexicano, bellas palabras que ocultan su triste realidad como la instancia gubernamental más vulnerable y acorde con ello, se han especificado los ingresos que deberá percibir, dentro de los cuales, en la fracción IV, inciso c), del artículo 115 de nuestra Carta Magna se dispuso que **en todo caso percibirán los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo, que las leyes federales no limitarán la facultad de los estados para establecer esas contribuciones** y, además, en el artículo segundo transitorio del decreto que estableció esa reforma, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 23 de diciembre de 1999, se dispuso que el Congreso de la Unión debería, en su caso, realizar las adecuaciones a las leyes federales, que hicieran realidad tal propósito, a más tardar el 30 de abril de 2001.

En ese orden de ideas, formando parte de los servicios públicos que los municipios deben proporcionar, por disposición de la fracción III, inciso b), del mencionado artículo 115 constitucional, se encuentra el de alumbrado público y según lo antes anotado, en todo caso debieran percibir los ingresos derivados de su prestación, sin que las leyes federales limitaran la facultad de los Congresos locales para establecer las contribuciones a su favor para cobrarlos, ya que, en su caso, debieron haberse adecuado para tal propósito a más tardar el 30 de abril de 2001.

La realidad es muy diferente, como demuestran los hechos de que se haya adicionado, desde el 28 de diciembre de 1989, un último párrafo al artículo 42 de la Ley del IVA, para facultar a las legislaturas de los estados que se adhieran al Sistema de Coordinación Fiscal a establecer derechos por servicios de alumbrado público que cobren los municipios, aún cuando para su determinación se utilice como base el consumo de energía eléctrica y de que, no obstante ello y lo antes mencionado, en el sexenio anterior el Procurador General de la República promovió, ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, varias acciones de inconstitucionalidad, solicitando y logrando la invalidez de las normas contenidas en las leyes de ingresos municipales para cobrar las contribuciones por concepto de derechos por la prestación del servicio de alumbrado público, por estar basadas en el importe del consumo de energía eléctrica que los contribuyentes, pagan a la empresa que la suministra, lo que según su argumentación infringen los artículos 16, 73, fracción XXIX, numeral 5o., inciso a), 124 y 133 de la Constitución General. En julio de este año la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró inconstitucional y por tanto improcedente el cobro de este derecho que realizan los 10 ayuntamientos de Colima. La tesis manejada por la Corte se basó en que las contribuciones que se cobran por el alumbrado público son verdaderos impuestos, ya que los derechos se cobran en montos y cantidades fijas mientras que los impuestos se rigen por el consumo y porcentajes.

Por si los problemas expresados no fueran suficientes, los municipios tienen además los derivados de: la naturaleza jurídica del cobro como derechos de la contraprestación por proporcionar el servicio de alumbrado público y de que esos derechos se cobran con la intervención de la empresa suministradora de energía eléctrica.

En lo tocante al cobro del servicio como derechos; porque para que una contribución sea considerada como tal, el hecho imponible necesariamente habrá de estar relacionado con recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, como es el caso de este servicio, de donde resulta que **obligadamente** su cobro deben hacerlo como un derecho, sin que puedan cobrarlo como un impuesto y menos como uno basado en el consumo de energía eléctrica porque invade la esfera de competencia Federal. Así las cosas, las interrogantes de muy difícil respuesta para cobrarlo de tal forma son: ¿Quién es el sujeto obligado a pagar esta contribución? y ¿sobre qué base debe pagarla? El problema se agrava si, se considera que muchos de los posibles contribuyentes iluminan el frente de sus casas. No menos grave es el hecho de que los contribuyentes que más pagan, se han amparado y se siguen amparando contra su cobro habiendo logrado que la Suprema Corte de Justicia lo declare inconstitucional y obligando así a los municipios a devolverles cuantiosas sumas de dinero.

Por lo que se refiere al cobro de estos derechos que los municipios hacen por la vía de la celebración de un convenio para ello con la empresa suministradora de energía eléctrica, es pertinente apuntar que: ésta ha sido la forma más práctica de cobrarlo; que los contribuyentes, ya están habituados a pagarlo así; que cobrarlo de otra forma y por otro medio causaría problemas, porque para los contribuyentes sería pagar una nueva contribución y en muchos casos pagar mucho más de lo que hasta ahora han venido pagando. En los aspectos negativos el artículo 115, fracción IV, inciso a), segundo párrafo, de la Constitución Federal, no permite que los municipios celebren esos convenios.

Debo finalmente mencionar que dado que este es un añejo problema que tienen la mayoría de los municipios del país, en la Declaración de Boca del Río resultante del primer Encuentro Nacional Municipio 2001, una de sus 10 propuestas fue “Precisar y ampliar potestades tributarias de los municipios en lo que respecta al cobro del derecho de alumbrado público e impuesto sobre gasolina”, y además que cuando menos desde 2004, en múltiples ocasiones se han presentado en ésta Cámara, y en la de nuestra legisladora, diversas iniciativas con el propósito de darle solución, sin que la urgencia del caso haya logrado romper una inexplicable parálisis legislativa al respecto.

Con la iniciativa que nos ocupa, lo que se pretende es que se adecuen las leyes a la realidad de la prestación del servicio público de alumbrado público, pues la norma que da al Congreso de la Unión la facultad de establecer contribuciones especiales sobre energía eléctrica, data desde el 24 de Octubre de 1942 y regula una realidad inexistente, pues la federación no tiene impuesta ninguna contribución al respecto y por ello es que se considera conveniente actualizarla, modificándola para que incluya las contribuciones relativas al servicio de alumbrado público, con lo que la federación cobraría un **impuesto** sobre dicho servicio, legitimando y eliminando así la inconstitucionalidad actual de su cobro; a la población no se le impondría una nueva carga, ni se le modificaría la actual; además de que se evitaría seguir devolviendo cantidades importantes por los juicios de amparo que pierden los municipios sobre el particular.

El párrafo final de la fracción XXIX del artículo 73 se propone modificarlo para que en la parte correspondiente disponga que los municipios recibirán en todo caso el 100 por ciento del rendimiento del impuesto sobre el servicio de alumbrado público recaudado mensualmente en su circunscripción territorial, el cual deberá ser suficiente para cubrir el costo de la energía eléctrica

que paguen para prestar ese servicio, la intención es que el municipio reciba el 100% del rendimiento del impuesto, y que ese gasto sea suficiente y equivalente a la participación en esa materia para que se cubra el costo de la energía eléctrica que se utiliza en el alumbrado público.

En cuanto al artículo 115, para que esté acorde con los cambios propuestos, se propone modificar el inciso b) de su fracción IV para que mencione que las participaciones federales relativas al impuesto sobre el servicio de alumbrado público serán cubiertas conforme a lo ordenado por el artículo 73, fracción XXIX, párrafo final.

En mérito de lo expuesto, en mi carácter de diputado federal de la fracción parlamentaria del Partido Revolucionario Institucional, en uso de las facultades que me otorgan la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someto a la consideración de esta honorable legislatura el siguiente proyecto de decreto, a través del cual se propone modificar los artículos 73 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

Decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 73 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Primero. Se reforman el inciso a), numeral 5o., de la fracción XXIX del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el párrafo final de dicha fracción para quedar como sigue:

Artículo 73. ...

I. a XXVIII. ...

XXIX. ...

1o. a 4o. ...

5o. **Especiales sobre:**

a) Energía eléctrica, incluyendo un impuesto sobre el servicio de alumbrado público.

b) a g) ...

Las entidades federativas participarán en el rendimiento de éstas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determine. Los municipios recibirán, en todo caso, el 100% del rendimiento del Impuesto Sobre el Servicio de Alumbrado Público recaudado mensualmente en su circunscripción territorial, el cual deberá ser suficiente para cubrir el costo de la energía eléctrica que paguen para prestar ese servicio.

Artículo Segundo. Se modifica el inciso b) de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 115. ...

I. a III. ...

IV. ...

a) ...

b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la federación a los municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados, excepto las relativas al Impuesto Sobre el Servicio de Alumbrado Público que les serán cubiertas conforme a lo ordenado por el párrafo final, de la fracción XXIX, del artículo 73 de ésta Constitución.

Artículos 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 a lo dispuesto en el presente decreto.

Tercero. Las legislaturas de los estados contarán con un término de sesenta días naturales para adecuar sus leyes conforme a los artículos primero y segundo del presente decreto.

Cuarto. El Congreso de la Unión contará con un término de sesenta días naturales para adecuar la Ley de Coordinación Fiscal conforme a los artículos primero y segundo del presente decreto.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 8 de marzo de 2011.

Diputado Luis Félix Rodríguez Sosa (rúbrica)

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 55 Y 82 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA ANA GEORGINA ZAPATA LUCERO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

La suscrita, Ana Georgina Zapata Lucero, diputada a la LXI Legislatura del Congreso de la Unión e integrante 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 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión se permite someter a consideración del pleno de esta asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de decreto, por el cual se adiciona una fracción VIII a los artículos 55 y 82 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de incorporar un nuevo requisito de elegibilidad para ser electo presidente de los Estados Unidos Mexicanos, senador de la república o diputado federal.

Exposición de Motivos

Distinguidos tratadistas sostienen que toda Constitución política contiene las decisiones conscientes que cada pueblo se da a sí mismo, y que determinan la organización concreta que se adopta en cada caso específico. Estas decisiones son la estructura, la base y el contenido principal de la organización política. Al respecto, el jurista Jorge Carpizo sostiene que las decisiones fundamentales son los principios rectores del orden jurídico; sin embargo, no son universales, ya que están determinadas por la historia y realidad sociopolítica de cada pueblo. En el pacto federal hay ciertas decisiones fundamentales político-formales que determinan la forma de organización jurídico-política del país, contenidas en los artículos 39 y 40 constitucionales, en los términos siguientes:

Artículo 39. La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.

Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

Una de las decisiones fundamentales que tienen relación directa con la presente iniciativa de reforma constitucional, es la forma de gobierno republicano. Al respecto, la opinión del insigne jurista mexicano don Felipe Tena Ramírez es en el sentido de que un gobierno es republicano cuando “la jefatura del Estado no es vitalicia, sino de renovación periódica, para lo cual se consulta la voluntad popular... La doble posibilidad que ofrece el sistema republicano, de seleccionar al más apto para el cargo supremo y de que en la selección intervenga la voluntad popular, es lo que vincula estrechamente a dicho sistema con la democracia, en grado tal que con frecuencia se mezclan y confunden sus conceptos en la moderna teoría del Estado”.

En el derecho electoral mexicano, el artículo 209 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) consigna la definición legal del proceso electoral, en los términos siguientes:

El proceso electoral es el conjunto de actos ordenados por la Constitución y este Código, realizados por las autoridades electorales, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, que tiene por objeto la renovación periódica de los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión.

De esa manera, resulta comprensible que la función electoral constituye la actividad conjunta del Estado, los partidos políticos y la ciudadanía, mediante la cual es posible la renovación de los gobernantes de manera periódica y pacífica. Por ello, la serie de actividades y etapas que integran el proceso electoral conforman un mecanismo completo y perfectamente adecuado a su fin, dado que el carácter democrático y auténticamente popular constituye la esencia misma de la forma electoral.

En los sistemas electorales contemporáneos, generalmente la condición de ciudadano va ligada a la de elector; no así la condición de candidato, en virtud de que el derecho pasivo del voto se encuentra restringido por los llamados requisitos de elegibilidad. Mismos que, dado su carácter objetivo, se encuentran consignados en las constituciones y en las leyes electorales.

La falta de cumplimiento de los requisitos de elegibilidad genera la inelegibilidad de los candidatos. Por ello se afirma que esta situación se traduce en una restricción a un derecho fundamental; sobre todo, porque la inelegibilidad provoca un impedimento absoluto para acceder a un cargo popular y, por ende, al ejercicio del mandato constitucional.

Los derechos político-electorales en los instrumentos internacionales

Para acreditar la procedencia de la presente Iniciativa, es menester citar diversos instrumentos internacionales en materia de derechos humanos:

Los artículos 25 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1990, establecen el derecho de igualdad política, en los términos siguientes:

Artículo 25.

Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2 (sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social), y sin restricciones indebidas de los siguientes derechos y oportunidades.

- a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
- b) 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; y
- c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

Artículo 26.

Todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho sin discriminación a igual protección de la ley. A este respecto, la ley prohibirá toda discriminación y garantizará a todas las personas protección igual y efectiva contra cualquier discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

El artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece el derecho de igualdad política, en los términos siguientes:

Artículo 23.

1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

a) De participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;

b) De 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; y

c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.

El Comité de Derechos Humanos de la ONU ha decretado que cualquiera que sean las condiciones que se impongan al ejercicio de los derechos político-electorales “deberán basarse en criterios objetivos y razonables”, toda vez que “el ejercicio de estos derechos por los ciudadanos no puede suspenderse ni negarse, salvo por motivos previstos en la legislación y que sean razonables y objetivos”.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos, órgano encargado de la aplicación e interpretación de la Convención Americana, admite que “la previsión y aplicación de requisitos para ejercitar los derechos políticos no constituyen, per se, una restricción indebida a los derechos políticos. Esos derechos no son absolutos y pueden estar sujetos a limitaciones. Su reglamentación debe observar los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad en una sociedad democrática”.

Otro documento de no menor importancia, emitido por el Alto Comisionado de Derechos Humanos de la ONU, es la Observación General 25, de fecha 12 de julio de 1996, referente al derecho a participar –en condiciones de igualdad– en los asuntos públicos (derecho a votar) y al acceso a las funciones públicas (artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos), en la que menciona:

15. La realización efectiva del derecho y la posibilidad de presentarse a cargos electivos garantiza que todas las “personas con derecho de voto puedan elegir entre distintos candidatos. Toda restricción del derecho a presentarse a elecciones, como la fijación de una edad mínima, deberá basarse en criterios objetivos y razonables. Las personas que de otro modo reúnan las condiciones exigidas para presentarse a elecciones no deberán ser excluidas mediante la imposición de requisitos irrazonables o de carácter discriminatorio, como el nivel de instrucción, el lugar de residencia o la descendencia, o a causa de su afiliación política. Nadie debe ser objeto de discriminación ni sufrir desventajas de ningún tipo a causa de su candidatura. Los Estados parte deben indicar y explicar las disposiciones legislativas en virtud de las cuales se puede privar a un grupo o categoría de personas de la posibilidad de desempeñar cargos electivos”.

16. ...

17. El derecho de las personas a presentarse a elecciones no deberá limitarse de forma excesiva mediante el requisito de que los candidatos sean miembros de partidos o pertenezcan a determinados partidos. Toda exigencia de que los candidatos cuenten con un mínimo de partidarios (para presentar su candidatura) deberá ser razonable y no constituir un obstáculo a esa candidatura. Sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 5 del Pacto, las opiniones políticas no deberán usarse como motivo para privar a una persona del derecho a presentarse a elecciones.

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) ha establecido el criterio de que la jurisprudencia internacional, los derechos fundamentales de carácter político – electoral no son derechos absolutos o ilimitados sino que pueden ser objeto de ciertas restricciones permitidas, siempre que las previstas en la legislación, no sean irracionales, injustificadas, desproporcionadas o que se traduzcan en privar de su esencia a cualquier derecho, fin, principio o valor constitucional o electoral fundamental.

A su vez, los tribunales federales han establecido la siguiente tesis aislada:

Principio *pro homine*. Su aplicación es obligatoria. El principio *pro homine* que implica que la interpretación jurídica siempre debe buscar el mayor beneficio para el hombre, es decir, que debe acudir a la norma más amplia o a la interpretación extensiva cuando se trata de derechos protegidos y, por el contrario, a la norma o a la interpretación más restringida, cuando se trata de establecer límites a su ejercicio, se contempla en los artículos 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 5 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, publicados en el Diario Oficial de la Federación el 7 y el 20 de mayo de 1981, respectivamente. Ahora bien, como dichos tratados forman parte de la Ley Suprema de la Unión, conforme al artículo 133 constitucional, es claro que el citado principio debe aplicarse en forma obligatoria.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena época.

Tomo: XXI, febrero de 2005; tesis: I.4o.A.464 A.

Requisitos de elegibilidad en el marco constitucional y legal del derecho mexicano

El artículo 35 constitucional consigna las prerrogativas de los ciudadanos mexicanos:

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; y

III. Asociarse individual o libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país;

La prerrogativa que tiene relación directa con la presente Iniciativa, es la contenida en la fracción II en la que se establece, de manera expresa, que el ejercicio del derecho de voto pasivo, está sujeto al cumplimiento de las calidades exigidas en la ley. En este sentido, resulta relevante precisar cuáles son las calidades que deben reunir los ciudadanos para ejercer el derecho a ser votado para

determinado cargo de elección popular. Al respecto, el *Diccionario* de la Real Academia Española (Espasa, vigésima segunda edición) establece que *calidad* significa, entre otras:

- Propiedad o conjunto de propiedades inherentes a algo, que permiten juzgar su valor.
- Estado de una persona, naturaleza, edad y demás circunstancias y condiciones que se requieran “para un cargo o dignidad”.

De las anteriores connotaciones deriva que en cuanto a la primera, el concepto calidad, aplicado a una persona, debe entenderse como la propiedad o conjunto de propiedades inherentes a ésta que permitan juzgarla por sí misma, por lo propio, natural o circunstancial de la persona a que se alude y que la distingue de las demás, cuyo sentido se obtiene de la definición que tiene la voz inherente, que significa “lo que por naturaleza está de tal manera unido a otra cosa, que no se puede separar de ella”.

La segunda también está dirigida a establecer que, lo que define la calidad de una persona, son los aspectos propios y esenciales de ésta, tan es así, que el punto de partida de la expresión, de los aspectos empleados para ejemplificar lo definido, son precisamente la naturaleza y la edad, por lo que incluso la expresión “y demás circunstancias” debe entenderse que está referida a otras características de la misma clase o entidad, es decir, propios del individuo, y no derivar de elementos o requisitos ajenos al ciudadano.

En cuanto al texto constitucional en vigor, los artículos 55, 58 y 62 establecen diversos requisitos de elegibilidad para ser electo Diputado federal, Senador y Presidente de la República, respectivamente, en los términos siguientes:

Artículo 55. 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;
- III. Ser originario del Estado en que se haga la elección o vecino de él con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de ella.

Para poder figurar en las listas de las circunscripciones electorales plurinominales como candidato a diputado, se requiere ser originario de alguna de las entidades federativas que comprenda la circunscripción en la que se realice la elección, o vecino de ella con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha en que la misma se celebre.

La vecindad no se pierde por ausencia en el desempeño de cargos públicos de elección popular.

IV. No estar en servicio activo en el Ejército Federal ni tener mando en la policía o gendarmería rural en el distrito donde se haga la elección, cuando menos noventa días antes de ella.

V. No ser titular de alguno de los organismos a los que esta Constitución otorga autonomía, ni ser secretario o subsecretario de Estado, ni titular de alguno de los organismos descentralizados o desconcentrados de la administración pública federal, a menos que se separe definitivamente de sus funciones 90 días antes del día de la elección.

No ser ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ni magistrado, ni secretario del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ni consejero presidente o consejero electoral, ni secretario ejecutivo, director ejecutivo o personal profesional directivo del propio instituto, salvo que se hubieren separado de su encargo, de manera definitiva, tres años antes del día de la elección.

Los gobernadores de los estados y jefe del gobierno del Distrito Federal no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones durante el periodo de su encargo, aun cuando se separen definitivamente de sus puestos.

Los secretarios del Gobierno de los estados y del Distrito Federal, los magistrados y jueces federales o del estado o del Distrito Federal, así como los presidentes municipales y titulares de algún órgano político-administrativo en el caso del Distrito Federal, no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones, si no se separan definitivamente de sus cargos noventa días antes del día de la elección;

VI. No ser ministro de algún culto religioso; y

VII. No estar comprendido en alguna de las incapacidades que señala el artículo 59.

Artículo 58. Para ser senador se requieren los mismos requisitos que para ser diputado, excepto el de la edad, que será de 25 años cumplidos el día de la elección.

Artículo 82. Para ser presidente se requiere

I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos, hijos de padre o madre mexicanos y haber residido en el país al menos durante veinte años.

II. Tener 35 años cumplidos al tiempo de la elección;

III. Haber residido en el país durante todo el año anterior al día de la elección. La ausencia del país hasta por treinta días, no interrumpe la residencia.

IV. No pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministro de algún culto;

V. No estar en servicio activo, en caso de pertenecer al Ejército, seis meses antes del día de la elección.

VI. No ser secretario o subsecretario de Estado, procurador general de la República, gobernador de algún estado ni jefe del gobierno del Distrito Federal, a menos de que se separe de su puesto seis meses antes del día de la elección; y

VII. No estar comprendido en alguna de las causas de incapacidad establecidas en el artículo 83.

En los preceptos constitucionales transcritos se observa que los requisitos de elegibilidad establecidos hasta el día de hoy, se refieren a cuestiones inherentes a todas aquellas personas que pretenden ocupar cargos de elección popular (nacionalidad, ciudadanía, edad, residencia, en pleno ejercicio de sus derechos político-electorales, no ocupar ciertos cargos públicos, entre otros). Por

tanto, el procedimiento para su selección al seno de los partidos políticos, debe llevar implícita la idoneidad y viabilidad del registro de su candidatura ante los órganos electorales competentes.

El TEPJF ha aprobado diversos criterios en el sentido de que las calidades, requisitos, circunstancias o condiciones para el ejercicio del derecho de voto pasivo que establezca la ley deben respetar el contenido esencial de este derecho fundamental previsto en la Constitución federal, en la Constitución de los estados y en los tratados internacionales, y han de estar razonablemente armonizados con otros principios o derechos fundamentales de igual jerarquía, como el principio de igualdad. En todo caso, tales requisitos o condiciones deben establecerse a favor del bien común o del interés general (como se prevé en diversos instrumentos internacionales de derechos humanos suscritos por el presidente de la República y ratificados por el Senado).

La ciudadanía mexicana

El artículo 34 constitucional establece los requisitos para ser ciudadano mexicano, en los términos siguientes:

Artículo 34. Son ciudadanos de la república los varones y las 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.

Con relación a la expresión “modo honesto de vivir”, el TEPJF ha establecido la siguiente tesis de jurisprudencia:

Modo honesto de vivir como requisito para ser ciudadano mexicano. Concepto. El concepto de *modo honesto de vivir* ha sido uniforme en la evolución de las sociedades y de las leyes, identificando con él a la conducta constante, reiterada, asumida por una persona en el seno de la comunidad en la que reside, con apego y respeto a los principios de bienestar considerados por la generalidad de los habitantes de este núcleo social, en un lugar y tiempo determinados, como elementos necesarios para llevar una vida decente, decorosa, razonable y justa. Para colmar esta definición, se requiere un elemento objetivo, consistente en el conjunto de actos y hechos en que interviene un individuo; y un elemento subjetivo, consistente en que estos actos sean acordes con los valores legales y morales rectores del medio social en que ese ciudadano viva. Como se advierte, este concepto tiene un contenido eminentemente ético y social, que atiende a la conducta en sociedad, la cual debe ser ordenada y pacífica, teniendo como sustento la moral, como ingrediente insoslayable de la norma jurídica. El *modo honesto de vivir*, es una referencia expresa o implícita que se encuentra inmersa en la norma de derecho, tal y como sucede con los conceptos de *buenas costumbres*, *buen fe*, que tienen una connotación sustancialmente moral, constituyendo uno de los postulados básicos del derecho: *vivir honestamente*. En ese orden de ideas, la locución *un modo honesto de vivir*, se refiere al comportamiento adecuado para hacer posible la vida civil del pueblo, por el acatamiento de deberes que imponen la condición de ser mexicano; en síntesis, quiere decir *buen mexicano*, y es un presupuesto para gozar de las prerrogativas inherentes a su calidad de ciudadano.

Sala Superior, tesis S3ELJ 18/2001.

Dicho criterio jurisprudencial exige que, siendo el derecho a ser votado un derecho fundamental de carácter político-electoral con base constitucional, es menester establecer en la ley reglamentaria las calidades (circunstancias, condiciones, requisitos o términos) para su ejercicio, por parte de los ciudadanos.

Lo anterior significa que el derecho político-electoral del ciudadano a ser votado es uno básico de rango constitucional, cuyo núcleo esencial está establecido por el órgano revisor constitucional y que debe ser desarrollado por el legislador ordinario, en el sentido de que el núcleo normativo esencial debe ser invariablemente respetado.

En consecuencia, las restricciones o limitaciones que se impongan al ejercicio de este derecho, no pueden ejercerse de manera arbitraria o caprichosa, ya que el legislador ordinario no está autorizado para establecer requisitos, condiciones, o prohibiciones arbitrarias, ilógicas, o no razonables, que hagan nugatorio –fáctica o jurídicamente– el ejercicio de ese derecho, ya sea porque su observancia proscriba la libertad del individuo y sea inútil para la sociedad, o bien, sea intrascendente para evitar la comisión de un delito o de conductas que atenten contra la moral; en suma, porque su cumplimiento sea absurdo o innecesario para una sociedad democrática, conforme lo dispone la Constitución federal, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como en la Convención Americana sobre Derechos Humanos; siendo que éstos últimos son de aplicación obligatoria dado que los tratados internacionales constituyen compromisos jurídicos suscritos y ratificados por el Estado Mexicano en su conjunto y lo comprometen con la comunidad internacional. Este criterio se encuentra recogido por la Suprema Corte de Justicia sobre la jerarquía normativa en el orden jurídico mexicano, según la cual los tratados internacionales tienen un nivel jerárquico infraconstitucional, cuyo rubro es “Tratados internacionales. Se ubican jerárquicamente por encima de las leyes federales y en un segundo plano respecto de la Constitución federal”.

Ahora bien, resulta innegable que la comisión de un delito doloso constituye una razón suficiente y fundada para considerar a aquellos ciudadanos que han sido sentenciados –por un juez penal– al cumplimiento de una pena (cualquiera que ésta sea) como ciudadanos no aptos para ser electos a un cargo de elección popular; lo anterior, en virtud de que se está en presencia de ciudadanos que no llevan una vida decente, decorosa, razonable y justa, en los términos del criterio jurisprudencial antes citado.

En efecto, si se admite que la locución *un modo honesto de vivir* se refiere al comportamiento adecuado de los ciudadanos que hacen posible la vida cívica del pueblo mexicano, misma que exige un acatamiento reiterado de ciertos deberes morales y jurídicos necesarios para tener la condición de candidato a un cargo de elección popular; luego, resulta evidente que la comisión de acciones u omisiones dolosas que han sido sancionadas penalmente, exime a los responsables del goce de las prerrogativas inherentes a la calidad de ciudadano mexicano.

Lo anterior es así toda vez que la imposición de una condena penal, por la comisión de conductas dolosas, representa no solo una sanción jurídica contra del infractor que realiza conductas u omisiones que infringen la convivencia civil, sino además, es producto de la función punitiva del Estado cuyo objetivo es la aplicación de sanciones penales a quienes causan un daño a otra persona; lo anterior, toda vez que la pena es considerada un castigo jurídico en contra de aquellas conductas que, socialmente, se consideran indecentes e injustas.

Más aún, si se toma en cuenta que la imposición de una pena por la comisión de un delito doloso, cualquiera que sea su naturaleza (reparación del daño, privación total o parcial de la libertad personal) es producto de la acreditación ante el órgano jurisdiccional de una conducta tendente

conscientemente a causar daño a uno a varios conciudadanos e, incluso, a miembros de la familia del responsable.

Entonces, resulta evidente que el castigo por la comisión de un delito doloso conlleva la pérdida del responsable de una posible reputación de un *modo honesto de vivir*, en virtud de que no es posible asimilar, jurídica y políticamente, la realización de actos u omisiones dolosos con la exigencia constitucional de que los ciudadanos que busquen un cargo de elección popular tenga, invariablemente, un comportamiento adecuado ante la comunidad que desean representar.

Por otra parte, la presente iniciativa pondera el hecho de que tanto la legislación penal federal como la del Distrito Federal y la local de las entidades federativas, establecen la pena de prisión para la mayoría de los delitos consignados en sus respectivos códigos penales; cuyos mínimos y máximos abarcan una variada gama de plazos que van desde los tres meses hasta los 70 años de prisión.

Para ello, se realizó un vasto estudio comparativo de las penas restrictivas de la libertad personal; en especial, de la penalidad mínima de la totalidad de los delitos consignados en las diversas codificaciones penales analizadas, para acreditar que la imposición de una sentencia condenatoria, con tal independencia del plazo restrictivo de la libertad que se imponga a quien resulta responsable, nos conduce, invariablemente, a admitir que la imposición de una pena en sí misma se traduce en la pérdida de la honorabilidad del sujeto responsable y que, por tal motivo, debe ser considerada como un impedimento jurídico-político para ser postulado como candidato a presidente de la República, senador y diputado federal.

A continuación se señalan diversos delitos y su correspondiente penalidad restrictiva de libertad mínima que se consignan en el ordenamiento penal federal y en el local de diversas entidades federativas:

Delitos con penalidad mínima de tres meses: aborto, amenazas, despojo, uso ilegal de atribuciones, entre otros.

Delitos con penalidad mínima de seis meses: aborto, violencia familiar, incumplimiento de las obligaciones familiares, abuso sexual, hostigamiento sexual, estupro, privación de la libertad, discriminación, despojo, abuso de autoridad, uso ilegal de atribuciones, peculado, diversos tipos de fraude electoral, motín y sedición, entre otros.

Delitos con penalidad mínima de un año: violencia familiar, ayuda o inducción al suicidio, privación de la libertad con fines sexuales, estupro, discriminación, usurpación de identidad, ejercicio ilegal del servicio público, usurpación de funciones públicas, cohecho, diversos tipos de delitos electorales, ataques a las vías de comunicación, entre otros.

Ahora bien, tomando en cuenta los criterios jurisprudenciales de los Tribunales Federales y de la Sala Superior del TEPJF, el requisito de elegibilidad que se propone incorporar al texto constitucional es, sin duda alguna, una restricción autorizada por los instrumentos internacionales signados por nuestro país, dada cuenta que no constituye un impedimento que sea irracional, desproporcionado o que en sí mismo se traduzca en la privación de su esencia a cualquier derecho, principio o valor constitucional o electoral fundamental.

En efecto, el requisito de elegibilidad que se propone incorporar al pacto federal se traduce en una limitación lógica y razonable al derecho pasivo del voto, en virtud de que redundaría en beneficio de las instituciones político-electorales del Estado mexicano al exigirse que los ciudadanos mexicanos

que pretendan contender a los cargos de presidente, senador y diputado federal satisfagan, a plenitud, las calidades inherentes mínimas establecidas en el ordenamiento supremo.

En consecuencia, el nuevo requisito de elegibilidad que se propone en la presente Iniciativa de reforma constitucional, consiste en evitar el acceso a los cargos de presidente de la República, senador y diputado federal a los ciudadanos mexicanos que hubiesen sido sentenciados, mediante un proceso penal, a una pena privativa de la libertad, cualquiera que ésta sea, durante los últimos seis años previos al inicio del proceso electoral federal correspondiente.

En especial, es conveniente mencionar que aún cuando en ciertos delitos la penalidad restrictiva de libertad mínima, consistente en tres o seis meses de prisión, pudiese considerarse irrelevante; lo cierto es que dada la naturaleza de los delitos, resultan más que suficientes para excluir a los responsables de cualquier forma de representación popular.

Sobre todo, en los delitos cuyo bien jurídicamente tutelado lo son la institución de la familia, la libertad personal y la sexual, y el servicio de la administración pública, entre los cuales se podrían mencionar los siguientes:

Incumplimiento de las obligaciones familiares, violencia familiar, abuso sexual, estupro, privación de la libertad con fines sexuales, abuso de autoridad, uso ilegal de atribuciones, peculado, ejercicio ilegal del servicio público, usurpación de funciones públicas, cohecho, motín y sedición, entre otros.

Por ello, se insiste que en estos tipos de delitos, resulta evidente que todos aquellos ciudadanos que han sido sancionados penalmente por estas conductas u omisiones delictivas, carecen de la calidad inherente para ser consideradas, moral y socialmente, como ciudadanos con un *modo honesto de vivir*.

En términos parecidos, dicho impedimento constitucional se extiende a aquellos casos en que el posible contendiente hubiese sido declarado inhabilitado para ocupar empleos o cargos, ya sea en la administración federal, estatal o municipal. Lo anterior es así, dada cuenta que este tipo de sanción, dentro de los procesos penales y procedimientos de responsabilidad oficial y administrativa, conlleva la violación –manifiesta y comprobada– de la obligación legal que tiene todo servidor público para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño del empleo o cargo que ocupa.

La fracción VI del artículo 38 constitucional establece el caso en que procede la suspensión de las prerrogativas ciudadanas, cuando exista una condena penal que imponga como pena, dicha suspensión:

Artículo 38. Los derechos o prerrogativas de los ciudadanos se suspenden

...

VI. Por sentencia ejecutoria que imponga como pena esa suspensión.

...

De conformidad con la causal de suspensión consignada en la fracción VI, el requisito de elegibilidad que se propone, en forma alguna resulta contradictorio; sino al contrario, complementario; en razón de que se trata de dos hipótesis distintas: la primera, se limita a los casos

en que los jueces penales decretan, de manera expresa, la suspensión de las prerrogativas ciudadanas de los responsables como una pena específica que se encuentra establecida en la codificación penal aplicable al caso concreto (delitos contra la seguridad de las instituciones del Estado).

La segunda, que es propiamente la presente propuesta, se extiende a la pena que se aplica en contra de los ciudadanos por la comisión de un delito doloso; y cuyo castigo se traduce en la pérdida de la condición mínima para ser considerado un ciudadano con un “*modo honesto de vivir*”; lo cual, resulta ser un impedimento racional para ser postulados como candidatos al cargo de presidente de la República, senador y diputado federal.

Derecho constitucional comparado

En apoyo de la presente iniciativa de reforma, encontramos plasmado el requisito de elegibilidad que se propone, en la Constitución Política de diversos países de América Latina. Así, por ejemplo, la Constitución de Colombia establece:

Artículo 179. No podrán ser congresistas

1. Quienes hayan sido condenados en cualquier época por sentencia judicial, a pena privativa de la libertad, excepto por delitos políticos o culposos.

...

A su vez, la Constitución de Ecuador prescribe lo siguiente:

Artículo 113. No podrán ser candidatas o candidatos de elección popular

...

2. Quienes hayan recibido sentencia condenatoria ejecutoriada por delitos sancionados con reclusión, o por cohecho, enriquecimiento ilícito o peculado.

...

En la Constitución de Panamá se prevé lo siguiente:

Artículo 147. Para ser diputado se requiere

...

4. No haber sido condenado por delito doloso con pena privativa de libertad de cinco años o más, mediante sentencia ejecutoriada, proferida por un tribunal de justicia.

La Constitución de Paraguay establece:

Artículo 197. De las inhabilidades

No pueden ser candidatos a senadores ni a diputados

1. Los condenados por sentencia firme a penas privativas de libertad, mientras dure la condena;
2. Los condenados a penas de inhabilitación para el ejercicio de la función pública, mientras dure aquélla;
3. Los condenados por la comisión de delitos electorales, por el tiempo que dure la condena;

Como se aprecia, en el derecho constitucional de otros países de América Latina ya hay el requisito de elegibilidad para ocupar ciertos cargos de elección popular, consistente en no haber sido sentenciado a una pena privativa de libertad por un juez del orden penal.

Contenido y objetivo de la propuesta

La presente iniciativa tiene por objeto incorporar a los artículos 55 y 82 del pacto federal un nuevo requisito de elegibilidad para ser electo presidente de los Estados Unidos Mexicanos, senador de la república y diputado federal con relación al requisito de tener *un modo honesto de vivir*, para hacer valer las prerrogativas político-electorales propias de la ciudadanía mexicana.

La incorporación del requisito de elegibilidad que se propone, cumple con las exigencias de los derechos político-electorales consignados en diversos instrumentos internacionales; en especial, el que autoriza a los Estados a reglamentar en su legislación interior el ejercicio de los derechos políticos por razones de condenas impuestas por los jueces penales.

Asimismo, se pondera la finalidad de que el titular del Ejecutivo federal satisfaga a plenitud los requisitos establecidos en el artículo 34 constitucional para ser considerados ciudadanos mexicanos. Y al igual que en anteriores iniciativas de reforma constitucional (2007), en esta ocasión se pretende “exigir requisitos mayores y más adecuados para ser presidente de la República no es atentar contra los derechos humanos como pudieran opinar algunos, no basta llenar los actuales requisitos del artículo 82. Las prerrogativas del ciudadano plasmadas en la fracción II del artículo 35 de la Constitución General de la República no se violan exigiendo mayores requisitos; al contrario, precisamente esta disposición exige tener las calidades que establezca la ley para poder ocupar un cargo de elección popular”.

Además, debe tomarse en cuenta que los requisitos de elegibilidad para ocupar un cargo de elección popular, constituyen las características mínimas necesarias que debe reunir un ciudadano para tener la posibilidad jurídico-política de aspirar a dicho cargo y, por consiguiente, participar en el proceso electoral con el status de candidato; en este caso, a presidente de los Estados Unidos Mexicanos, a senador de la república y a diputado federal.

Por ello resulta oportuno señalar que en los artículos 55 y 58 se establece un sistema mixto de requisitos de elegibilidad, en el que se señalan causas de inelegibilidad absolutas o condiciones de elegibilidad (nacionalidad y edad) y causas de inelegibilidad relativas o incompatibilidades o impedimentos (residencia, no ocupar ciertos cargos públicos).

Por todo lo anterior se somete a su consideración la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se adiciona una fracción VIII a los artículos 55 y 82 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mediante la cual se incorpora un nuevo requisito de elegibilidad para ser electo presidente de los Estados Unidos Mexicanos, senador de la república y diputado federal

Artículo Único. Se adiciona una fracción VIII a los artículos 55 y 82 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar en los términos siguientes:

Artículo 55. ...

I. a VII. ...

VIII. No haber sido sentenciado por acciones u omisiones dolosas a una pena privativa de la libertad, o inhabilitado por sentencia penal o administrativa para desempeñar un empleo o cargo público, en los últimos seis años previos al proceso electoral que corresponda.

Artículo 82. ...

I. a VII. ...

VIII. No haber sido sentenciado por acciones u omisiones dolosas a una pena privativa de la libertad, o inhabilitado por sentencia penal o administrativa para desempeñar un cargo público, en los últimos seis años previos al proceso electoral que corresponda.

Artículo Transitorio

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

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 8 de marzo de 2011.

Diputada Ana Georgina Zapata Lucero (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 40. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA YOLANDA DE LA TORRE VALDEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

La que suscribe diputada Yolanda de la Torre Valdez del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional a la LXI Legislatura, en ejercicio de la facultad que me confiere el artículo 71, fracción II, 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 la consideración del pleno de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, iniciativa con proyecto de decreto que adiciona un párrafo décimo al artículo 40. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud de lo siguiente

Exposición de Motivos

El derecho a la identidad de las personas tiene su fundamento, a nivel internacional en la Convención sobre los Derechos del Niño, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989, misma que fue oportunamente ratificada por nuestro país, lo que la convirtió en norma jurídica de derecho interno, en virtud de lo dispuesto en el artículo 133 de la Constitución General de la República.

En este importante instrumento jurídico, que ha sido ratificado por prácticamente todos los países miembros de la ONU, se establece que: “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”, con lo que se delimitan, a grandes rasgos, los elementos que integran el derecho a la identidad de las personas.

En el artículo 7o. de la citada convención, se establece que todo niño deberá ser inscrito, 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.

Asimismo, en el artículo 8o. de la convención, se precisa que “los estados partes se comprometen a prestar la asistencia y protección apropiadas con miras a restablecer rápidamente la identidad de los niños, en los casos en que se vean privados ilegalmente de algunos o de todos los elementos de su identidad”.

En concordancia con el marco jurídico internacional y atendiendo a los compromisos adquiridos por nuestro país, en su carácter de signatario de la convención, se reformó el artículo 40. constitucional, a fin de incluir en los párrafos séptimo, octavo y noveno que: “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”.

Al tenor del conjunto de las disposiciones jurídicas mencionadas, parecería que efectivamente en México, los niños gozan de la protección jurídica suficiente para poder considerar que su derecho a la identidad está protegido, sin embargo, la realidad nos indica una situación totalmente diferente,

exponiendo a nuestros niños a severos riesgos sociales, lo que vulnera sus derechos constitucionales, en especial el de la identidad.

En efecto, las cifras sobre los niños que, por diversas circunstancias, no son registrados oportunamente, o lo hacen de manera irregular, que no llevan uno o ambos de los apellidos de sus padres, o bien, que han sido sustraídos de sus familias, es verdaderamente alarmante y, por desgracia, es una cifra en constante aumento.

Cada vez es más frecuente encontrar a pequeños en situación irregular, es decir, a niños que carecen de sus derechos más esenciales, iniciando por el de tener una identidad que incluya un nombre, los apellidos de ambos padres y los elementos suficientes de su identificación, razón suficiente para exponerlos a que otros de sus derechos les sean también violados, como los de alimentación, educación, vestido, vivienda, afecto, recreación; hasta aquéllos como es el vivir con su padre y madre, preservar su libertad e integridad física, e incluso la vida.

Por lo anterior, se hace necesario replantear la necesidad de reformar nuestra Carta Magna, a fin de garantizar que la protección de los derechos de los niños, sea una realidad eficaz y actuante.

Es importante considerar que nadie puede ver realizado su derecho al libre desarrollo de la personalidad si antes no tiene garantizado su derecho a la identidad, por lo que éste, se constituye como una base para el respeto a los derechos, no sólo de los niños, sino de cualquier persona.

De igual forma debemos tener presente que el hecho de que el carecer del documento de identidad expone a la persona a condiciones de vulnerabilidad frente a la posible comisión de delitos como tráfico de órganos o trata de personas.

Por las razones expuestas, se considera indispensable actualizar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos orientándola a proteger el derecho fundamental a la identidad de cualquier persona, desde sus orígenes, con lo que se podrán prevenir y reprimir otros actos violatorios de sus derechos, que en ocasiones son irreversibles.

El propósito de la presente iniciativa consiste en fortalecer los mecanismos jurídicos de protección del derecho a la identidad de las personas, para lo cual, todas deberán contar desde el momento de nacer, con un Acta de Nacimiento en la que se haga constar su nombre y los apellidos; datos de identificación plena e indubitable de sus padres; su nacionalidad y aquéllos indispensables para garantizar que cada mexicano tiene una identidad como elemento base que le permita reivindicar y defender sus derechos.

Por otra parte, en la presente iniciativa se ha considerado que debido a las circunstancias de pobreza e ignorancia que aún prevalecen en amplios sectores de la sociedad, no se obtiene el Acta de Nacimiento por carencia de recursos económicos, por lo que se está proponiendo que este servicio que presta el estado a través de las distintas oficinas del Registro Civil, que opera en los estados y municipios, en el Distrito Federal y en sus delegaciones, sea una actividad que no genere el pago de derechos y que la propia autoridad se responsabilice de ponerlas, con la mayor oportunidad, al alcance de los padres, al momento del alumbramiento, estableciendo, la ley correspondiente y las sanciones en las que se podrá incurrir, en caso de incumplimiento de este procedimiento.

Por lo anterior, me permito someter a la consideración de esta honorable asamblea, el siguiente proyecto de

Decreto

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

Artículo 4o.

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

El estado deberá garantizar a quienes nazcan en territorio nacional el acceso universal, gratuito y oportuno, al derecho a la identidad, a partir del momento mismo del nacimiento. Las autoridades de la federación, los estados y el Distrito Federal realizarán las acciones necesarias para que, de cada alumbramiento, se levante y expida la respectiva constancia en el registro civil que corresponda, en la que obren: el nombre del recién nacido, los apellidos del padre y de la madre, así como la información para la identificación de éstos. La ley establecerá los mecanismos para la observancia y tutela de éste derecho.

Transitorios

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

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 10 de marzo de 2011.

Diputada Yolanda de la Torre Valdez (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 60. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO MAURICIO TOLEDO GUTIÉRREZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

Planteamiento del problema que la iniciativa pretende resolver

Crear un marco constitucional que garantice el derecho de acceso a la información para el público a través de archivos constituidos como organismos autónomos, con personalidad jurídica y patrimonio propios.

Exposición de Motivos

El derecho a la información como una garantía tutelada por la norma fundamental, supone una política de estado comprometida con la transparencia y la rendición de cuentas, estableciendo que la Federación, los Estados y el Distrito Federal, deban proporcionar, a través del uso remoto de mecanismos o medios electrónicos, sus principales indicadores de gestión y la información sobre sus actividades para una adecuada rendición de cuentas, de manera permanente, completa, actualizada, oportuna y pertinente.

El desarrollo de las tecnologías de la información permite hacer de los archivos no solamente depositarios de documentos, sino auténticos sistemas de gestión documental que son fuente de información útil y valiosa para la organización administrativa y la toma de decisiones.

Los órganos e instituciones del Estado deben contar con sistemas de archivos que documenten sus actividades, así como la organización y conservación de la memoria histórica, facilitando su gestión, para asegurar la rendición de cuentas y la localización fácil y expedita de los documentos que se soliciten que es uno de los propósitos de la transparencia.

En ese contexto, una de las propuestas principales del proyecto que ahora presento, es precisamente que el Archivo General de la Nación, sea un órgano dotado de plena autonomía técnica y presupuestal a fin de que cumpla su función de ser el órgano rector de la archivística nacional y de toda la memoria histórica documental del país

Por lo expuesto, quien suscribe, Mauricio Toledo Gutiérrez, diputado federal a la LXI Legislatura del Congreso de la Unión e integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, con fundamento en los artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en los artículos 60. numeral 1, fracción I; 77; 78; 89, numerales 1 y 2; 97, 102, 105 y 239, fracción VIII, del Reglamento de la Cámara de Diputados, presenta la siguiente iniciativa con proyecto

Decreto por el que se reforma el artículo 60. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Primero. Se adicionan los párrafos tercero, cuarto, quinto, sexto y séptimo en el artículo 60. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 60. ...

...

I. a VII.- ...

El Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos dotados de autonomía responsables de concentrar, conservar, resguardar los documentos de los sujetos obligados por la ley, a fin de preservar el patrimonio documental histórico, cultural y social de la nación.

El organismo público que establezca el Congreso de la Unión se denominará Archivo General de la Nación y contará con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios.

El presidente del Archivo General de la Nación será elegido por el voto de las dos terceras partes de los integrantes de la Cámara de Diputados o, en sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, con la misma votación calificada. Durará cinco años en su encargo, no podrá ser reelecto y sólo podrá ser removido de sus funciones en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.

Este organismo contará con una Junta de Gobierno que se integrará por su titular y por los responsables de los archivos de cada uno de los poderes de la Unión y los organismos autónomos.

El presidente del Archivo General de la Nación presentará anualmente un informe de actividades a los Poderes de la Unión y deberá comparecer para tal efecto ante las Cámaras del Congreso.

Transitorios

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

Segundo. El Congreso de la Unión expedirá la Ley Federal de Archivos a más tardar un año después de la entrada en vigor del presente decreto.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 10 de marzo de 2011.

Diputado Mauricio Alfonso Toledo Gutiérrez (rúbrica)

QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO JOSÉ NARRO CÉSPEDES, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

Problemática

Durante el siglo XX se llevaron a cabo dos reformas a la Carta Magna relativas al reconocimiento de los pueblos indígenas. La primera fue en 1992, que tuvo como marco la protesta de los 500 años de resistencia de los pueblos indígenas de América Latina, con el reconocimiento de México como una nación pluricultural, expresada por la presencia de pueblos indígenas a lo largo del territorio nacional.

Dos años después, la rebelión zapatista puso nuevamente en la agenda nacional el reconocimiento de los pueblos indígenas. En 1995 se inició un proceso de diálogo entre el gobierno federal con los zapatistas, relacionados con los derechos y los aspectos de la cultura indígena, que deben plasmarse en la ley. El primer resultado fue la firma de los acuerdos de San Andrés, el 16 de febrero de 1996, que darían la pauta para establecer una nueva relación entre el gobierno y los pueblos indígenas.

Estos acuerdos son resultado del proceso de mayor horizontalidad y participación que se tenga memoria en los años recientes de la historia de México. Su construcción se realizó durante varios meses de trabajo y consulta de las comunidades indígenas, asesores, investigadores, delegaciones del gobierno federal y del Ejército Zapatista de Liberación Nacional, con la participación de la Comisión Nacional de Intermediación (Conai) y la acción mediadora de la Comisión Bicameral de Concordia y Pacificación en Chiapas, (Cocopa) con una cobertura de medios nacionales e internacionales que fueron testigos de un proceso de participación civil, serio y comprometido.

Esto, que se dice fácil, se construyó en medio de una realidad compleja, donde las tensiones, provocaciones y confrontaciones casi siempre aparecían cuando había posibilidades de avanzar en el diálogo entre las partes. Poco después, los legisladores de todos los partidos políticos elaboraron la denominada Ley Cocopa, que representa una traducción legislativa de los acuerdos de San Andrés, que una vez aceptada por las partes, fue enviada a las instancias de debate y decisión nacional para elevar a rango constitucional estos derechos. No obstante lo anterior, el gobierno de Ernesto Zedillo desconoció la firma de los acuerdos a los que llegó su administración.

El 5 de diciembre de 2000, el reciente gobierno de Vicente Fox, presentó la iniciativa ante el Senado de la República y después de un debate intenso al interior del Congreso de la Unión, el 14 de agosto de 2001 se publicó en el Diario Oficial de la Federación un decreto que adicionó y modificó diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia indígena sin los alcances contenidos en la Ley Cocopa.

Esta segunda reforma a la Carta Magna en materia indígena, ha sido una de las más cuestionadas y debatidas en la historia del constitucionalismo mexicano, puesto que reconoció limitadamente algunos derechos autonómicos, sin importar los compromisos internacionales asumidos por el Estado mexicano por reconocer los derechos colectivos de los pueblos indígenas.

Argumentos que sustentan la presente iniciativa

Si bien la Constitución mexicana reconoce al país como una nación pluricultural, sustentada originalmente en sus pueblos indígenas, la sociedad en su conjunto, no reconoce ni acepta de manera plena, la diversidad y la gama de identidades que han generado las culturas indígenas que conviven en el territorio nacional.

En la actualidad, se reconocen más de 60 lenguas indígenas con un número aproximado de 12 millones de habitantes, lo que representa el 10 por ciento del total de la población nacional mexicana, la cual se encuentra asentada en una quinta parte del territorio nacional, donde destacan las regiones mejor conservadas de recursos naturales.

No obstante lo anterior, la condición india y la pobreza están íntimamente relacionadas. El Instituto Nacional de Estadística y Geografía, tiene clasificados a cerca de 300 municipios **como extremadamente pobres**, los cuales están habitados por el 90 por ciento de la población indígena. Mientras que el promedio de analfabetismo a nivel nacional representa el 10 por ciento, casi la mitad de los indígenas son analfabetos.

A partir de la independencia y, sobre todo, después de restaurada la República, se planteó la incorporación de los indígenas para que adoptaran los rasgos de la nación moderna y mestiza que se pensaba construir. La Constitución de 1917, preservó la concepción unitaria bajo el principio de la igualdad jurídica, no reconoció la pluralidad cultural del país y, por tanto, se definió la nacionalidad mexicana a partir de una sola lengua, un territorio, una historia y una cultura común.

El Estado mexicano sólo dio retomó la demanda de la tierra reconociendo el derecho de las comunidades que la poseían bajo el régimen de bienes comunales y ejido a los antiguos pueblos

En 1989 se aprobó el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, referido a los derechos de los pueblos indígenas y tribales, el cual fue ratificado por el Senado de la República un año después, donde dictaminó que el presente convenio no contiene disposición alguna que contravenga nuestro orden constitucional ni vulnere la soberanía nacional. La firma de un tratado internacional, constituye una obligación para que el Estado cumpla con todas las disposiciones y asegure que en el orden jurídico interno no haya leyes en contra, incluyendo la misma Constitución federal.

El contenido del convenio significa un avance porque se asumen conceptos básicos relativos al ámbito de los derechos colectivos de los pueblos indígenas frente a la hegemonía de los derechos individuales, el pueblo indígena se define como sujeto de derecho en atención a su origen histórico y a la persistencia de todas o parte de sus instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, destacando en este concepto el principio básico de la auto identificación. No obstante lo anterior, no se han incorporado las reformas señaladas en el Convenio a la Constitución Política Mexicana.

La reforma constitucional del 2001 sólo establece criterios para identificar a los pueblos indígenas que podrían ser titulares de derechos, dicho reconocimiento se hará en las constituciones y leyes de las entidades federativas. Esta disposición limita la posibilidad de contar con reglas generales a nivel nacional, que permitan construir una nueva relación entre los indígenas con el Estado. Lo que vemos después de casi diez años de aprobada la reforma constitucional es que tenemos distintas categorías de pueblos indígenas de acuerdo a cada entidad federativa.

La reforma no reconoce la personalidad jurídica de los pueblos y comunidades indígenas, puesto que quedan relegados como entidades de interés público, lo que supone graves riesgos para ejercer

su derecho contra la violación de sus derechos. No se les reconoce como sujetos en la organización del Estado sino como objetos receptores de las políticas públicas diseñadas por este.

En el ámbito de la libre determinación y autonomía, la disposición plantea limitaciones de competencia, mientras la Constitución establece como ámbitos de responsabilidad federal los temas de tierras, recursos naturales y medio ambiente, deja ante un vacío legal y de diversa interpretación, otros temas de interés para el desarrollo cultural, social y económico de los pueblos indígenas, puesto que señala que las entidades federativas establecerán las características de libre determinación y autonomía. Esta situación violenta lo dispuesto en el Convenio de la OIT respecto a las obligaciones de los Estados que lo signaron.

Después de casi una década de la reforma en materia indígena, podemos observar las dificultades que ha ocasionado en los hechos, que la Constitución Federal remitiera a las legislaturas locales el reconociendo de los pueblos y comunidades indígenas, puesto que han generado diversas interpretaciones de la norma constitucional e imprecisiones jurídicas.

Mientras algunas entidades federativas han avanzado en el reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas como sujetos de derecho (San Luis Potosí, Oaxaca, Querétaro y Durango), en otros no reconocen ningún tipo de derecho como Aguascalientes, Baja California Sur, Coahuila, Colima, Distrito Federal, Guanajuato, Nuevo León, Tamaulipas, Tlaxcala y Zacatecas.

Justificación jurídica

Las modificaciones constitucionales, pactada en los Acuerdos de San Andrés, consiste en reconocer la libre determinación y como expresión de ésta, la autonomía como garantía constitucional para los pueblos indígenas, a fin de dotarles de derechos específicos en torno a los aspectos sustantivos que constituyen su razón de ser como pueblos. Vista así, la autonomía representa un derecho constitucional de los pueblos indígenas, de carácter colectivo ya que ninguno o ninguna de sus integrantes se puede apropiarse de él a título individual.

Estos derechos colectivos tendrían el mismo rango, coexistirían con los derechos individuales que ya tenemos todas y todos los mexicanos. La autonomía de los pueblos indígenas no implica segregación ni reservación o separatismo, pues se dará en el marco del estado nacional. Permite una nueva relación de los pueblos indígenas con la sociedad y con el Estado. Este es el sentido de la propuesta de reformas al artículo cuarto.

Las relativas al artículo 115 constitucional buscan propiciar el ejercicio del poder político en todos los niveles y ámbitos de gobierno, desde la base, es decir, la comunidad con el fin de establecer la integración y coordinación de los ayuntamientos con población mayoritariamente indígena. Todo ello no implica la creación de un cuarto nivel de gobierno.

Este sujeto de derechos que existe históricamente sería reconocido con los atributos de libre determinación y autonomía acotadas al ejercicio de derechos específicos en sentido material, esto es en cuanto a su contenido. Por lo que se refiere a su ámbito espacial, esto es el ámbito de aplicación, se respetan los niveles del pacto federal.

La posterior reglamentación de estos derechos constitucionales precisaría el tipo de competencias y regulaciones necesarias para garantizarlos en un marco de paulatina modificación del orden jurídico nacional a fin de que refleje la pluriculturalidad que es característica de la nación mexicana.

La definición de los pueblos indígenas como sujetos de derecho

La definición contenida en la iniciativa se relaciona con el elemento adicional que establece el Convenio 169 de la OIT, esto es el de la conciencia de su identidad indígena como criterio fundamental.

El texto de la iniciativa reconoce derechos, no asigna competencias, no crea nuevos niveles de gobierno; consigna el reconocimiento de derechos colectivos a un nuevo sujeto jurídico constituido por cada pueblo indígena, derechos de naturaleza diferente a los individuales (derechos fundamentales que no se cuestionan y a los que no renuncian los integrantes de los pueblos indígenas).

Cuando se reconoce en la primera frase del párrafo primero del artículo 2o., hoy vigente, que “la Nación Mexicana tiene un carácter pluricultural sustentado originalmente en sus pueblos indígenas”, se refiere a que existe un sujeto preconstitucional y constituyente de la nación mexicana.

La gran mayoría de los mexicanos somos resultado del mestizaje, proveniente de los pueblos originales y de los españoles; sin embargo, algunos de ellos, pertenecen a los pueblos indígenas y conservan sus culturas propias. Por lo tanto, no todos los mexicanos tenemos existencia distintiva en tanto pueblos indígenas, ni funcionamiento colectivo a partir de culturas diferentes.

Debe considerarse la naturaleza colectiva de los derechos de los pueblos indígenas, dimensión que no puede incluirse en los derechos individuales. La concepción clásica de los derechos humanos define como destinatario a la persona. Esta concepción ha sido ampliada del plano de los derechos civiles y políticos a los económicos y sociales, es decir, al del contexto necesario para que se respeten y ejerzan los derechos inherentes a todo ser humano.

Se trata del reconocimiento constitucional a una realidad social que permanece a contrapelo de la pretensión de homogeneidad y de igualdad. Los pueblos indígenas persisten, han practicado y practican formas de organización social y política, y cuentan con culturas diferentes que por lo demás están en nuestras raíces como nación. Ninguna de las llamadas garantías individuales permite la adaptación a estos derechos colectivos, a estos derechos de pueblo, a este nuevo sujeto jurídico.

Los pueblos indígenas están asentados en comunidades que a su vez lo están en uno o varios municipios de una o varias entidades federativas. Por lo tanto, la garantía constitucional de autonomía cuya titularidad correspondería a los pueblos indígenas se ejercería a partir del espacio comunitario, que sería su unidad primaria de representación. Pero no sólo en él, no se encerraría el ámbito de la autonomía en los límites territoriales de la comunidad, por ello se plantea la asociación de comunidades de uno o más pueblos.

Reconocer a los pueblos indígenas como la matriz de esas culturas plantea la necesidad de que la nación se organice y su orden constitucional exprese esa característica. Asumir la pluriculturalidad desde el punto de vista jurídico significa reconocer que el país tiene divisiones culturales y políticas a lo largo y ancho del país e independientemente de la división territorial en entidades y municipios, pueblos que no obstante la pulverización en comunidades continúan reconociendo su pertenencia a ese concepto mas amplio.

La libre determinación y la autonomía

El Convenio 169 de la OIT, si bien no menciona de manera explícita el derecho a la libre determinación, sí lo presupone al señalar desde su inicio, en el preámbulo, la necesidad de que los pueblos indígenas y tribales controlen sus instituciones propias dentro del marco del Estado en que viven; también dispone los principios de participación y consulta en la toma de decisiones y el control sobre su desarrollo social y cultural. Esta normatividad internacional ha sido asumida por nuestro país al ratificar dichos instrumentos jurídicos.

El ejercicio de este derecho fundamental en el marco del Estado nacional es la garantía de existencia y desarrollo de los pueblos indígenas. Derivada de ello, la autonomía y autogobierno son condiciones básicas que representan la capacidad de decidir sobre los asuntos fundamentales de acuerdo con su cultura y bajo las reglas pactadas con el Estado.

La propuesta, incluida en los Acuerdos de San Andrés, es reconocer la autonomía como garantía constitucional para los pueblos y comunidades indígenas, con el fin de dotarlos de derechos específicos en torno a los aspectos sustantivos que constituyen su razón de ser como pueblos, reconociendo sus formas propias de organización social y política, la promoción y desarrollo de sus culturas, sistemas normativos, la definición de estrategias para su desarrollo, así como el acceso al uso y disfrute de los recursos naturales.

Para valorar esta iniciativa es indispensable advertir sobre la confusión que se ha planteado entre soberanía y autonomía. De ella derivó el razonamiento sobre la supuesta balcanización. La autonomía no implica separatismo. No se cuestiona el dominio eminente del Estado sobre el territorio nacional. Precisa la libre determinación relativa a un conjunto de derechos limitados, acotados, no se coloca a los pueblos indígenas por encima de la nación mexicana.

Acerca de la protección de sus territorios: las tierras y los recursos naturales

El territorio es un concepto clave en la delimitación y reconocimiento a los derechos de los pueblos y comunidades indígenas. Se refiere al espacio geográfico que se encuentra bajo la influencia histórico-cultural y el control político de un pueblo, lo que permite tomar decisiones sobre los recursos naturales para definir cómo se usan y cómo se dispone de ellos.

Recordemos que estos pueblos cuentan con conocimientos ancestrales y que el territorio está asociado a su vida ritual, creencias, lugares sagrados; incluso su organización social se relaciona con la ocupación y distribución adecuada de los recursos naturales.

Es importante aclarar que el ejercicio de este derecho, como todos los demás, está sujeto a la delimitación de competencias frente al Estado; no se trata de ejercer soberanía. Este concepto está definido en el Convenio 169, al señalar que la utilización del término “tierras” deberá incluir el concepto de territorios, “lo que cubre la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan o utilizan de alguna manera”.

Sistemas normativos

El reconocimiento de los sistemas normativos es otro de los derechos referidos a situaciones que históricamente se han ejercido por los pueblos indígenas como un importante elemento para mantener su cultura. Son formas de justicia que les han permitido regularse internamente, enfrentar el conflicto y mantener la cohesión colectiva. Se habla de “sistemas” porque cuentan con órganos específicos de tipo colegiado, procesos orales con garantía de audiencia para los implicados,

sistema de sanciones y de verificación de su cumplimiento y, sobre todo, normas de cohesión y control social. Ello no implicaría violación a la división de poderes.

Se establece la coexistencia con otras normas como las que se refieren en el artículo 21 constitucional, el cual señala: “la imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial”, y la del artículo 17 constitucional que establece que: “ninguna persona puede hacerse justicia por sí misma ni ejercer violencia para reclamar su derecho”.

El reconocimiento constitucional otorgaría validez jurídica a las decisiones de estos pueblos y estatus de derecho público. Quedaría así claro que la justicia indígena es justicia propiamente dicha y no forma de resolución de conflictos entre particulares, como se ha pretendido equiparar. Con este reconocimiento, no se crearían fueros indígenas especiales.

Este sistema de administración de justicia indígena, en un proceso reglamentario podría válidamente considerarse como base de instancia final en casos menores y de primera instancia jurisdiccional en casos graves, dejando a las autoridades externas la posibilidad de resolver en apelación, siempre y cuando se introduzcan reformas que permitan la consideración de los elementos culturales que incidieron en los hechos materia del litigio, tales como uso del traductor en lengua indígena, peritajes de autoridades tradicionales, testimoniales de la comunidad, entre otros.

De ser el caso, la siguiente etapa consistiría en precisar los ámbitos materiales y espaciales de la jurisdicción reconocida a los pueblos indígenas: sin duda requiere reglamentación, delimitación de funciones, de competencias, habrá asuntos que deben quedar a cargo del Estado, incluso muchos de ellos demandados por los propios pueblos, como el combate al narcotráfico.

La comunidad como entidad de derecho público

Otro de los elementos de la iniciativa se refiere al reconocimiento de la comunidad indígena como entidad de derecho público en atención a su origen histórico y a que no tiene como finalidad la satisfacción de intereses particulares: operaría independientemente del tipo de tenencia de la tierra. Con ello permitiría el manejo de recursos públicos, le dotaría de personalidad jurídica para ser sujetos de derechos en los asuntos que les atañen, como realizar la planeación comunitaria de sus proyectos de desarrollo, asociarse libremente con otras comunidades o municipios para promover proyectos comunes que fortalezcan a los pueblos indígenas, otorgar presunción de legalidad y legitimidad a sus actos, definir representantes para la integración de los ayuntamientos y, entre otras funciones, establecer y aplicar las disposiciones relativas a su gobierno interno.

Así pues, el reconocimiento al pueblo indígena y el específico a las comunidades que lo integran no es excluyente, sino complementario o derivado. No implica modificación al pacto federal, no es un cuarto nivel de gobierno.

El dictamen aprobado por el Congreso de la Unión en 2001, a partir de la iniciativa elaborada por la Cocopa, lejos de conseguir los objetivos que le dieron fundamento, provocó la suspensión inmediata del diálogo y la negociación con el EZLN.

La publicación del decreto, más que significar un avance en la distensión nacional, provocó el malestar de las comunidades indígenas que presentaron ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación más de 300 controversias a cinco puntos constitucionales expresados en dicha reforma: los ámbitos de la autonomía, la libre determinación, tierra y territorio, recursos naturales, el reagrupamiento de nuevos municipios y los pueblos indígenas como entidades de derecho público.

Que el procesamiento legislativo al cumplir sus fases jurídicas no satisface las demandas y exigencias de un vasto sector de la sociedad mexicana, precisamente el principal destinatario de la ley y que han sido apoyados por millones de mexicanos.

La iniciativa de ley que hoy se presenta, formaliza los acuerdos entre el EZLN y el gobierno, conocidos como de San Andrés Larrainzar, que especifican cuales son las aspiraciones de las poblaciones originarias de México, es el resultado de una negociación bilateral entre las partes representa el documento que finca y antecede la firma de un acuerdo de paz.

Con fundamento en lo dispuesto por el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y el artículo 77, fracción I, del Reglamento de la Cámara de Diputados, los suscritos José Narro Céspedes, Juan Carlos López Fernández, Ovidio Cortázar Ramos, Jesús Giles Sánchez, diputados federales de la LXI Legislatura del honorable Congreso de la Unión, sometemos a la consideración de esta honorable asamblea, la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto que reforman y adicionan los artículos 2o., 4o., 26, 53, 73, 115 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 2o. Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por ese sólo hecho, su libertad y la protección de las leyes.

Artículo 4o. La nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas, que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el país al iniciarse la colonización y antes de que se establecieran las fronteras de los Estados Unidos Mexicanos, y que cualquiera que sea su situación jurídica, conservan sus propias instituciones sociales, económicos, culturales y políticas, o parte de ellas.

Los pueblos indígenas tienen el derecho a la libre determinación y, como expresión de ésta, a la autonomía como parte del Estado mexicano, para:

- I. Decidir sus formas internas de convivencia y de organización social, económica, política, y cultural;
- II. Aplicar sus sistemas normativos en la regulación y solución de conflictos internos, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, en particular, la dignidad e integridad de las mujeres; sus procedimientos, juicios y decisiones serán convalidados por las autoridades jurisdiccionales del Estado;
- III. Elegir a sus autoridades y ejercer sus formas de gobierno interno de acuerdo a sus normas en los ámbitos de su autonomía, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad;
- IV. Fortalecer su participación y representación política de acuerdo con sus especificidades culturales;
- V. Acceder de manera colectiva al uso y disfrute de los recursos naturales de sus tierras y territorios, entendidos éstos como la totalidad del hábitat que los pueblos indígenas usan u ocupan, salvo aquellos cuyo dominio directo corresponde a la nación;

VI. Preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que configuren su cultura e identidad, y

VII. Adquirir, operar y administrar sus propios medios de la comunicación.

La Federación, los estados y los municipios deberán, en el ámbito de sus respectivas competencias, y con el concurso de los pueblos indígenas, promover su desarrollo equitativo y sustentable y la educación bilingüe e intercultural. Asimismo, deberán impulsar el respeto y conocimiento de las diversas culturas existentes en la Nación y combatir toda forma de discriminación.

Las autoridades educativas federales, estatales y municipales, en consulta con los pueblos indígenas, definirán y desarrollarán programas educativos de contenido regional, en los que reconocerán su herencia cultural.

El Estado impulsará también programas específicos de protección de los derechos de los indígenas migrantes, tanto en el territorio nacional como en el extranjero.

Para garantizar el acceso pleno de los pueblos indígenas a la jurisdicción del Estado, en todos los juicios y procedimientos que involucren individual y colectivamente a indígenas, se tomarán en cuenta sus prácticas jurídicas y especificidades culturales, respetando los preceptos de esta Constitución. Los indígenas tendrán en todo tiempo el derecho a ser asistidos por intérpretes y defensores, particulares o de oficio, que tengan conocimiento de sus lenguas y cultura.

El Estado establecerá las instituciones y políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los pueblos indígenas y su desarrollo integral, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con dichos pueblos.

Las constituciones y las leyes de los estados de la república, conforme a sus particulares características, establecerán las modalidades pertinentes para la aplicación de los principios señalados, garantizando los derechos que esta Constitución reconoce a los pueblos indígenas.

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

Artículo 26.

...
...
...

La legislación correspondiente establecerá los mecanismos necesarios para que en los planes y programas de desarrollo se tomen en cuenta a las comunidades y pueblos indígenas en sus necesidades y sus especificidades culturales. El Estado les garantizará su acceso equitativo a la distribución de la riqueza nacional.

...

Artículo 53.

...

Para establecer la demarcación territorial de los distritos uninominales y las circunscripciones electorales plurinominales, deberá tomarse en cuenta la ubicación de los pueblos indígenas, a fin de asegurar su participación y representación políticas en el ámbito nacional...

...

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

I. a XXVII. ...

XXVIII. Para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal de los estados y de los municipios en el ámbito de sus respectivas competencias, respecto de los pueblos y comunidades indígenas, con el objeto de cumplir los fines previstos en el artículo 4º. y 115 de esta Constitución;

Artículo 115. ...

I. a IV. ...

V. ...

a) a j)...

En los planes de desarrollo municipal y en los programas que de ellos se deriven, los ayuntamientos le darán participación en los núcleos de población ubicados dentro de la circunscripción municipal, en los términos que establezca la legislación local. En cada municipio se establecerán mecanismos de participación ciudadana para coadyuvar con los ayuntamientos en la programación, ejercicio, evaluación y control de los recursos, incluidos los federales, que se destinen al desarrollo social.

VI. a VIII. ...

IX. Se respetará el ejercicio de la libre determinación de los pueblos indígenas en cada uno de los ámbitos y niveles en que hagan valer su autonomía, pudiendo abarcar uno o más pueblos indígenas, de acuerdo a las circunstancias particulares y específicas de cada entidad federativa.

Las comunidades indígenas como entidades de derecho público y los municipios que reconozcan su pertenencia a un pueblo indígena, tendrán la facultad de asociarse libremente a fin de coordinar sus acciones. Las autoridades competentes realizarán la transferencia ordenada y paulatina de recursos, para que ellos mismos administren los fondos públicos que se les asignen. Corresponderá a las Legislaturas Estatales determinar, en su caso, las funciones y facultades que pudieran transferírseles, y

X. En los municipios, comunidades, organismos auxiliares del ayuntamiento e instancias afines que asuman su pertenencia a un pueblo indígena, se reconocerá a sus habitantes el derecho para que definan, de acuerdo con las prácticas políticas propias de la tradición de cada uno de ellos, los procedimientos para la elección de sus autoridades o representantes y para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, en un marco que asegure la unidad del Estado nacional. La Legislación local establecerá las bases y modalidades para asegurar el ejercicio pleno de este derecho.

Las legislaturas de los estados podrán proceder a la remunicipalización de los territorios en que estén asentados los pueblos indígenas, la cual deberá realizarse en consulta con las poblaciones involucradas.

Artículo 116. ...

...

I. ...

II. ...

...

...

Para garantizar la representación de los pueblos indígenas en las legislaturas de los estados por el principio de mayoría relativa, los distritos electorales deberán ajustarse conforme a la distribución geográfica de dichos pueblos.

Artículos 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 los artículos transitorios del decreto de reformas constitucionales de fecha 14 de agosto de 2001.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 10 de marzo de 2011.

Diputado José Narro Céspedes (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 123 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO RODOLFO LARA LAGUNAS, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

El suscrito, Rodolfo Lara Lagunas, diputado federal de la LXI Legislatura del honorable Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, en ejercicio de la facultad que le concede el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los artículos 6o., numeral 1, fracción I, 77, 78, 89 numeral 2, 97, 102, 105 y 239 del Reglamento de la Cámara de Diputados, se permito someter a consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa de decreto que reforma y adiciona diversas fracciones del artículo 123 constitucional Apartado A, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

Planteamiento del problema a resolver con la presente iniciativa

Evitar que continúen las Juntas de Conciliación y Arbitraje conociendo de manera parcial, corrupta, poco profesionales, y de manera no expedita los conflictos laborales; dando pie a que la justicia laboral quede en manos de jueces integrantes del Poder Judicial.

La justicia es uno de los valores centrales que estructuran un Estado. No sólo abre el camino para el bienestar y el desarrollo, sino mantiene a raya los abusos, que serán de inmediato sometidos a los dictados y sanciones del derecho. Contrariamente, el dominio de la injusticia que va de la mano de la mentira, la impunidad, la falta de educación, la omisión de un adecuado reparto de la riqueza social, abre la puerta para la anarquía social y la desintegración de las naciones.

La justicia en el mundo laboral aún está en pañales; no están creadas ni las bases lógicas y objetivas para hacerla posible. Es decir, la creación de órganos con la imparcialidad y preparación necesarias. Sino que se encuentran en manos de órganos que están subordinados jerárquicamente al Ejecutivo Federal o ejecutivos locales, según la naturaleza de los asuntos. Por tanto sometidos a visiones e intereses políticos dominantes, que por su propia naturaleza, responden a los dictados de los más poderosos; en menoscabo de los derechos de los trabajadores.

El atraco a los trabajadores mineros –llevado a cabo por la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje– es paradigmático en este sentido, recordemos que esta junta avaló la supuesta existencia de causas de fuerza mayor como pretexto para condenar a la muerte a los derechos de sindicalización, contratación colectiva y huelga. Y estamos en el punto en que pueden ser reprimidos en cualquier momento.

Otro caso relevante, tiene que ver con las llamadas representantes de Avon, más de 500 mil a nivel nacional, a quienes exigiéndoles más requisitos que los establecidos por la Ley Federal del Trabajo, la junta les negó su carácter de trabajadoras, por lo que quedaron excluidas de los derechos mínimos en materia laboral y de seguridad social.

En general, cada vez son más las denuncias de los trabajadores a cerca de las aberrantes injusticias de que son víctimas de parte de las Juntas de Conciliación y Arbitraje; calificándolas de parciales a favor de los patrones, de corruptas, poco profesionales y lentas. Siendo el trabajo de la función

jurisdiccional, esencial para la defensa de los derechos de los trabajadores, no se puede permitir la continuación de esta abominable realidad.

La esencia de la presente Iniciativa es proponer la sustitución de las Juntas de Conciliación y Arbitraje por jueces laborales dependientes del Poder Judicial Federal o de los poderes judiciales locales, según su competencia. No es concebible que hoy día, cuando se ha fortalecido la división de poderes, tengamos tribunales que realizan funciones jurisdiccionales y sin embargo dependan del Poder Ejecutivo. Esa subordinación está en correspondencia con la época en que se creó el artículo 123 Constitucional, en la que el Ejecutivo fue diseñado para ejercer un poder omnímodo. Hoy los conflictos laborales requieren tribunales independientes que impartan justicia laboral en forma eficaz.

Por su estructura actual las Juntas de Conciliación y Arbitraje dan el espejismo de ser tribunales democráticos, en los cuales se encuentran representados los trabajadores, los patrones y el gobierno, que actuaría como miembro imparcial, como fiel de la balanza. Sin embargo, en la práctica podemos cerciorarnos de que en la mayoría de los casos el representante del gobierno, es decir, el Presidente de la Junta, no actúa con la imparcialidad que debiera y acaba sumándose al voto del representante del capital; por lo tanto, esa estructura tripartita se convierte en bipartita en perjuicio del trabajador. Si a ello agregamos la presencia de líderes sindicales venales, se configura un cuadro desalentador para quienes mayoritariamente esperan justicia en el marco de los laudos dictados por dichas juntas. Laudos de los cuales depende en gran parte su vida y futuro de los trabajadores y sus familias.

El derecho laboral requiere tribunales independientes, que pertenezcan al órgano de poder encargado de dirimir las diferencias entre los particulares, es decir, el Poder Judicial. El elemento que diferenciará a los jueces laborales de los demás jueces es el conjunto de principios de derecho tanto sustantivo como procesal bajo los cuales se regirán. En ningún momento podrá aplicarse el principio de igualdad de las partes, pues partimos de la concepción de que el trabajador y el patrón no son ni serán iguales dado su diversa realidad económica y política; por eso, tanto las normas sustantivas como procesales deben ser tutelares de la clase trabajadora, aplicándose el principio de suplencia de la queja y todos los demás que han caracterizado al derecho laboral. Los jueces laborales conocerán de los conflictos entre el trabajo y el capital, y formarán parte del Poder Judicial federal o local según corresponda. Así pues, esta es una reforma fundamental, que tiende a mejorar la impartición de la justicia laboral.

Estos tribunales laborales tendrán una estructura similar a la de los demás juzgados del Poder Judicial, y su titular será un juez.

Si bien, la concretización de la propuesta contenida en esta Iniciativa representará un indudable avance para la justicia laboral, no será suficiente. A últimas fechas, el Poder Judicial también se ha manchado las manos con sentencias conculcadoras del estado de derecho, en perjuicio de los trabajadores del SME y los trabajadores al servicio del estado. Es decir, la estructura toda de la justicia en el país requiere de una reforma de esencia, de manera que el Poder Judicial recobre la autonomía y dignidad que le deben ser inherentes.

Finalmente, señalamos que una reforma que sustituya a las Juntas de Conciliación y Arbitraje con jueces de lo laboral debe partir desde el texto mismo de la Constitución federal, en cuyo artículo 123 Apartado A, se consagra expresamente la existencia de tales juntas.

Con base en todo lo expuesto y fundado someto a la consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de decreto, que reforma y adiciona el artículo 123 constitucional Apartado A, en los siguientes términos:

Artículo 123. ...

A. ...

I. a XVII. ...

XVIII. Las huelgas serán lícitas cuando tengan por objeto conseguir el equilibrio entre los diversos factores de la producción, armonizando los derechos del trabajo con los del capital. En los servicios públicos será obligatorio para los trabajadores dar aviso, con diez días de anticipación, **al juez laboral**, de la fecha señalada para la suspensión del trabajo. Las huelgas serán consideradas como ilícitas únicamente cuando la mayoría de los huelguistas ejerciera actos violentos contra las personas o las propiedades, o en caso de guerra, cuando aquéllos pertenezcan a los establecimientos y servicios que dependan del gobierno.

XIX. Los paros serán lícitos únicamente cuando el exceso de producción haga necesario suspender el trabajo para mantener los precios en un límite costeable, previa aprobación **del juez laboral**;

XX. Las diferencias o los conflictos entre el capital y el trabajo, se sujetarán a la decisión **del juez laboral, quién formará parte del Poder Judicial Federal o local, según corresponda.**

Los jueces laborales federales también serán competentes para conocer de los conflictos derivados del régimen de seguridad social;

XXI. Si el **patrón** se negare a someter sus diferencias al **juicio laboral o aceptar la sentencia pronunciada por el juez laboral**, éste dará por terminado el contrato de trabajo y **el patrón** quedará obligado, **a solicitud del trabajador, a indemnizarlo** con el importe de tres meses de salario, además de la responsabilidad que le resulte del conflicto. Esta disposición no será aplicable en los casos de las acciones consignadas en la fracción siguiente. Si la negativa fuere de los trabajadores, se dará por terminado el contrato de trabajo;

XXII a XXV. ...

XXVI. Todo contrato de trabajo celebrado entre un mexicano y un empresario extranjero, deberá ser legalizado por **el juez laboral o el inspector del trabajo** y visado por el cónsul de la nación a donde el trabajador tenga que ir, en el concepto de que además de las cláusulas ordinarias, se especificará claramente que los gastos de repatriación quedan a cargo del empresario contratante.

XXVII. ...

a)...

b) Las que fijen un salario que no sea remunerador a juicio del **juez laboral competente.**

c) a h)...

XXVIII. a XXXI. ...

Transitorios

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

Segundo. En un plazo no mayor de seis meses contados a partir de lo previsto en el anterior artículo Transitorio, el Congreso de la Unión modificará la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación para adecuarla a las disposiciones contenidas en el presente decreto.

Tercero. En tanto se reforma la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como las leyes orgánicas de los poderes judiciales de las entidades federativas para adecuarlas a las disposiciones previstas en el presente Decreto, las Juntas de Conciliación y Arbitraje correspondientes continuarán ejerciendo las facultades legales que les correspondan en materia laboral.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 10 de marzo de 2011.

Diputado Rodolfo Lara Lagunas (rúbrica)

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 123 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y 60. DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO, A CARGO DEL DIPUTADO RODOLFO LARA LAGUNAS, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

Planteamiento del problema que se busca resolver con la iniciativa

Dar aplicabilidad en el país a los acuerdos marco internacionales, que tanta relevancia han adquirido en la globalización como fuentes del derecho social.

Exposición de Motivos

Los patrones y la inmensa mayoría de los gobiernos, tienen como ideal la atomización de las fuerzas de los trabajadores; a mayor desunión de estos últimos mayores utilidades y poder para los primeros. Por tal motivo buscan por todos los medios ideológicos, políticos, económicos y sociales partir un mismo interés, el de los trabajadores, en infinidad de demandas, de luchas, de tiempos, geografías.

Sin embargo, la clase trabajadora por esencia tiene una presencia internacional y una problemática común que la hermana, razón por la cual ya desde la segunda mitad del siglo diecinueve han tenido lugar múltiples esfuerzos teóricos, organizativos y de lucha para unir a los que viven de su trabajo en una perspectiva y esfuerzo mundial.

Ello se mostró como indispensable para alcanzar triunfos en materia de la jornada de ocho horas, de un salario remunerador, de condiciones de seguridad e higiene básicas, pero sobre todo para la legalización, contrario a la penalización hasta antes dominante, de los derechos a la sindicalización, contratación colectiva y huelga, que no sólo permiten la defensa y ampliación de los derechos laborales individuales sino mantener una presencia colectiva de fuerza permanente de la clase trabajadora que busca un equilibrio mínimo en su favor en el mapa del poder.

La globalización, eufemismo de un fortalecimiento del neocolonialismo, surgió con un objetivo eminentemente económico-financiero de los imperios y sus multinacionales aprovechando el vacío que había dejado la caída de la Unión Soviética y de la mayoría de los llamados países socialistas, con el objeto de alcanzar mayores índices de acumulación para retroalimentar un capitalismo con enormes desequilibrios financieros, productivos, políticos, sociales sobre la base de mayores tasas de explotación y su extensión a nuevos mercados especialmente en los países subdesarrollados. Ello se complementa, igualmente, con mayores niveles de opresión de los pueblos.

Un elemento de esta política imperial de rapiña consistió no sólo en aprovechar los bajos salarios y condiciones de trabajo existentes en los países sometidos, sino en ahondar aún más la precariedad de éstos, bajo toda una telaraña de construcciones teóricas parciales: que el Estado debe hacerse pequeño para dar paso a la libertad y la iniciativa de los individuos, por lo que además de liquidar al mayor número de trabajadores, deben reducirse las atribuciones públicas y procederse a la venta de todas las empresas también propiedad del Estado, que de esta manera el libre juego de la oferta y la demanda lograría un adecuado reparto de los beneficios entre los miembros de la sociedad, que igualmente se debían hacer una apertura indiscriminada de las fronteras a las mercancías y capitales y, privatizarse los fondos sociales como los de pensiones, todo como el único camino para obtener un pleno desarrollo.

Toda esta sarta de mentiras las ha desnudado la realidad y significa que los capitalistas envalentonados por la desaparición de la mayoría de los “países socialistas” emprendían una santa cruzada para ampliar su poder económico y político, a costa de apoderarse de mayores índices de plusvalía de la clase trabajadora, volviéndose inclusive a horrendas formas de explotación en perjuicio de los niños y de las mujeres, despojando a naciones enteras de sus bienes públicos y sociales, apoderándose de sus mercados internos y de sus materias primas y reservas de agua y energéticos. Y volviendo al mundo un caos de guerras, mafias, y degradación humana. El imperialismo pese a todos sus abusos, entra en fase extintiva, y se va como llegó al mundo: chorreando sangre e injusticia.

A todo lo anterior debe agregarse la enorme amenaza que a los imperios tradicionales les representa el surgimiento de China e India, y el fortalecimiento de Rusia, lo que se traduce en una enorme amenaza para sus intereses.

Las multinacionales y sus imperios buscan hacer de todos los países y pueblos a su alcance un gran corral de mano de obra precaria, cuasi esclava y así poder alcanzar sus propósitos. Es decir, urden tácticas internacionales de explotación. En esa perspectiva, al resultarles onerosa la mano de obra de sus países de origen, o de cualquier otro simplemente toman sus bártulos y se trasladan a otras naciones con índices de expoliación mayores, o bien sólo trasladan las partes de la cadena productiva con mayor empleo de mano de obra. Es decir, usan trabajadores contra trabajadores en su beneficio.

O de manera resumida, como se indica en el Acuerdo Marco de la Federación Internacional de la Industria Metalúrgica:

1. La globalización económica está reduciendo los obstáculos al movimiento de mercancías, servicios y capital, y permitiendo a las empresas transnacionales crear redes mundiales de producción y distribución. Las empresas comerciales tratan de reportar un rendimiento a sus inversores, pero esta misión básica va acompañada de una responsabilidad social: mejorar el bienestar de las sociedades en que se establecen las empresas.

Esta actitud, además de fomentar el desempleo en los lugares con mejores condiciones laborales, presiona la precarización del trabajo, el subempleo y la migración.

Obviamente ante esta guerra contra sus derechos laborales los trabajadores no podían mantenerse con los brazos cruzados, por lo que haciendo uso de sus armas de sindicalización, contratación colectiva y huelga en una perspectiva internacionalista, han vuelto por sus fueros en su lucha por condiciones dignas de trabajo. Uno de sus instrumentos que han cobrado más fuerza y significado son los “acuerdos marco internacionales”, una especie de contratos ley pero aplicables a escala internacional, en cualquier país en que las multinacionales dedicadas a cierto sector económico, por ejemplo, a la industria del acero tengan trabajadores a su servicio.

Es decir, paralelamente a la globalización económico-financiera los trabajadores están impulsando la globalización de sus derechos para un mínimo de equidad en las relaciones laborales, lo cual también aumenta su poder en la lucha política mundial.

En este sentido se han dado avances de gran significado, pues ya operan diversos acuerdos marco internacionales. Esto permitirá combatir lo que los trabajadores llaman *dumping* social, la competencia desleal basada en la sobreexplotación de la mano de obra.

Los acuerdos marco internacionales se celebran entre las federaciones sindicales internacionales y las grandes empresas multinacionales con objeto de fijar los derechos laborales mínimos que éstas deben respetar en todos sus establecimientos y en favor de todos los trabajadores, sin importar el país; se negocian a escala mundial, pero se aplican localmente.

Las empresas se comprometen al pleno respeto de las normas laborales fundamentales de la OIT como la prohibición al trabajo forzado y a la discriminación, prohibición del trabajo infantil, salarios justos y salario igual por trabajo igual, condiciones de trabajo decentes, horas de trabajo no excesivas, libertad de asociación, derecho a la negociación colectiva y a la salud y seguridad en el trabajo.

Adicionalmente, se contiene el compromiso de la multinacional respectiva de ejercer presión sobre sus proveedores, contratistas y subcontratistas, para que también apliquen los principios de estos acuerdos en sus establecimientos.

Los acuerdos marco internacionales se complementan con la creación de un grupo integrado de manera paritaria por empresa y sindicatos para verificar su aplicación por lo menos una vez al año.

Para la mayor comprensión del tema, veamos la siguiente **comparación**, entre los simples códigos de conducta para las empresas respecto a los referidos acuerdos (se destaca el cambio cualitativo que éstos representan), realizada por la Federación Internacional de la Industria Metalúrgica:

Códigos de conducta

1. Iniciativas unilaterales.
2. No reconocen necesariamente todas las normas laborales fundamentales.
3. Raramente abarcan a los proveedores.
4. Supervisión, en todo caso, controlada por la dirección.
5. Débil base para el diálogo obrero-patronal.

Acuerdos marco internacionales

1. Negociados entre los trabajadores y la dirección de la empresa.
2. Reconocen todas las normas laborales fundamentales.
3. En general, abarcan a los proveedores.
4. Los sindicatos intervienen en la aplicación.
5. Firme base para el diálogo entre los sindicatos y la dirección.

En México, desde luego, hay grupos de trabajadores que laboran con multinacionales que están comprometidas con un acuerdo marco, como Daimler-Chrysler, Bosch e incluso el de Volkswagen,

en el futuro serán más los trabajadores que cuenten con esta arma para mejorar y defender sus derechos laborales, por lo que urge darle legitimación jurídica a los mismos.

Esto también contribuirá a que otros trabajadores del país impulsen a escala internacional acuerdos marco que les resulten aplicables partiendo del sector económico en que presten sus servicios.

La aplicabilidad de los acuerdos marco internacionales deriva de que su esencia son los convenios de la OIT ya ratificados por nuestro país y además sólo se aplicarían en lo que beneficia a los trabajadores; adicionalmente, implica reconocer a los trabajadores un instrumento legal que contribuirá especialmente a hacer realidad sus derechos que teóricamente le confiere el marco legal, ante la presencia internacional de los sindicatos de trabajadores.

Por todo lo expuesto y fundado, el suscrito, Rodolfo Lara Lagunas, diputado a la LXI Legislatura del Congreso de la Unión e integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, en ejercicio de la facultad que le confieren los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 6o., numeral 1, fracción I, 77, 78, 89, numeral 2, 97, 102, 105 y 239 del Reglamento de la Cámara de Diputados, se permite someter a consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto que adiciona la fracción XXXI Bis al artículo 123 constitucional, del Apartado A, y un segundo párrafo al artículo 6o. de la Ley Federal del Trabajo

Artículo Primero. Se **adiciona** la fracción XXXI Bis al artículo 123 constitucional, Apartado A:

Artículo 123. ...

...

A. ...

I. a XXXI. ...

XXXI Bis. Los acuerdos marco internacionales tendrán vigencia en las relaciones de trabajo a que resulten aplicables en todo lo que benefician a los trabajadores, ya sea que el contenido de estos acuerdos se integre o no a los contratos individuales o colectivo respectivos. Los trabajadores y los patrones podrán crear comisiones mixtas para verificar la aplicación de los mismos.

B. ...

Artículo Segundo. Se **adiciona** un segundo párrafo al artículo 6o. de la Ley Federal del Trabajo:

Artículo 6o. ...

Los acuerdos marco internacionales tendrán vigencia en las relaciones de trabajo a que resulten aplicables en todo lo que benefician a los trabajadores, ya sea que el contenido de estos acuerdos se integre o no a los contratos individuales o colectivo respectivos. Los trabajadores y los patrones podrán crear comisiones mixtas para verificar la aplicación de los mismos.

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 10 de marzo de 2011.

Diputado Rodolfo Lara Lagunas (rúbrica)

QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS; Y DE LAS LEYES DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, Y FEDERAL DEL TRABAJO, A CARGO DEL DIPUTADO RODOLFO LARA LAGUNAS, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

El suscrito, Rodolfo Lara Lagunas, diputado federal a la LXI Legislatura del honorable Congreso de la Unión, integrante del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, en ejercicio de la facultad que me conceden el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los artículos 6o., numeral 1, fracción I, 77, 78, 89 numeral 2, 97, 102, 105 y 239 del Reglamento de la Cámara de Diputados, me permito someter a consideración de esta soberanía la iniciativa de ley con proyecto de decreto que adiciona a la Constitución Federal Política de los Estados Unidos Mexicanos y a la Ley Federal del Trabajo, al tenor de la siguiente:

Exposición de Motivos

Planteamiento a resolver con la presente iniciativa

Impedir que a los derechos laborales se les siga negando su carácter de derechos humanos y, por tanto se le niega a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, competencia para conocer de los asuntos derivados de las relaciones de trabajo, tanto individuales como colectivas.

Algunos colocan la raíz histórica de los derechos humanos en algunas de las más antiguas escuelas filosóficas. Pero ciertamente podemos sostener que durante toda la historia de la humanidad, en esta esfera, ha existido la lucha entre dos posiciones básicas: la que sostiene la superioridad de un individuo, grupo, raza o sexo y, otra que expresa la igualdad de todos los seres humanos sin distingo esencial alguno.

No obstante lo anterior, los dos momentos más cercanos a nuestra época, que podemos identificar como la semilla de la concepción moderna sobre los derechos humanos son: la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano producto de la Revolución Francesa y la Declaración Universal de Derechos Humanos. Ambas parten de los principios esenciales del llamado Derecho Natural, es decir, que todos los hombres nacen libres e iguales en dignidad, existiendo un cúmulo de derechos inherentes al ser humano de carácter inalienable, que todo Estado está obligado a reconocer, respetar y garantizar, pues en caso contrario las mujeres y varones se verían reducidos a esclavos, o peor aún a un hato de bestia.

Para que el ser humano sea respetado en su dignidad y alcance su desarrollo pleno requiere se le garanticen derechos como la vida, la libertad, la igualdad, al trabajo adecuado y con justa retribución, a la salud, a la vivienda, a la participación y disfrute de la cultura y las artes, a un justo juicio, a la seguridad social, entre otros.

Al efecto, recordemos algunos conceptos de la Declaración Universal de Derechos Humanos:

“Considerando que la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana...”

“Artículo 1. Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros...”

Centrándonos más en el objeto de la presente Iniciativa, agregamos que uno de los derechos humanos que consagra esta Declaración Universal es el relativo al trabajo. Lo que es lógico ya que el trabajo no sólo es base para la sobrevivencia y por tanto fuente de muchos otros derechos humanos, sino que se traduce en instrumento indispensable de dignidad y autorrealización, herramienta indispensable de la conformación y evolución de la comunidad humana y para la libertad e igualdad efectivas de los hombres y mujeres.

La declaración Universal de Derechos Humanos, enfáticamente señala:

“Artículo 23.

1. Toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo;

2. Toda persona tiene derecho, sin discriminación alguna, a igual salario por trabajo igual;

3. Toda persona que trabaja tiene derecho a una remuneración equitativa y satisfactoria que le asegure, así como a su familia, una existencia conforme a la dignidad humana y que será complementada, en caso necesario, por cualquiera otros medios de protección social;

4. Toda persona tiene derecho a fundar sindicatos y a sindicalizarse para la defensa de sus intereses.

“Artículo 24. Toda persona tiene derecho al descanso, al disfrute del tiempo libre, a una limitación razonable de la duración del trabajo y a vacaciones periódicas pagadas.”

Todo lo cual resulta lógico, en una sociedad humana que encuentra como esencia de su realidad económica, una casi totalidad de sus miembros que despojados de todo medio de producción y elementos de riqueza, busca en el trabajo subordinado a los detentadores del capital su único medio de subsistencia y, por tanto de satisfacer sus necesidades de alimentación, vestido, vivienda, salud, educación, cultura y esparcimiento, formación de una familia propia.

El trabajo es pues no sólo un derecho humano, sino un derecho humano eje o madre, origen de otros derechos humanos.

Como respaldo a lo anterior, nuestra Carta Magna, establece:

Artículo 123 Párrafo Primero: “Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social para el trabajo, conforme a la ley...”

El artículo quinto constitucional por su parte señala: “ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos...”

Sobra decir que frente a este deber ser, la realidad del mundo y, concretamente de México, muestra que no existe el pleno empleo sino un desempleo creciente (pese a todos los disfraces utilizados

para reducir las cifras oficiales) , hundiéndose al individuo y su familia en la pobreza; que no obstante esta realidad no existe a nivel federal el seguro de desempleo u otro medio de protección; que el salario y demás condiciones laborales son cada vez más raquíticos e inhumanas, que han vuelto las jornadas de sol a sol, o peor aún de luna a luna, que los descansos son cada vez más distanciados o nulos ante la necesidad de laborar tiempo extra o más de una jornada al día, los riesgos de trabajo prevenibles aumentan su estela de muerte, enfermedad e invalidez entre la clase trabajadora, los sindicatos y la contratación colectiva son perseguidos y condenados como peste por la santa inquisición neoliberal, la libertad y dignidad de los trabajadores muere entre créditos de por vida para adquirir viviendas miserables; igualmente las autoridades laborales se han transformado en las más fieles despojadoras de los derechos de los trabajadores.

Esto exige actuar más allá de las autoridades jurisdiccionales laborales, con una fuerza educativa, moral y política, que coadyuve a cambiar la actual cultura de explotación y opresión laboral, función que es precisamente la esencia de los *abusman* a nivel internacional. Sin embargo en total contrasentido con esto, el artículo 102 Constitucional, en su Apartado B, Párrafo tercero, le quita a la Comisión Nacional de Derechos Humanos competencia respecto a los asuntos laborales, lo que se ratifica en la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, precisamente en su artículo 7o., Fracción III.

En contradicción con lo anterior, la CNDH en su página de internet conceptúa como derechos humanos de segunda generación a los de naturaleza laboral:

Clasificación de los Derechos Humanos en tres generaciones:

Los derechos humanos han sido clasificados de diversas maneras, de acuerdo con su naturaleza, origen, contenido y por la materia que refiere. La denominada Tres Generaciones es de carácter histórico y considera cronológicamente su aparición o reconocimiento por parte del orden jurídico normativo de cada país.

Primera generación

Se refiere a los derechos civiles y políticos, también denominados “libertades clásicas”. Fueron los primeros que exigió y formuló el pueblo en la Asamblea Nacional durante la Revolución francesa. Este primer grupo lo constituyen los reclamos que motivaron los principales movimientos revolucionarios en diversas partes del mundo a finales del siglo XVIII.

Como resultado de esas luchas, esas exigencias fueron consagradas como auténticos derechos y difundidos internacionalmente, entre los cuales figuran:

Toda persona tiene derechos y libertades fundamentales sin distinción de raza, color, idioma, posición social o económica.

Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad jurídica.

Los hombres y las mujeres poseen iguales derechos.

Nadie estará sometido a esclavitud o servidumbre.

Nadie será sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes, ni se le podrá ocasionar daño físico, psíquico o moral.

Nadie puede ser molestado arbitrariamente en su vida privada, familiar, domicilio o correspondencia, ni sufrir ataques a su honra o reputación.

Toda persona tiene derecho a circular libremente y a elegir su residencia.

Toda persona tiene derecho a una nacionalidad.

En caso de persecución política, toda persona tiene derecho a buscar asilo y a disfrutar de él, en cualquier país.

Los hombres y las mujeres tienen derecho a casarse y a decidir el número de hijos que desean.

Todo individuo tiene derecho a la libertad de pensamiento y de religión.

Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y expresión de ideas.

Toda persona tiene derecho a la libertad de reunión y de asociación pacífica.

Segunda generación

La constituyen los derechos económicos, sociales y culturales, debido a los cuales, el Estado de Derecho pasa a una etapa superior, es decir, a un Estado Social de Derecho.

De ahí el surgimiento del constitucionalismo social que enfrenta la exigencia de que los derechos sociales y económicos, descritos en las normas constitucionales, sean realmente accesibles y disfrutables. Se demanda un Estado de Bienestar que implemente acciones, programas y estrategias, a fin de lograr que las personas los gocen de manera efectiva, y son:

Toda persona tiene derecho a la seguridad social y a obtener la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales.

Toda persona tiene derecho al trabajo en condiciones equitativas y satisfactorias.

Toda persona tiene derecho a formar sindicatos para la defensa de sus intereses.

Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure a ella y a su familia la salud, alimentación, vestido, vivienda, asistencia médica y los servicios sociales necesarios.

Toda persona tiene derecho a la salud física y mental.

Durante la maternidad y la infancia toda persona tiene derecho a cuidados y asistencia especiales.

Toda persona tiene derecho a la educación en sus diversas modalidades.

La educación primaria y secundaria es obligatoria y gratuita.

Tercera generación

Este grupo fue promovido a partir de la década de los setenta para incentivar el progreso social y elevar el nivel de vida de todos los pueblos, en un marco de respeto y colaboración mutua entre las distintas naciones de la comunidad internacional. Entre otros, destacan los relacionados con:

La autodeterminación.

La independencia económica y política.

La identidad nacional y cultural.

La paz.

La coexistencia pacífica.

El entendimiento y confianza.

La cooperación internacional y regional.

La justicia internacional.

El uso de los avances de las ciencias y la tecnología.

La solución de los problemas alimenticios, demográficos, educativos y ecológicos.

El medio ambiente.

El patrimonio común de la humanidad.

El desarrollo que permita una vida digna.

Nunca hubo razón para esta exclusión de la que venimos hablando, pero menos actualmente, ya que estas disposiciones deben cambiar en armonía con la nueva corriente internacional que propugna por la concepción y defensa de los derechos laborales como derechos humanos. En el plano mundial destacan como derechos humanos del trabajo diversos Convenios internacionales del trabajo de la OIT, recordemos algunos de ellos:

1. Número 29 “Sobre el trabajo forzoso;
2. Número 11 “Sobre el derecho de Asociación”;
3. Número 87 “Sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicalización”;
4. Número 98 “Sobre el derecho de sindicalización y negociación colectiva”;
5. Número 135 “Sobre los representantes de los trabajadores;
6. Número 141 “Sobre las organizaciones de trabajadores rurales”;
7. Número 151 “Sobre la relaciones de trabajo en la administración pública;

8. Número 100 “Sobre igualdad de remuneración”;
9. Número 111 “Sobre discriminación-empleo y ocupación”;
10. Número 138 “Sobre edad mínima”;
11. Número 182 “Sobre las peores formas de trabajo infantil”;

En materia del trabajo la Comisión Nacional de Derechos Humanos tendría primeramente, un amplio campo de competencia respecto a actuaciones estrictamente administrativas de las autoridades laborales, de gran importancia en la defensa de los derechos humanos de los trabajadores: empleo, orientación y asesoría, seguridad e higiene, capacitación y adiestramiento, inspección, fijación y protección del salario y reparto de utilidades, vivienda, registro de sindicatos y sus directivas. Protección a los derechos humanos que no chocaría con las funciones jurisdiccionales en la materia. De esta manera se verían acotados autoridades como la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, la Procuraduría de la Defensa del Trabajo, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de Educación Pública, Servicio Nacional del Empleo Capacitación y Adiestramiento, Comisiones de Salarios Mínimos y Participación de los Trabajadores en las Utilidades de las Empresas, Autoridades de Inspección del Trabajo, entre otros.

Pero además sabemos, que si bien las Juntas de Conciliación y Arbitraje son autoridades materialmente jurisdiccionales, formalmente tienen carácter administrativo. Lo que permitiría que la Comisión de Derechos Humanos pudiera emitir recomendaciones para coadyuvar a construir una mejor justicia en el campo laboral: sobre mejores mecanismos para la elección de los integrantes de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, incluidos los Presidentes de las mismas, buscar medios para evitar la violencia al interior y cercanías de las Juntas y en los lugares en donde se realizan recuentos contra los abogados, trabajadores y funcionarios. Velar por que se cumpla la garantía individual a una justicia pronta y expedita, también para que el acceso de los trabajadores al servicio de peritos oficiales sea eficiente y expedito, entre otros.

Cada vez es más imposible excluir los asuntos laborales de la competencia de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, ya que es una materia transversal que necesariamente se debe tomar en cuenta para resolver muchos otros asuntos: ecológicos, derechos de menores y mujeres, violencia, etc. De manera que esta reforma permitiría la resolución más integral de los asuntos en los que interviene esta Comisión.

Por otra parte, la no inclusión de la materia laboral como competencia de la CNDH, visto que no hay razones de fondo, llevaría a un trato discriminatorio que chocaría con el principio de igualdad que guía a todo el universo de los derechos humanos. Llevándonos a pensar que lo que realmente se pretende es evitar toda interferencia en la actual sobreexplotación laboral del neoliberalismo, que cuenta con la complicidad estatal y del corporativismo sindical.

Desde luego, las reformas propuestas en esta iniciativa en ningún momento interferirían en el plano privado de la relación entre los trabajadores y patrones.

En conclusión, decir “trabajador”, es decir ante todo “ser humano”, por lo que sólo se puede velar plenamente por los derechos de éste, si se incluye la protección de sus derechos humanos derivados de su calidad de prestador de servicios. Lo que en realidad en una vuelta al origen del derecho del trabajo, que por esencia y ante todo es una tutela al ser humano que subyace en la persona que se desempeña como trabajador, siendo el interés insaciable del neoliberalismo lo que ha pretendido

adulterar esta verdad teórica e histórica; coadyuvándose a alcanzar el fin último de los derechos humanos: la paz y fraternidad entre los miembros, mujeres y varones, de la sociedad humana.

Por todo lo expuesto y fundado, propongo a esta h. Cámara de diputados, la reforma del párrafo tercero del Apartado B del artículo 102 de la Constitución General de la República, asimismo reforma de la fracción III del artículo 7o. de la ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y la adición de un segundo párrafo al artículo 123 constitucional, Apartado A y al artículo 2o. de la Ley Federal del Trabajo

Artículo Primero. Se reforma el párrafo tercero del apartado B del artículo 102 de la Constitución General de la República:

Artículo 102. A. ...

B. ...

Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales y jurisdiccionales.

Artículo Segundo. Se reforma la fracción III del artículo 7o. de la Ley de la Comisión de los Derechos Humanos:

Artículo 7o. ...

I. ...

II. ...

III. (Se deroga)

IV. ...

Artículo Tercero. Se adiciona un segundo párrafo al artículo 123 constitucional, Apartado A:

Artículo 123. ...

Se reconocen como derechos humanos a los derechos laborales.

Artículo Cuarto. Se adiciona el artículo 2o. de la Ley Federal del Trabajo:

Artículo 2o. ...

Los derechos laborales se reconocen como derechos humanos.

Transitorios

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

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 17 de febrero de 2011.

Diputado Rodolfo Lara Lagunas (rúbrica)

QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO MARCOS PÉREZ ESQUER, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

El que suscribe diputado Marcos Pérez Esquer, en ejercicio de la facultad legislativa que me otorga el artículo 71, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 6, numeral 1., fracción I, del Reglamento de la Cámara de Diputados, presento iniciativa de reforma a diversos preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con base en lo siguiente:

Exposición de Motivos

La propuesta que someto a consideración de esta soberanía, tiene por objeto eliminar los periodos de recesos del Congreso de la Unión y por consecuencia eliminar también la figura de la Comisión Permanente, de tal suerte que este parlamento sesione durante todo el año como hacen otros órganos colegiados del Estado mexicano.

En este sentido, la propuesta tiene como propósito fortalecer el trabajo de este Poder Legislativo en beneficio de la atención de un mayor número de asuntos legislativos. Esta iniciativa considera que los recesos legislativos no abonan en la construcción de soluciones a los problemas que tiene el país.

El actual diseño constitucional de las facultades y atribuciones del Congreso de la Unión, incluye la existencia de una Comisión Permanente. La existencia de la Comisión Permanente como órgano del Congreso de la Unión, se explica en función del hecho de que éste no sesiona en forma permanente todos los días del año, por lo que se ha considerado conveniente que en sus recesos actúe una instancia en forma permanente.

Los antecedentes de la Comisión Permanente remiten a una tradición hispánica. Los primeros antecedentes de esta institución se encuentran en el siglo XIII, en el reino de Aragón, durante el tiempo en que las Cortes no actuaban, funcionaba una Comisión compuesta por dos miembros de cada uno de las cuatro clases (eclesiástica, nobiliaria, caballeros y universidades), en que se dividía la Asamblea Parlamentaria de aquel reino.

Imitando la organización aragonesa, Cataluña, León y Castilla, adoptaron sucesivamente la institución de la Permanente, con nombres y con facultades más o menos parecidos. Esta institución tuvo una vida intermitente hasta que se recuperó en la Constitución de Cádiz de 1812, con el nombre de Diputación Permanente de Cortes y con las facultades, entre otras secundarias, de velar por la observancia de la Constitución y de las leyes y de convocar a Cortes extraordinarias.

En el caso de nuestro país, a lo largo de la historia constitucional, la actual Comisión Permanente ha recibido diferentes nombres y composición. En 1824 se le denominó Consejo de Gobierno y estaba integrado sólo por senadores, formaba parte de él uno de los dos que representaban a un Estado y eran designados por las Legislaturas; en la Constitución de 1836 se dio una formación plural, se integraba por cuatro diputados y tres senadores, en esa virtud era impropio que se le denominara Diputación Permanente. En la Constitución de 1857, subsistió la misma denominación de 1836 y ello con toda propiedad, puesto que el Congreso de la Unión originalmente estaba integrado por una cámara, la de diputados; había un legislador por cada estado y territorio y era nombrado por el propio Congreso. En 1874 se cambió tanto el nombre como la integración; se denominó Comisión Permanente, por cuanto a que formaban parte de ella miembros de ambas Cámaras; se fijó su

número en veintinueve, de los cuales quince debían ser diputados y catorce senadores; por un descuido se conservó como título de capítulo el de Diputación Permanente.

Actualmente, la Comisión Permanente es el órgano del Congreso de la Unión que funciona en sus recesos, sustituyéndolo a él o a las cámaras en el ejercicio de las facultades que en forma expresa le confiere el artículo 78 constitucional y demás disposiciones aplicables de la Ley Fundamental, sin que sean susceptibles de ser aumentadas mediante actos del Congreso de la Unión, actuando como legislador ordinario, ni por el Presidente de la República, en uso de facultades extraordinarias; mucho menos lo puede hacer ella misma. La Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, como el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, establecen, en lo general, las facultades que le corresponden a la Comisión Permanente, sin menoscabo de que en algunas leyes secundarias o, en la práctica, el número de atribuciones de la Comisión Permanente se vea acrecentado.

Podemos sostener que la existencia de la Comisión Permanente se justificó históricamente en la tradición hispánica de mantener en forma permanente las funciones legislativas, sobre todo considerando que su origen se remonta al Medievo, cuando las circunstancias existentes para los legisladores suponían grandes obstáculos que iban desde el propio traslado de su lugar de residencia hasta donde se reunían las Cortes, la dificultad para conocer las necesidades de sus representados en encuentros personales, inexistencia de medios de comunicación como los existentes gracias a los avances en tecnologías de la información; en contraste, la iniciativa sostiene que actualmente esas circunstancias se han transformado y evolucionado, por lo que no se justifica la existencia de recesos en la labor legislativa, lo que traería por consecuencia que se desapareciera la Comisión Permanente, ya que el Poder Legislativo en pleno puede sesionar en cualquier momento, sin que exista justificación que impida que las sesiones puedan realizarse en cualquier momento del año, en donde se aproveche todo el tiempo posible para avanzar en un diseño estructural legislativo que abarque la mayor cantidad de temas.

El honroso encargo que desempeñan los miembros del Poder Legislativo, tiene en sí mismo una limitante temporal conforme a lo dispuesto en los artículos 51 y 56 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aunado a esta circunstancia, los artículos 65 y 66 acotan la duración de los periodos ordinarios de sesiones, lo que de suyo supone que en cada legislatura los diputados formalmente no sesionan ni siquiera dos terceras partes del tiempo efectivo que pudieran hacerlo, con lo que se pierde la posibilidad de legislar otros temas relevantes para los ciudadanos, máxime que, en cualquier caso, conforme a lo preceptuado por el artículo 67 de la propia Carta Magna, existe la posibilidad de llevar a cabo sesiones extraordinarias, por tanto, es factible que el Congreso pueda sesionar en cualquier momento.

A todo este respecto, conviene citar aquí a José Luis Camacho Vargas, estudioso del derecho constitucional y de las prácticas y procedimientos legislativos, cuando señala en su obra *El Congreso Mexicano* (2006) que: “El Congreso de la Unión sesiona durante dos periodos ordinarios, tal y como lo establecen los artículos 65 y 66 constitucionales, pero convendría reformarlos a fin de que el Congreso mexicano sesionara durante todo el año en un periodo ordinario, como en el caso de los congresos estatales de Baja California, Jalisco y Michoacán. Sin embargo, al referirnos a este periodo ordinario no significa sesionar durante todo el año, sino que únicamente sería necesario que los legisladores se reunieran los primeros días de cada mes a fin de tratar los asuntos que el Congreso tenga en la agenda.” De la propuesta de Camacho Vargas es de rescatarse plenamente el primer planteamiento, es decir, el que invita a reformar la Constitución para que el Congreso mexicano sesione durante todo el año, sin embargo, por lo que hace a su segundo planteamiento, es decir, el de sesionar solo los primeros días de cada mes, es de precisarse que el espíritu de esta

iniciativa está en que cada año se definan los calendarios, para cada una de las Cámaras, con los programas de trabajos legislativos que permitan la flexibilidad de señalar los días que sean necesarios para atender los asuntos parlamentarios, es decir, no solo sesionar los primeros días de cada mes, sino todos aquellos días que sean necesarios para el correcto desarrollo de las tareas legislativas, tal como ocurre con la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Consejo General del Instituto Federal Electoral, el Consejo de la Judicatura federal y otros órganos colegiados del Estado mexicano.

En suma, partiendo de la premisa que resulta ser jurídicamente posible que el Congreso sesione en todo tiempo, ya sea mediante sesiones ordinarias o extraordinarias, esta iniciativa propone incorporar la noción de año legislativo como muestra del compromiso de los miembros del Congreso por conocer, analizar, proponer y acordar la mayor cantidad posible de asuntos de su competencia, amén de que en la actualidad existen instrumentos tecnológicos y de comunicaciones que permite establecer puentes de comunicación inmediata con los legisladores y por más apartado que sea la ubicación de un legislador puede trasladarse al lugar donde sesione el Congreso sin las demoras que suponían los largos traslados en otros medios de transporte cuando se instauró la figura de la Comisión Permanente, por lo que en las relacionadas condiciones se propone legislar en este sentido, conforme a las siguientes:

Consideraciones

Existe la convicción de que en la actualidad no se justifica continuar con el modelo legislativo que confiere a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, la facultad para intervenir en ciertos negocios del orden legislativo en sus recesos, toda vez que en todos los supuestos que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, confiere a dicho órgano legislativo, actualmente el Congreso de la Unión en Pleno pudiera sesionar con la respectiva convocatoria.

Primera. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos confiere diversas atribuciones y facultades para la Comisión Permanente, reconociendo en ésta la posibilidad para que el Poder Legislativo continúe funcionando en los recesos del Congreso de la Unión; la intervención de esta comisión se da en los supuestos constitucionales que ahora se reproducen, conforme a lo siguiente:

Artículo 26.

A. ...

B. ...

...

El organismo tendrá una Junta de Gobierno integrada por cinco miembros, uno de los cuales fungirá como Presidente de ésta y del propio organismo; serán designados por el presidente de la república con la aprobación de la Cámara de Senadores o en sus recesos por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.

...

...

Artículo 27. ...

...

...

...

...

...

...

...

...

I. – XVIII. ...

XIX. Con base en esta Constitución, el Estado dispondrá las medidas para la expedita y honesta impartición de la justicia agraria, con objeto de garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad, y apoyará la asesoría legal de los campesinos.

Son de jurisdicción federal todas las cuestiones que por límites de terrenos ejidales y comunales, cualquiera que sea el origen de éstos, se hallen pendientes o se susciten entre dos o más núcleos de población; así como las relacionadas con la tenencia de la tierra de los ejidos y comunidades.

Para estos efectos y, en general, para la administración de justicia agraria, la ley instituirá tribunales dotados de autonomía y plena jurisdicción, integrados por magistrados propuestos por el Ejecutivo federal y designados por la Cámara de Senadores o, en los recesos de ésta, por la Comisión Permanente.

La ley establecerá un órgano para la procuración de justicia agraria, y

XX. ...

Artículo 28. ...

...

...

...

...

...

No constituyen monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva, a través del banco central en las áreas estratégicas de acuñación de moneda y emisión de billetes. El banco central, en los términos que establezcan las leyes y con la intervención que corresponda a las autoridades competentes, regulará los cambios, así como la intermediación y los servicios financieros, contando con las atribuciones de autoridad necesarias para llevar a cabo dicha regulación y proveer a su observancia. La conducción del banco estará a cargo de personas cuya designación será hecha por el presidente de la república con la aprobación de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, en su caso; desempeñarán su encargo por periodos cuya duración y escalonamiento provean al ejercicio autónomo de sus funciones; sólo podrán ser removidas por causa grave y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquéllos que actúen en representación del banco y de los no remunerados en asociaciones docentes, científicas, culturales o de beneficencia. Las personas encargadas de la conducción del banco central, podrán ser sujetos de juicio político conforme a lo dispuesto por el artículo 110 de esta Constitución.

...

...

...

...

...

Artículo 29. En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los titulares de las Secretarías de Estado y la Procuraduría General de la República y con la 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 obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo. Si la suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación; pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará sin demora al Congreso para que las acuerde.

Artículo 37.

A) - B) ...

C) ...

I. ...

II. Por prestar voluntariamente servicios oficiales a un gobierno extranjero sin permiso del Congreso federal o de su Comisión Permanente;

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

IV. Por admitir del gobierno de otro país títulos o funciones sin previa licencia del Congreso federal o de su Comisión Permanente, exceptuando los títulos literarios, científicos o humanitarios que pueden aceptarse libremente;

V. - VI. ...

...

Artículo 65. El Congreso se reunirá a partir del 1o. de septiembre de cada año, para celebrar un primer periodo de sesiones ordinarias y a partir del 1o. de febrero de cada año para celebrar un segundo periodo de sesiones ordinarias.

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

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

Artículo 66. Cada periodo de sesiones ordinarias durará el tiempo necesario para tratar todos los asuntos mencionados en el artículo anterior. El primer periodo no podrá prolongarse sino hasta el 15 de diciembre del mismo año, excepto cuando el presidente de la república inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, en cuyo caso las sesiones podrán extenderse hasta el 31 de

diciembre de ese mismo año. El segundo periodo no podrá prolongarse más allá del 30 de abril del mismo año.

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

Artículo 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 68. Las dos Cámaras residirán en un mismo lugar y no podrán trasladarse a otro sin que antes convengan en la traslación y en el tiempo y modo de verificarla, designando un mismo punto para la reunión de ambas. Pero si conviniendo las dos en la traslación, difieren en cuanto al tiempo, modo y lugar, el Ejecutivo terminará la diferencia, eligiendo uno de los dos extremos en cuestión. Ninguna Cámara podrá suspender sus sesiones por más de tres días, sin consentimiento de la otra.

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.

...

Artículo 72. ...

A. - C. ...

D. Si algún proyecto de ley o decreto, fuese desechado en su totalidad por la Cámara de revisión, volverá a la de su no rigen con las observaciones que aquella 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 reprobare, 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 aquella 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 periodo 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. - I. ...

J. ...

Tampoco podrá hacerlas al decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias que expida la Comisión Permanente.

Artículo 74. ...

I. - III. ...

IV. Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del proyecto enviado por el Ejecutivo federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo. 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.

Cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, 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 15 del mes de diciembre.

No podrá haber otras partidas secretas, fuera de las que se consideren necesarias, con ese carácter, en el mismo Presupuesto; las que emplearán los secretarios por acuerdo escrito del presidente de la república.

Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de la iniciativa de Ley de Ingresos y del proyecto de Presupuesto de Egresos, cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer en todo caso el secretario del despacho correspondiente a informar de las razones que lo motiven;

V. - VIII. ...

Artículo 76. ...

I. - IV. ...

V. Declarar, cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un estado, que es llegado el caso de nombrarle un gobernador provisional, quién convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales del mismo Estado. El nombramiento de Gobernador se hará por el

Senado a propuesta en terna del presidente de la república con aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes, y en los recesos, por la Comisión Permanente, conforme a las mismas reglas. El funcionario así nombrado, no podrá ser electo gobernador constitucional en las elecciones que se verifiquen en virtud de la convocatoria que él expidiere. Esta disposición regirá siempre que las constituciones de los estados no prevean el caso;

VI. - XII. ...

Sección Cuarta

De la Comisión Permanente

Artículo 78. Durante los recesos del Congreso de la Unión habrá una Comisión Permanente compuesta de 37 miembros de los que 19 serán diputados y 18 senadores, nombrados por sus respectivas Cámaras la víspera de la clausura de los periodos ordinarios de sesiones. Para cada titular las Cámaras nombrarán, de entre sus miembros en ejercicio, un sustituto.

La Comisión Permanente, además de las atribuciones que expresamente le confiere esta Constitución, tendrá las siguientes:

I. Prestar su consentimiento para el uso de la Guardia Nacional en los casos de que habla el artículo 76 fracción IV;

II. Recibir, en su caso, la protesta del presidente de la república;

III. Resolver los asuntos de su competencia; recibir durante el receso del Congreso de la Unión las iniciativas de ley y proposiciones dirigidas a las Cámaras y turnarlas para dictamen a las Comisiones de la Cámara a la que vayan dirigidas, a fin de que se despachen en el inmediato periodo de sesiones;

IV. Acordar por sí o a propuesta del Ejecutivo, la convocatoria del Congreso o de una sola Cámara a sesiones extraordinarias, siendo necesario en ambos casos el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes. La convocatoria señalará el objeto u objetos de las sesiones extraordinarias;

V. Otorgar o negar su ratificación a la designación del Procurador General de la República, que le someta el titular del Ejecutivo federal;

VI. Conceder licencia hasta por treinta días al presidente de la república y nombrar el interino que supla esa falta;

VII. Ratificar los nombramientos que el Presidente haga de ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga, y

VIII. Conocer y resolver sobre las solicitudes de licencia que le sean presentadas por los legisladores.

Artículo 84. En caso de falta absoluta del presidente de la república, ocurrida en los dos primeros años del periodo respectivo, si el Congreso estuviere en sesiones, se constituirá inmediatamente en Colegio Electoral, y concurriendo cuando menos las dos terceras partes del

número total de sus miembros, nombrará en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos, un presidente interino; el mismo Congreso expedirá, dentro de los diez días siguientes al de la designación de presidente interino, la convocatoria para la elección del presidente que deba concluir el periodo respectivo; debiendo mediar entre la fecha de la convocatoria y la que se señale para la verificación de las elecciones, un plazo no menor de catorce meses, ni mayor de dieciocho.

Si el Congreso no estuviere en sesiones, la Comisión Permanente nombrará desde luego un presidente provisional y convocará a sesiones extraordinarias al Congreso para que éste, a su vez, designe al presidente interino y expida la convocatoria a elecciones presidenciales en los términos del párrafo anterior.

Cuando la falta del Presidente ocurriese en los cuatro últimos años del periodo respectivo, si el Congreso de la Unión se encontrase en sesiones, designará al presidente sustituto que deberá concluir el periodo; si el Congreso no estuviere reunido, la Comisión Permanente nombrará un presidente provisional y convocará al Congreso de la Unión a sesiones extraordinarias para que se erija en Colegio Electoral y haga la elección del presidente sustituto.

Artículo 85. Si al comenzar un periodo constitucional no se presentase el presidente electo, o la elección no estuviere hecha o declarada válida el 1o. de diciembre, cesará, sin embargo, el Presidente cuyo periodo haya concluido y se encargará desde luego del Poder Ejecutivo, en calidad de Presidente interino, el que designe el Congreso de la Unión, o en su falta con el carácter de provisional, el que designe la Comisión Permanente, procediéndose conforme a lo dispuesto en el artículo anterior.

Cuando la falta del presidente fuese temporal, el Congreso de la Unión, si estuviese reunido, o en su defecto la Comisión Permanente, designará un presidente interino para que funcione durante el tiempo que dure dicha falta.

Cuando la falta del presidente sea por más de treinta días y el Congreso de la Unión no estuviere reunido, la Comisión Permanente convocará a sesiones extraordinarias del Congreso para que éste resuelva sobre la licencia y nombre, en su caso, al presidente interino.

Si la falta, de temporal se convierte en absoluta, se procederá como dispone el artículo anterior.

Artículo 87. El presidente, al tomar posesión de su cargo, prestará ante el Congreso de la Unión o ante la Comisión Permanente, en los recesos de aquél, la siguiente protesta: “Protesto guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen, y desempeñar leal y patrióticamente el cargo de presidente de la república que el pueblo me ha conferido, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión; y si así no lo hiciere que la Nación me lo demande”.

Artículo 88. El presidente de la república podrá ausentarse del territorio nacional hasta por siete días, informando previamente de los motivos de la ausencia a la Cámara de Senadores o a la Comisión Permanente en su caso, así como de los resultados de las gestiones realizadas. En ausencias mayores a siete días, se requerirá permiso de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente.

Artículo 89. ...

I. - X. ...

XI. Convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, cuando lo acuerde la Comisión Permanente;

XII. - XV. ...

XVI. Cuando la Cámara de Senadores no esté en sesiones, el presidente de la república podrá hacer los nombramientos de que hablan las fracciones III, IV y IX, con aprobación de la Comisión Permanente;

XVII. - XX. ...

Artículo 93. Los Secretarios del Despacho, luego que esté abierto el periodo de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso del estado que guarden sus respectivos ramos.

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

Artículo 102.

A. La ley organizará el Ministerio Público de la Federación, cuyos funcionarios serán nombrados y removidos por el Ejecutivo, de acuerdo con la ley respectiva. El Ministerio Público de la Federación estará presidido por un Procurador General de la República, designado por el Titular del Ejecutivo federal con ratificación del Senado o, en sus recesos, de la Comisión Permanente. Para ser Procurador se requiere: ser ciudadano mexicano por nacimiento; tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación; contar, con antigüedad mínima de diez años, con título profesional de licenciado en derecho; gozar de buena reputación, y no haber sido condenado por delito doloso. El procurador podrá ser removido libremente por el Ejecutivo.

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

B. ...

...
...
...

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos tendrá un Consejo Consultivo integrado por diez consejeros que serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, con la misma votación calificada. La ley determinará los procedimientos a seguir para la presentación de las propuestas por la propia Cámara. Anualmente serán substituidos los dos consejeros de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen propuestos y ratificados para un segundo periodo.

...

...

...

Artículo 105. ...

I. ...

a) - b) ...

c) El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente, sean como órganos federales o del Distrito Federal;

d) - k) ...

...

...

II. ...

...

a) - g) ...

...

...

...

III. ...

...

...

Artículo 135. La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso, harán el cómputo de los votos de las Legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.

Como se observa, las facultades y atribuciones son diversas pues va de la materia agraria, en materia de política económica, autorizar permisos a los ciudadanos mexicanos en el caso de que vayan a laborar en alguna legación extranjera o recibir alguna condecoración, pronunciarse sobre la suspensión de garantías, nombrar a los miembros del Banco de México, así como nombrar al gobernador provisional, ratificar al titular de la Procuraduría General de la República, tomar protesta al presidente de la república y, pudiendo, en su caso, nombrar al Presidente Provisional y al Presidente Interino, en aquellos casos en que el Congreso de la Unión no se encuentre en sesiones ordinarias.

No obstante las atribuciones que desempeña la Comisión Permanente, esta iniciativa propone el establecimiento de un Año Legislativo, durante el cual el Congreso sesione en forma permanente, con lo que extinguiría la necesidad de contar con una Comisión Permanente en razón de que se encontraría garantizada la continuidad en la atención de los asuntos por parte del propio Congreso en Pleno o bien, cuando le corresponda conocer a alguna de las Cámaras en los asuntos de competencia exclusiva para cada una de ellas.

Segunda. Consecuentemente con lo antes señalado, la iniciativa propone armonizar el texto constitucional que confiere algunas atribuciones a la Comisión Permanente, remitiéndolas a que sea cada una de las Cámaras la que conozca de los asuntos de sus respectivas competencias, al considerar que en la actualidad no se justifica la permanencia de ese órgano legislativo, dado que

resulta prioritario que el Congreso utilice la mayor cantidad de tiempo posible para atender los asuntos que le son prioritarios, además de que los avances tecnológicos y de comunicaciones permiten a los legisladores estar en contacto con los ciudadanos, conocer sus necesidades, abarcar grandes distancias en tiempos relativamente cortos, circunstancias que en conjunto hacen procedente la incorporación de la noción de Año Legislativo para garantizar la operación permanente del Poder Legislativo.

Con el objeto de agrupar e identificar las reformas propuestas, se divide en incisos los artículos que abordan, en lo general, un tema específico de esta iniciativa, conforme a lo siguiente:

A) En principio, la iniciativa sugiere modificar el contenido del artículo 26 constitucional, reservando la aprobación de los miembros de la Junta de Gobierno del organismo encargado de normar y coordinar el Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, a la Cámara de Senadores:

Artículo 26.

A. ...

B. ...

...

El organismo tendrá una Junta de Gobierno integrada por cinco miembros, uno de los cuales fungirá como Presidente de ésta y del propio organismo; serán designados por el presidente de la república con la aprobación de la Cámara de Senadores.

...

...

La iniciativa también propone que sea responsabilidad de la Cámara de Senadores la designación de magistrados propuestos por el Ejecutivo federal, en materia de justicia agraria:

Artículo 27. ...

...

...

...

...

...

...

...

...

I. - XVIII. ...

XIX. Con base en esta Constitución, el Estado dispondrá las medidas para la expedita y honesta impartición de la justicia agraria, con objeto de garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad, y apoyará la asesoría legal de los campesinos.

Son de jurisdicción federal todas las cuestiones que por límites de terrenos ejidales y comunales, cualquiera que sea el origen de éstos, se hallen pendientes o se susciten entre dos o más núcleos de población; así como las relacionadas con la tenencia de la tierra de los ejidos y comunidades.

Para estos efectos y, en general, para la administración de justicia agraria, la ley instituirá tribunales dotados de autonomía y plena jurisdicción, integrados por magistrados propuestos por el Ejecutivo federal y designados por la Cámara de Senadores.

La ley establecerá un órgano para la procuración de justicia agraria, y

XX. ...

En relación con el banco central autónomo, la aprobación de las designaciones hechas por el presidente de la república, será responsabilidad exclusiva de la Cámara de Senadores, para quedar como sigue:

Artículo 28. ...

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

No constituyen monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva, a través del banco central en las áreas estratégicas de acuñación de moneda y emisión de billetes. El banco central, en los términos que establezcan las leyes y con la intervención que corresponda a las autoridades competentes, regulará los cambios, así como la intermediación y los servicios financieros, contando con las atribuciones de autoridad necesarias para llevar a cabo dicha regulación y proveer a su observancia. La conducción del banco estará a cargo de personas cuya designación será hecha por el presidente de la república con la aprobación de la Cámara de Senadores; desempeñarán su encargo por periodos cuya duración y escalonamiento provean al ejercicio autónomo de sus funciones; sólo podrán ser removidas por causa grave y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquéllos que actúen en representación del banco y de los no remunerados en asociaciones docentes, científicas, culturales o de beneficencia. Las personas encargadas de la conducción del banco central, podrán ser sujetos de juicio político conforme a lo dispuesto por el artículo 110 de esta Constitución.

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

En el mismo tenor, cuando sea necesario suspender en todo el país o en lugar determinado las garantías individuales, será responsabilidad del Congreso de la Unión emitir la correspondiente aprobación, para quedar de la siguiente forma:

Artículo 29. En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los Titulares de las Secretarías de Estado y la Procuraduría

General de la República y con la aprobación del Congreso de la Unión, podrá suspender en todo el país o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo. El Congreso concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación.

Por otro lado, en relación con los permisos y autorizaciones para prestar servicios oficiales a un gobierno extranjero o para aceptar o usar condecoraciones extranjeras, será responsabilidad del Congreso federal conforme a lo siguiente:

Artículo 37.

A) - B) ...

C) ...

I. ...

II. Por prestar voluntariamente servicios oficiales a un gobierno extranjero sin permiso del Congreso federal;

III. Por aceptar o usar condecoraciones extranjeras sin permiso del Congreso federal;

IV. Por admitir del gobierno de otro país títulos o funciones sin previa licencia del Congreso federal, exceptuando los títulos literarios, científicos o humanitarios que pueden aceptarse libremente;

V. - VI. ...

...

B) Asimismo, se incorpora la noción de Año Legislativo que permitirá sesionar permanentemente, modificando los tradicionales periodos ordinarios de sesiones, con lo que se busca que a partir de que el Congreso inicie sus respectivas sesiones, se inicie el Año Legislativo, noción conceptual que busca dar cuerpo a esta iniciativa, que permitirá sesionar en forma permanente, buscando destinar la mayor cantidad de tiempo posible a la atención de los asuntos relevantes que en todo momento conoce el Congreso, para quedar como sigue:

Artículo 65. El Congreso se reunirá a partir del 1o. de septiembre de cada año, para iniciar un Año Legislativo en el que se ocupará del estudio, discusión y votación de las iniciativas de Ley que se le presenten y de la resolución de los demás asuntos que le correspondan conforme a esta Constitución.

En cada Año Legislativo el Congreso se ocupará de manera preferente de los asuntos que señale su Ley Orgánica.

En el mismo tenor a lo descrito en el rubro que antecede, se propone modificar el contenido del artículo 66 constitucional, a efecto de establecer la obligación de la Cámaras del Congreso de expedir un programa anual de trabajos legislativos e incorpore el calendario correspondiente

como hacen otros órganos colegiados del Estado mexicano; igualmente en el numeral 69 se precisa que el informe que debe presentar el Ejecutivo federal, se presentará en fecha determinada suprimiendo la referencia al periodo ordinario de sesiones, conforme a lo siguiente:

Artículo 66. Por cada Año Legislativo, las Cámaras deberán elaborar el programa legislativo del Pleno y el calendario de trabajo para su desahogo.

Artículo 67. El Congreso o una sola de las Cámaras, cuando se trate de asunto exclusivo de ella, se podrán reunir en sesiones extraordinarias cada vez que se les convoque para ese objeto, en las que sólo se ocuparán del asunto o asuntos que se sometiese a su conocimiento, los cuales se expresarán en la convocatoria respectiva.

Artículo 69. El 1º de septiembre de cada año, 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 congruencia con las modificaciones antes referidas, respecto al derecho a iniciar y formar leyes, se propone armonizar el contenido de los artículos 72 y 73 sobre las facultades de las Cámaras de Diputados y de Senadores, bajo la noción del Año Legislativo, eliminando la intervención del órgano legislativo denominado Comisión Permanente, así como armonizar el contenido conducente del Título Tercero, para quedar de la siguiente manera:

Artículo 72. ...

A. - C. ...

D. Si algún proyecto de ley o decreto, fuese desechado en su totalidad por la Cámara de revisión, volverá a la de su no rigen con las observaciones que aquella 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 Año Legislativo.

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 aquella 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 Año Legislativo, 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. - I. ...

J. ...

Tampoco podrá hacerlas al decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias.

Artículo 74. ...

I. - III. ...

IV. Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del proyecto enviado por el Ejecutivo federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo. 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.

Cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, 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 15 del mes de diciembre.

No podrá haber otras partidas secretas, fuera de las que se consideren necesarias, con ese carácter, en el mismo Presupuesto; las que emplearán los secretarios por acuerdo escrito del presidente de la república.

Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de la iniciativa de Ley de Ingresos y del proyecto de Presupuesto de Egresos, cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara, debiendo comparecer en todo caso el Secretario del Despacho correspondiente a informar de las razones que lo motiven;

V. - VIII. ...

Artículo 76. ...

I. - IV. ...

V. Declarar, cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un Estado, que es llegado el caso de nombrarle un gobernador provisional, quién convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales del mismo Estado. El nombramiento de Gobernador se hará por el Senado a propuesta en terna del presidente de la república con aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes. El funcionario así nombrado, no podrá ser electo gobernador constitucional en las elecciones que se verifiquen en virtud de la convocatoria que él expidiere. Esta disposición regirá siempre que las constituciones de los Estados no prevean el caso;

VI. - XII. ...

Consecuentemente con la noción del Año Legislativo y considerando que la exégesis de esta iniciativa, consiste en procurar el funcionamiento permanente del Congreso, esta iniciativa sostiene que resulta innecesaria la existencia de la Comisión Permanente, por ello, se propone derogar la Sección Cuarta, del Capítulo II, del Título Tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Sección Cuarta **De la Comisión Permanente**

Artículo 78. (se deroga)

C) En esta tesitura, la iniciativa propone reformas que eliminen las referencias a las facultades que tiene la Comisión Permanente para la aprobación de distintos servidores públicos de alto nivel, siendo este apartado desarrollado a partir de identificar las facultades que se encontrarán reservadas al Congreso de la Unión, incluso relacionadas con la designación del Presidente Provisional y Sustituto, así como aquellos casos en donde se conceden autorizaciones al titular del Poder Ejecutivo, conforme a lo siguiente:

Artículo 84. En caso de falta absoluta del presidente de la república, ocurrida en los dos primeros años del periodo respectivo, el Congreso se constituirá inmediatamente en Colegio Electoral, y concurriendo cuando menos las dos terceras partes del número total de sus miembros, nombrará en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos, un presidente interino; el mismo Congreso expedirá, dentro de los diez días siguientes al de la designación de presidente interino, la convocatoria para la elección del presidente que deba concluir el periodo respectivo; debiendo mediar entre la fecha de la convocatoria y la que se señale para la verificación de las elecciones, un plazo no menor de catorce meses, ni mayor de dieciocho.

Cuando la falta del Presidente ocurriese en los cuatro últimos años del periodo respectivo, el Congreso de la Unión designará al presidente sustituto que deberá concluir el periodo.

Artículo 85. Si al comenzar un periodo constitucional no se presentase el presidente electo, o la elección no estuviere hecha o declarada válida el 1o. de diciembre, cesará, sin embargo, el Presidente cuyo periodo haya concluido y se encargará desde luego del Poder Ejecutivo, en calidad de Presidente interino, el que designe el Congreso de la Unión, procediéndose conforme a lo dispuesto en el artículo anterior.

Cuando la falta del presidente fuese temporal, el Congreso de la Unión, designará un presidente interino para que funcione durante el tiempo que dure dicha falta.

Si la falta, de temporal se convierte en absoluta, se procederá como dispone el artículo anterior.

Artículo 87. El Presidente, al tomar posesión de su cargo, prestará ante el Congreso de la Unión, la siguiente protesta: “Protesto guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen, y desempeñar leal y patrióticamente el cargo de presidente de la república que el pueblo me ha conferido, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión; y si así no lo hiciere que la Nación me lo demande”.

Artículo 88. El presidente de la república podrá ausentarse del territorio nacional hasta por siete días, informando previamente de los motivos de la ausencia a la Cámara de Senadores, así como de los resultados de las gestiones realizadas. En ausencias mayores a siete días, se requerirá permiso de la Cámara de Senadores.

Artículo 89. ...

I. - X. ...

XI. (se deroga)

XII. - XV. ...

XVI. (se deroga)

XVII. - XX. ...

Artículo 93. Los secretarios del despacho, luego que inicie el año legislativo, darán cuenta al Congreso del estado que guarden sus respectivos ramos.

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

D) Al igual que otras atribuciones de carácter eminentemente administrativo, la Comisión Permanente participa en la ratificación del Procurador General de la República y en la elección de los miembros de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, por lo que la propuesta que contiene esta iniciativa remite esa facultad como competencia exclusiva del Senado; actualmente la Comisión Permanente puede ser parte en las controversias constitucionales, sin embargo, al dejar de tener razón de ser su existencia, se debe ajustar el texto constitucional para eliminar esa posibilidad y, finalmente, el cómputo y declaratoria de las reformas constitucionales:

Artículo 102.

A. La ley organizará el Ministerio Público de la Federación, cuyos funcionarios serán nombrados y removidos por el Ejecutivo, de acuerdo con la ley respectiva. El Ministerio Público de la Federación estará presidido por un Procurador General de la República, designado por el Titular del Ejecutivo federal con ratificación del Senado. Para ser Procurador se requiere: ser ciudadano mexicano por nacimiento; tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación; contar, con antigüedad mínima de diez años, con título profesional de licenciado en derecho; gozar de buena reputación, y no haber sido condenado por delito doloso. El procurador podrá ser removido libremente por el Ejecutivo.

...
...
...
...
...
B. ...

...
...
...

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos tendrá un Consejo Consultivo integrado por diez consejeros que serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores con la misma votación calificada. La ley determinará los procedimientos a seguir para la presentación de las propuestas por la propia Cámara. Anualmente serán substituidos los dos consejeros de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen propuestos y ratificados para un segundo periodo.

...
...
...

En relación con las facultades de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá de las controversias constitucionales que se susciten entre los distintos entes públicos, excluyendo, en virtud de este proyecto, la que eventualmente pudiera surgir entre alguno de ellos y la Comisión Permanente:

Artículo 105. ...

I. ...

a) - b) ...

c) El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las Cámaras de éste, sean como órganos federales o del Distrito Federal;

d) - k) ...

...

...

II. ...

...

a) - g) ...

...

...

...

III. ...

...

...

En cuanto a las reformas constitucionales, sea competencia exclusiva del Congreso de la Unión el cómputo de los votos de las Legislaturas de los Estados, a fin de hacer la declaratoria correspondiente, conforme a lo que sigue:

Artículo 135. La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión

hará el cómputo de los votos de las Legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.

Por lo anteriormente expuesto, someto a consideración de ese honorable pleno de la Cámara de Diputados, la siguiente

Iniciativa que propone reformas a los artículos 26, apartado B; 27, fracción XIX; 28, séptimo párrafo; 29; 37, apartado C, fracciones II, III y IV; 65; 66; 67; 69; 72, Apartados D, E y J; 74, fracción IV; 76, fracción V; 78; 84; 85; 87; 88; 89, fracciones XI y XVI; 93; 102, Apartados A y B; 105, fracción I, inciso c); y 135, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único. Se expiden las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 26.

A. ...

B. ...

...

El organismo tendrá una Junta de Gobierno integrada por cinco miembros, uno de los cuales fungirá como Presidente de ésta y del propio organismo; serán designados por el presidente de la república con la aprobación de la Cámara de Senadores.

...

...

Artículo 27. ...

...

...

...

...

...

...

...

...

I. – XVIII. ...

XIX. Con base en esta Constitución, el Estado dispondrá las medidas para la expedita y honesta impartición de la justicia agraria, con objeto de garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad, y apoyará la asesoría legal de los campesinos.

Son de jurisdicción federal todas las cuestiones que por límites de terrenos ejidales y comunales, cualquiera que sea el origen de éstos, se hallen pendientes o se susciten entre dos o más núcleos de población; así como las relacionadas con la tenencia de la tierra de los ejidos y comunidades.

Para estos efectos y, en general, para la administración de justicia agraria, la ley instituirá tribunales dotados de autonomía y plena jurisdicción, integrados por magistrados propuestos por el Ejecutivo federal y designados por la Cámara de Senadores.

La ley establecerá un órgano para la procuración de justicia agraria, y

XX. ...

Artículo 28. ...

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

No constituyen monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva, a través del banco central en las áreas estratégicas de acuñación de moneda y emisión de billetes. El banco central, en los términos que establezcan las leyes y con la intervención que corresponda a las autoridades competentes, regulará los cambios, así como la intermediación y los servicios financieros, contando con las atribuciones de autoridad necesarias para llevar a cabo dicha regulación y proveer a su observancia. La conducción del banco estará a cargo de personas cuya designación será hecha por el presidente de la república con la aprobación de la Cámara de Senadores; desempeñarán su encargo por periodos cuya duración y escalonamiento provean al ejercicio autónomo de sus funciones; sólo podrán ser removidas por causa grave y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquéllos que actúen en representación del banco y de los no remunerados en asociaciones docentes, científicas, culturales o de beneficencia. Las personas encargadas de la conducción del banco central, podrán ser sujetos de juicio político conforme a lo dispuesto por el artículo 110 de esta Constitución.

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

Artículo 29. En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los Titulares de las Secretarías de Estado y la Procuraduría General de la República y con la aprobación del Congreso de la Unión, podrá suspender en todo el país o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo. El Congreso concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación.

Artículo 37.

A) - B) ...

C) ...

I. ...

II. Por prestar voluntariamente servicios oficiales a un gobierno extranjero sin permiso del Congreso federal;

III. Por aceptar o usar condecoraciones extranjeras sin permiso del Congreso federal;

IV. Por admitir del gobierno de otro país títulos o funciones sin previa licencia del Congreso federal, exceptuando los títulos literarios, científicos o humanitarios que pueden aceptarse libremente;

V. - VI. ...

...

Artículo 65. El Congreso se reunirá a partir del 1o. de septiembre de cada año, para iniciar un Año Legislativo en el que se ocupará del estudio, discusión y votación de las iniciativas de Ley que se le presenten y de la resolución de los demás asuntos que le correspondan conforme a esta Constitución.

En cada Año Legislativo el Congreso se ocupará de manera preferente de los asuntos que señale su Ley Orgánica.

Artículo 66. Por cada Año Legislativo, las Cámaras deberán elaborar el programa legislativo del Pleno y el calendario de trabajo para su desahogo.

Artículo 67. El Congreso o una sola de las Cámaras, cuando se trate de asunto exclusivo de ella, se podrán reunir en sesiones extraordinarias cada vez que se les convoque para ese objeto, en las que sólo se ocuparán del asunto o asuntos que se sometiese a su conocimiento, los cuales se expresarán en la convocatoria respectiva.

Artículo 69. El 1º de septiembre de cada año, el presidente de la república presentará un informe por escrito, en el que manifieste el estado general que guarda la administración pública del país.

...

Artículo 72. ...

A. - C. ...

D. Si algún proyecto de ley o decreto, fuese desechado en su totalidad por la Cámara de revisión, volverá a la de su no rigen con las observaciones que aquella 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 Año Legislativo.

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 aquella 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 Año Legislativo, 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. - I. ...

J. ...

Tampoco podrá hacerlas al decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias.

Artículo 74. ...

I. - III. ...

IV. Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del proyecto enviado por el Ejecutivo federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo. 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.

Cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, 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 15 del mes de diciembre.

No podrá haber otras partidas secretas, fuera de las que se consideren necesarias, con ese carácter, en el mismo Presupuesto; las que emplearán los secretarios por acuerdo escrito del presidente de la república.

Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de la iniciativa de Ley de Ingresos y del proyecto de Presupuesto de Egresos, cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara, debiendo comparecer en todo caso el Secretario del Despacho correspondiente a informar de las razones que lo motiven;

V. - VIII. ...

Artículo 76. ...

I. - IV. ...

V. Declarar, cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un Estado, que es llegado el caso de nombrarle un gobernador provisional, quién convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales del mismo Estado. El nombramiento de Gobernador se hará por el Senado a propuesta en terna del presidente de la república con aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes. El funcionario así nombrado, no podrá ser electo gobernador constitucional en las elecciones que se verifiquen en virtud de la convocatoria que él expidiere. Esta disposición regirá siempre que las constituciones de los Estados no prevean el caso;

VI. - XII. ...

Sección Cuarta De la Comisión Permanente

Artículo 78. (se deroga)

Artículo 84. En caso de falta absoluta del presidente de la república, ocurrida en los dos primeros años del periodo respectivo, el Congreso se constituirá inmediatamente en Colegio Electoral, y concurriendo cuando menos las dos terceras partes del número total de sus miembros, nombrará en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos, un presidente interino; el mismo Congreso expedirá, dentro de los diez días siguientes al de la designación de presidente interino, la convocatoria para la elección del presidente que deba concluir el periodo respectivo; debiendo mediar entre la fecha de la convocatoria y la que se señale para la verificación de las elecciones, un plazo no menor de catorce meses, ni mayor de dieciocho.

Cuando la falta del Presidente ocurriese en los cuatro últimos años del periodo respectivo, el Congreso de la Unión designará al presidente sustituto que deberá concluir el periodo.

Artículo 85. Si al comenzar un periodo constitucional no se presentase el presidente electo, o la elección no estuviere hecha o declarada válida el 1o. de diciembre, cesará, sin embargo, el Presidente cuyo periodo haya concluido y se encargará desde luego del Poder Ejecutivo, en calidad de Presidente interino, el que designe el Congreso de la Unión, procediéndose conforme a lo dispuesto en el artículo anterior.

Cuando la falta del presidente fuese temporal, el Congreso de la Unión, designará un presidente interino para que funcione durante el tiempo que dure dicha falta.

Si la falta, de temporal se convierte en absoluta, se procederá como dispone el artículo anterior.

Artículo 87. El Presidente, al tomar posesión de su cargo, prestará ante el Congreso de la Unión, la siguiente protesta: “Protesto guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen, y desempeñar leal y patrióticamente el cargo de presidente de la república que el pueblo me ha conferido, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión; y si así no lo hiciere que la Nación me lo demande”.

Artículo 88. El presidente de la república podrá ausentarse del territorio nacional hasta por siete días, informando previamente de los motivos de la ausencia a la Cámara de Senadores, así como de los resultados de las gestiones realizadas. En ausencias mayores a siete días, se requerirá permiso de la Cámara de Senadores.

Artículo 89. ...

I. - X. ...

XI. (se deroga)

XII. - XV. ...

XVI. (se deroga)

XVII. - XX. ...

Artículo 93. Los Secretarios del Despacho, luego que inicie el Año Legislativo, darán cuenta al Congreso del estado que guarden sus respectivos ramos.

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

Artículo 102.

A. La ley organizará el Ministerio Público de la Federación, cuyos funcionarios serán nombrados y removidos por el Ejecutivo, de acuerdo con la ley respectiva. El Ministerio Público de la Federación estará presidido por un Procurador General de la República, designado por el Titular del Ejecutivo federal con ratificación del Senado. Para ser Procurador se requiere: ser ciudadano mexicano por nacimiento; tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación; contar, con antigüedad mínima de diez años, con título profesional de licenciado en derecho; gozar de buena reputación, y no haber sido condenado por delito doloso. El procurador podrá ser removido libremente por el Ejecutivo.

...
...
...
...
...
B. ...
...

...

...

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos tendrá un Consejo Consultivo integrado por diez consejeros que serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores con la misma votación calificada. La ley determinará los procedimientos a seguir para la presentación de las propuestas por la propia Cámara. Anualmente serán substituidos los dos consejeros de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen propuestos y ratificados para un segundo periodo.

...

...

...

Artículo 105. ...

I. ...

a) - b) ...

c) El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las Cámaras de éste, sean como órganos federales o del Distrito Federal;

d) - k) ...

...

...

II. ...

...

a) - g) ...

...

...

...

III. ...

...

...

Artículo 135. La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión hará el cómputo de los votos de las Legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.

Artículo Transitorio. Las reformas entrarán en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 15 de marzo de 2011.

Diputado Marcos Pérez Esquer (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA YOLANDA DE LA TORRE VALDEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

La suscrita, integrante de la LXI Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión por el Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, 72 y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 6o., fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de este pleno la presente iniciativa con proyecto de decreto, por el que se adiciona la fracción XXIX-P al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con base en la siguiente

Exposición de Motivos

En los términos prescritos en los artículos 50; 70, párrafos primero y segundo; y 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, compete al Poder Legislativo elaborar las leyes, en particular las necesarias para hacer efectivas, en todo el país, las disposiciones consagrada en la propia Carta Magna, según los principios de generalidad, abstracción e impersonalidad.

El artículo 73 constitucional detalla los rubros en que, en particular, compete legislar al Congreso de la Unión, toda vez que, en función de lo prescrito en el artículo 124, “las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los estados”, por lo que resulta necesario especificar expresamente los ámbitos en que la autoridad federal resulta competente para el cumplimiento de su función legislativa.

Si bien podría considerarse que el Congreso de la Unión es la autoridad del Estado facultada para reglamentar todas las normas y disposiciones contenidas en el Pacto Federal, por las razones expuestas se hace necesario dar una claridad expresa al ámbito competencial del Legislativo federal.

La Carta Magna, de acuerdo con el pensamiento de los grandes constitucionalistas mexicanos, contiene dos grandes apartados: el orgánico y el dogmático. En el primero de ellos, la norma constitucional está dirigida a la creación y determinación del ámbito competencial de los Poderes de la Unión; en el segundo caso, la Constitución consagra el conjunto de derechos que el Estado mexicano reconoce, los que representan obligaciones que el Estado debe proveer a los sectores sociales: trabajo, salud y educación, entre otros. Las garantías individuales representan derechos exigibles a la autoridad pública.

Las garantías individuales representan un doble compromiso de la autoridad: el primero consiste en abstenerse de realizar cualquier conducta que pueda afectar, de la forma que sea, su pleno disfrute, como prescribe el artículo 14 fundamental; el otro compromiso estatal consiste en realizar todas las acciones positivas que permitan a las personas el pleno ejercicio de sus derechos constitucionales.

Así, el texto constitucional inicia declarando: “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”. En consecuencia, resulta inconcuso que, con el propósito de garantizar el pleno ejercicio, goce y disfrute de los

derechos constitucionales de todos los habitantes de los Estados Unidos Mexicanos, se hace necesaria una legislación federal que defina los principios generales, sobre los cuales toda norma jurídica deberá contribuir al cumplimiento de tan elevado fin.

Si bien resulta axiomática la facultad del Congreso de la Unión para expedir las leyes que reglamenten el apartado dogmático de la Constitución, esta disposición no se ha consagrado de manera expresa, por lo que, en una lectura restringida del artículo 124 constitucional, se podría esgrimir que el Legislativo de la Unión carece de competencia para reglamentar los derechos constitucionales de grupos e individuos.

De acuerdo con el artículo 133 de la Constitución, todo tratado celebrado por México y ratificado por el Senado es ley suprema del país y lo obliga a observar en la legislación nacional los principios plasmados en dicho instrumento internacional.

La considerable cantidad de normas internacionales que ha suscrito el Estado mexicano, concretamente en materia de derechos humanos, comparte el supuesto común de que sus disposiciones obligan en primera instancia a la personalidad internacional del propio Estado que, de carecer de las atribuciones necesarias para expedir leyes derivadas del capítulo dogmático de la Constitución se vería impedido de cumplir los compromisos que ha adquirido frente a la comunidad internacional, conservando, en todo caso, la responsabilidad de garantizar el respeto de los derechos humanos plasmados en la normatividad internacional.

Por lo expuesto, y toda vez que la falta de autorización expresa para legislar sobre garantías individuales al Poder Legislativo federal podría poner en tela de juicio ésta, que debe entenderse como una atribución propia de dicha autoridad, en correspondencia con lo dispuesto en el artículo 124 de la Carta Magna, se justifica consagrar de manera expresa dicha facultad.

Por lo anterior, presento 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, para quedar como sigue:

Artículo 73. El Congreso tiene facultad

I. a XXIX-O. ...

XXIX-P. Para legislar en materia de protección de las garantías individuales y derechos sociales que consagra esta Constitución.

Transitorio

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

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 15 de marzo de 2011.

Diputada Yolanda de la Torre Valdez (rúbrica)

QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL, DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES Y DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, A CARGO DE LA DIPUTADA LUCILA DEL CARMEN GALLEGOS CAMARENA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

La que suscribe, Lucila del Carmen Gallegos Camarena, diputada federal del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional ante la LXI Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución, y 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta honorable asamblea el siguiente proyecto de decreto al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

Es claro que el problema que ha generado la delincuencia organizada en nuestro país merece de una gran atención por parte de todas las instituciones. Sus acciones y efectos se han hecho presentes a lo largo del territorio nacional y ha afectado a un gran número de mexicanos.

Este mal, constituye un problema de suma gravedad, ya que, además de afectar los intereses de los particulares, también daña a la colectividad, pues incluso pone en riesgo la seguridad nacional y la vigencia del estado de derecho.

En esta idea, la propia Procuraduría General de la República considera, respecto a la delincuencia organizada, lo siguiente:

La fuerza de la delincuencia organizada radica en el establecimiento de “alianzas y vínculos” que logra en todos los niveles, incluyendo el político y el militar; con la ayuda de actos de corrupción logran su impunidad.

Así, las organizaciones dedicadas a la delincuencia organizada emprenden operaciones ilegales de tipo financiero, mercantil, bancario, bursátil o comercial; acciones de soborno, extorsión; ofrecimiento de servicios de protección, ocultación de servicios fraudulentos y ganancias ilegales; adquisiciones ilegítimas; control de centros de juego ilegales y centros de prostitución.¹

Por lo anterior, se debe resaltar la magnitud del daño que causan las actividades desplegadas por la delincuencia organizada, así como los alcances que tiene, toda vez que en su afán de lastimar a la sociedad, han ido penetrando no solo a las estructuras sociales, sino inclusive a las estructuras del Estado en diversos ámbitos.

Bajo este panorama, las instituciones encargadas de procurar y administrar justicia, no han quedado exentas de ser penetradas por las redes de la delincuencia organizada, en perjuicio de nuestra sociedad.

Han sido de conocimiento general, el gran número de casos en que servidores públicos han sido corrompidos por organizaciones delictivas y han optado por desempeñar sus funciones con el objeto de beneficiar a éstas, afectando gravemente a la ciudadanía.

Debemos observar que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala que el sistema de justicia penal se encuentra a cargo de dos instituciones, encargadas de la procuración y administración de justicia. Concretamente, tales actividades le corresponden a las procuradurías de justicia y tribunales del poder judicial, ya sea del ámbito local o bien del fuero federal.

Por lo que respecta a la procuración de justicia, por mandato constitucional, se trata de una función asignada al Ministerio Público o a su personal adscrito. A su vez, la administración de justicia queda a cargo de los poderes judiciales estatales y de la federación, en el ámbito de sus respectivas competencias.

Estas actividades, no se encuentran al libre arbitrio de quienes las desempeñan. Por el contrario, éstas se encuentran normadas por, además de lo mandado a nivel constitucional, las disposiciones sustantivas y adjetivas de su competencia, así como por lo dispuesto en las respectivas leyes orgánicas.

Todas estas normatividades, como ya se dijo, establecen los lineamientos bajo los cuales habrán de conducirse los servidores públicos que a su cargo tienen las funciones inherentes al desahogo del procedimiento penal.

Estas funciones se traducen en una responsabilidad que le es conferida a estos servidores públicos, a efecto de que presten un servicio de suma importancia y en el cual siempre debe prevalecer el beneficio de los intereses de los ciudadanos que acuden en busca de justicia, ya que la consecución de ésta se consolidaría en un pilar fundamental para su convivencia armónica.

No debemos pasar inadvertido que el sistema de justicia, es también un instrumento que contribuye a menoscabar la incivilidad, la arbitrariedad y el autoritarismo. Aunado a ello se debe de considerar que las exigencias de la ciudadanía de que existan condiciones de igualdad, legalidad y libertad, que son acordes a las modernas concepciones democráticas, sólo podrán lograrse tomando como fundamento el respeto incondicional a los derechos humanos de cada individuo.

Ante ello, cabe mencionar que en relación a las funciones de los servidores públicos, la propia Constitución señala que la actuación de éstos deberá regirse salvaguardando la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia; ² Sin embargo, tampoco pasa desapercibido las innumerables ocasiones en que, quienes tienen la obligación de respetarlos, los conculcan en completo perjuicio de la sociedad.

Ante tal situación, se han tipificado, tanto en el ámbito local como en el federal, conductas en las cuales pueden incurrir los servidores públicos relacionados con la administración de justicia.

No obstante, en caso de enderezarse un procedimiento en contra de los operadores del sistema de justicia por haberse conducido de forma deshonesto, tratándose del fuero común, será seguido conforme a las disposiciones aplicables de acuerdo al ámbito local, buscando en todo momento castigar a quienes se conducen de tal forma y con ello afectan intereses de los particulares.

Más aún, ese actuar deshonesto puede afectar no sólo los intereses de determinados particulares, sino afectar en forma seria y grave los intereses de toda la nación.

Ante ello, buscando salvaguardar en todo momento el interés de paz, de seguridad y justicia de la sociedad, así como con el objeto de impedir la impunidad de quienes teniendo la obligación de

conducirse de manera honrada, de acuerdo al cargo que desempeñan, es que se pone a consideración la presente iniciativa.

En tal virtud, la propuesta tiene como objeto primordial que las autoridades federales puedan ejercer la facultad de atracción en aquellos casos en que los servidores públicos que integran del sistema de justicia penal, con motivo de su encargo o empleo incurran en delitos vinculados con la delincuencia organizada.

Lo anterior responde a la necesidad de blindar a las instituciones encargadas de procurar y administrar justicia, del cáncer que es el crimen organizado y de esa forma erradicar la delincuencia en el país, pues es a todas luces un bastión de suma importancia para generar una sana convivencia de la sociedad.

Así las cosas, la propuesta infiere en reformar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que en esta se establece la facultad de atracción por parte de la federación, concretamente en el artículo 73, fracción XXI.

Asimismo, se propone reformar el Código Penal Federal, el Código Federal de Procedimientos Penales y la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Lo anterior, a efecto de establecer la posibilidad de que las autoridades federales puedan investigar, procesar y sancionar lo delitos que sean cometidos por servidores públicos adscritos a instituciones de procuración o administración de justicia del fuero común, siempre que se trate de actos vinculados con el crimen organizado.

Es necesario precisar que la adición al artículo 2 del Código Penal Federal de una fracción III, no constituye la instauración de un delito. Por ello, resulta necesario que la remisión que hace el inciso b) de la fracción I del artículo 50 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, al citado precepto del Código Penal, se delimite a las fracciones I y II.

Por lo anteriormente expuesto, someto a consideración del pleno de la honorable Cámara de Diputados el siguiente proyecto de

Decreto por el que se adiciona un párrafo a la facción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se adiciona una fracción tercera al Código Penal Federal, se adiciona un párrafo quinto y se recorren los subsecuentes del Código Federal de Procedimientos Penales, se reforma el inciso b) de la fracción I y se adiciona una fracción IV a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación

Artículo Primero. Se adiciona un tercer párrafo a la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 73. ...

I. a XX. ...

XXI. ...

...

También podrán conocer de los delitos vinculados con la delincuencia organizada cometidos con motivo del ejercicio de un cargo, empleo o comisión dentro de las Procuradurías de Justicia y Poderes Judiciales de las entidades federativas y del Distrito Federal;

...

XXII. a XXX. ...

Artículo Segundo. Se adiciona una fracción III al artículo 2 del Código Penal Federal para quedar como sigue:

Artículo 2o. ...

I. y II. ...

III. En los casos en que las autoridades federales conozcan de los delitos cometidos con motivo del ejercicio de un empleo, cargo o comisión dentro de las Procuradurías y Poderes Judiciales estatales o del Distrito Federal, que se vinculen con la delincuencia organizada.

Artículo Tercero. Se adiciona un párrafo cuarto al artículo, 10 del Código Federal de Procedimientos Penales, recorriéndose los subsecuentes, para quedar como sigue:

Artículo 10. ...

...

Podrá conocer, también, de los delitos que sean cometidos con motivo del ejercicio de un cargo, empleo o comisión en las Procuradurías de Justicia y Poderes Judiciales de las entidades federativas y del Distrito Federal, que se vinculen con la delincuencia organizada.

También será competente para conocer de un asunto, un juez de distrito distinto al del lugar de comisión del delito, atendiendo a las características del hecho imputado, a las circunstancias personales del inculcado, por razones de seguridad en las prisiones o por otras que impidan garantizar el desarrollo adecuado del proceso, cuando el Ministerio Público de la Federación considere necesario llevar el ejercicio de la acción penal ante otro juez. Lo anterior es igualmente aplicable para los casos en que, por las mismas razones la autoridad judicial, de oficio o a petición de parte, estime necesario trasladar a un procesado a algún centro de reclusión de máxima seguridad, en los que será competente el tribunal del lugar en que se sitúe dicho centro.

En estos supuestos no procede la declinatoria.

Artículo Cuarto. Se reforma el inciso b) de la fracción I y se adicional una fracción IV al artículo 50 de la Ley Orgánica del Poder Judicial

Artículo 50. ...

I. ...

...

a) ...

b) Los señalados en los artículos 2, fracciones I y II, y del 3 al 5 del Código Penal Federal;

c) a m) ...

II y III ...

IV. De los delitos cometidos con motivo del ejercicio de un empleo, cargo o comisión en las procuradurías y poderes judiciales estatales o del Distrito Federal, que se vinculen con la delincuencia organizada, siempre que la Procuraduría General de la República ejerza la facultad de atracción establecida por el artículo 73, fracción XXI, de la Constitución.

Transitorios

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

Notas

1 Consultado en línea en: <http://www.pgr.gob.mx/Combate%20a%20la%20Delincuencia/Delitos%20Federales/Delincuencia%20Organizada/Delincuencia%20Organizada.asp>

2 Artículos 109, fracción III, y 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

México, Distrito Federal, Cámara de Diputados, a 15 de marzo de 2011.

Diputada Lucila del Carmen Gallegos Camarena
(rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 40. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO HERÓN AGUSTÍN ESCOBAR GARCÍA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PT

El suscrito, diputado federal Herón Escobar García, integrante del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo en la LXI Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por los artículos 6, numeral 1, fracción I, 77, numeral 1, y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a la consideración de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto que reforma el párrafo noveno del artículo 40. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

La cultura es el resultado de diversas expresiones artísticas desarrolladas por el ser humano, que alimentan el espíritu y que han permitido a la humanidad enriquecer su concepción del mundo y a la vez interpretarlo a través de las distintas manifestaciones que comprenden a la cultura.

Desde los tiempos más remotos las mujeres y los hombres han buscado darle cauce a sus ideas, sentimientos y visiones sobre la realidad que le rodea.

De esta forma podemos señalar que desde la antigüedad la humanidad ha desarrollado expresiones artísticas.

En el desarrollo de las distintas sociedades que han poblado nuestro planeta han nacido expresiones culturales, siendo universalmente reconocidas las aportaciones de Grecia.

Expresiones como la danza, la poesía, la literatura, la pintura, la arquitectura y la música han legado a la humanidad obras de alto valor y que son patrimonio de todos los seres humanos.

La cultura debe constituir uno de los derechos del que debe gozar cualquier persona y que cada uno de los gobiernos del mundo debe preservar y enriquecer.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos, en su artículo 27, primer párrafo, señala que “toda persona tiene derecho a tomar parte libremente en la vida cultural de la comunidad, a gozar de las artes y a participar en el progreso científico y en los beneficios que de él resulten”.

Lo anterior se refuerza con lo que establece el Pacto internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales que señala que Los Estados que impulsan este pacto reconocen el derecho a que toda persona participe en la vida cultural; deberán adoptar las medidas que se requieran para asegurar el ejercicio efectivo de este derecho y para conservar, desarrollar y difundir la ciencia y la cultura.

En lo que se refiere al marco jurídico nacional destaca lo que se señala en los artículos 30. y 40. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que establecen de manera respectiva que el Estado promoverá la difusión de la cultura nacional y que toda persona tiene derecho a la cultura y al disfrute de los bienes y servicios que presta el Estado en esta materia.

Nuestro país ha creado a lo largo de los años diferentes instituciones y dependencias para promover la cultura. En el periodo posrevolucionario, durante el mandato del General Álvaro Obregón se perfilan los primeros intentos formales para dotar al país de una política cultural.

La creación de la Secretaría de Educación Pública encabezada por José Vasconcelos constituye el arranque de la política cultural en la época moderna.

En el año de 1938, se instituye el Instituto Nacional de Antropología e Historia y una década más tarde el Instituto Nacional de Bellas Artes que se convertirían en dos de los pilares de la política cultural en México.

A partir de 1960 se busca dar una estructura al sector que permita un crecimiento ordenado y sostenido. Se crea la Subsecretaría de Asuntos Culturales, que fue cambiando de denominación hasta ser en 1981 la Subsecretaría de Cultura que daría paso a la creación del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes en el año de 1989, organismo desconcentrado de la Secretaría de Educación Pública.

Durante el periodo que abarca de 1920 a 1960 una de las tareas centrales de los gobiernos emanados de la Revolución fue la de promover la educación y la cultura. Tenemos que partir del hecho incontrovertible de que México era un país rural y analfabeta, por lo que la tarea central era la de promover que los mexicanos recibieran instrucción y capacitación.

Si la cultura fue vista en el siglo XIX y hasta bien entrado el siglo XX como propia de las figuras conspicuas de una época (científicos, filósofos, artistas), llevando a una identificación con un reducido número de instituciones de educación, ubicadas predominantemente en la capital del país, en la actualidad el espectro de opciones de desarrollo cultural es tan amplio como lo son los círculos de creadores, promotores, investigadores y profesores de arte y cultura, en los variadísimos escenarios sociales y regionales del país.

El Estado debe promover las expresiones y manifestaciones culturales. En los años recientes, la Cámara de Diputados ha buscado fortalecer los mecanismos de financiamiento a las cuestiones culturales.

Nos parece necesario dotar de presupuestos crecientes a las instituciones culturales públicas.

Entre el año 2007 y el año 2010 se han destinado a la subfunción cultura 45 mil 114 millones de pesos. Esto comprende recursos para el Conaculta, el INBA, Canal 22, Canal 11, el IMER, además de una serie de proyectos culturales promovidos por las entidades federativas y que son apoyados con recursos federales.

Lamentablemente año con año, el ejecutivo federal remite a esta Cámara de Diputados un presupuesto en materia cultural menor al aprobado en la discusión y análisis que lleva a cabo esta soberanía.

Es por ello, que nos parece de la mayor relevancia que se establezca en el marco legal que nos rige la obligatoriedad de que el presupuesto destinado a cultura sea creciente en términos reales al aprobado en el año previo.

El Congreso de la Unión ha aprobado disposiciones de este tipo en materia educativa, lo que generará condiciones de estabilidad entre los distintos actores del sector cultural en México.

Nos parece adecuado proponer la inclusión de esta disposición en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en razón de que es la norma suprema y es el marco general de actuación de los poderes del Estado, amén de que aún no contamos con una ley general de cultura.

Por las consideraciones antes expuestas, sometemos a la consideración de esta asamblea, la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto que reforma el párrafo noveno del artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Para quedar como sigue:

Artículo 4o.

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

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 a la libertad creativa. La ley establecerá los mecanismos para el acceso y participación a cualquier manifestación cultural. **Los recursos asignados para la cultura en el Presupuesto de Egresos de la Federación serán mayores en términos reales en comparación con los aprobados en el ejercicio fiscal previo. La Cámara de Diputados tomará las previsiones de gasto necesarias para cumplir esta disposición.**

Transitorio

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

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro a los catorce días del mes de marzo de dos mil once.

Herón Escobar García (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 72 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, somete a consideración del pleno de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para promover la deliberación y la eficiencia legislativa.

Exposición de Motivos

I. Planteamiento del problema

Dice Elisur Arteaga, con razón, que las normas que regulan el proceso legislativo existen para evitar precipitaciones, improvisaciones y desorden en el conocimiento de las iniciativas que legalmente son del conocimiento del poder legislativo. Tienden a sistematizar la lectura, el conocimiento, análisis, estudio, la discusión, impugnación y aprobación o rechazo de las iniciativas, todo con el fin de evitar actos defectuosos o viciados. Las normas sobre el proceso legislativo son de naturaleza imperativa y de observancia permanente.¹

El artículo 72 de la Constitución regula el procedimiento al que debe sujetarse el proceso de creación de una ley o decreto. Se trata de un precepto que prácticamente no ha sido modificado o reformado desde la promulgación de nuestra Carta Magna no obstante la importancia de la materia que regula.

Este artículo se refiere a los diversos supuestos que pueden presentarse en el transcurso del proceso legislativo, así como a los procedimientos para desahogarlos en las sedes legislativas. Sin embargo, su contenido presenta omisiones y desfases que, en el mejor de los casos, dan lugar a equívocos en su aplicación y, en el peor, entorpecen o paralizan las tareas legislativas.

II. Argumentos que sustentan la iniciativa

En el ámbito legislativo nacional constituye un hecho ampliamente documentado, la cantidad de debates y disensos existentes por la aplicación del artículo 72 Constitucional. Ciertamente es que la mayor parte de estas situaciones se ha solventado indebidamente y anticonstitucionalmente mediante prácticas parlamentarias de diversa naturaleza o, incluso, a través de la interpretación judicial. El gran número de iniciativas que para la reforma del artículo 72 de la Carta Magna han presentado casi todos los grupos parlamentarios evidencia de manera contundente la urgencia de adecuar el contenido de esta norma a una dinámica parlamentaria moderna, eficaz y sensible a las demandas de la sociedad.

Es obvio que a partir de la formación de un poder legislativo más plural, como resultado del avance democrático que ha experimentado la vida nacional en todos los órdenes, la función legislativa se ha vuelto más intensa y de mayor complejidad. No obstante, este impulso democrático en el proceso

legislativo no ha sido acompañado de una actualización a la norma constitucional que lo regula, lo que se ha reflejado en retrasos y parálisis en el proceso de creación de leyes y decretos.

La urgente necesidad de atender con oportunidad la exigencia de la sociedad para que se creen las leyes que sustenten las políticas públicas que el país requiere debe obligar al órgano legislativo a revisar y adecuar las normas que establecen los mecanismos bajo los cuales se desarrolla el proceso de creación de leyes, con el propósito de construir un marco normativo que permita dar respuesta ágil a las imperiosas necesidades del pueblo de México. Ése es el objetivo de las reformas y adiciones que se proponen en esta iniciativa.

Es importante destacar que esta iniciativa tiene un sentido análogo al del dictamen aprobado por este pleno de la Cámara de Diputados el nueve de diciembre de 2010 en virtud del cual se aprobaron reformas a los artículos 71, 72 y 78 constitucionales para eliminar el veto de bolsillo del ejecutivo. Sin embargo, también es pertinente señalar que esta iniciativa contempla cuestiones relativas al perfeccionamiento del proceso legislativo que el dictamen aprobado en esa fecha no consideró.

Estas cuestiones son las siguientes:

En el caso de los proyectos de ley o decreto que sean devueltos con observaciones por el Ejecutivo, excepto cuando se trate de reformas o adiciones a la Constitución, se propone reducir de las dos terceras partes a **mayoría simple de los presentes**, los votos necesarios tanto en la cámara de origen como en la revisora, para confirmar el proyecto devuelto y volver a turnarlo al ejecutivo para su promulgación en el plazo señalado en la fracción B.

En la fracción E se propone también la **mayoría simple** de los votos presentes, excepto cuando se trate de reformas o adiciones a la Constitución, para que la cámara de origen apruebe o repruebe, una vez examinados, los proyectos que sean desechados en todo o en parte por la revisora. Sin embargo, se mantiene la mayoría calificada para que la cámara revisora deseche, en todo o en parte, los proyectos que le sean turnados por la de origen.

Este diferente tratamiento obedece a que cuando el proyecto de ley o decreto es turnado a la cámara revisora, ha sido ya motivo de un largo y complejo proceso de análisis, discusión y revisión en la de origen, proceso en el que incluso es muy probable que se hubiesen considerado las posiciones de los miembros de la Cámara revisora por conducto de sus grupos parlamentarios, por lo que las observaciones o el desechamiento total que la revisora pudiese aprobar, deberán ser de una relevancia tal, en el primer supuesto, o estar sustentado en razones de tal solidez, en el segundo supuesto, que deberán generar un amplio consenso entre sus integrantes, manifestado en el respaldo de una mayoría calificada de los miembros presentes.

En la fracción G se introduce la precisión de que un proyecto de ley o decreto que fuere desechado en la Cámara de su origen no podrá volver a presentarse **en el mismo periodo ordinario de sesiones**, modificando el actual texto, que señala: “las sesiones del año”. La norma en vigor tenía sentido cuando el Congreso de la Unión sesionaba sólo una vez al año. Hoy, como sabemos, hay al menos dos periodos de sesiones al año.²

En la fracción H se propone adicionar que también corresponden a la Cámara de Diputados como la de origen las iniciativas que impliquen modificaciones que cambien la naturaleza o el tipo de los gravámenes. Lo anterior, para que la Cámara de Diputados se haga cargo de los problemas interpretativos que genera esa fracción y que incluso han llegado al conocimiento de la Suprema

Corte de Justicia de la Nación (amparo en revisión número 820/2005, quejosa: Silvia Olivera Pulido) con motivo de reformas impositivas que entrañan alteración en la naturaleza o el tipo de gravamen y que han iniciado indebidamente en la Cámara de Senadores.

Se propone agregar a la fracción I un párrafo que establezca con toda claridad la obligación de que toda iniciativa de ley o decreto sea dictaminada dentro de los plazos establecidos en la Ley del Congreso o en los Reglamentos correspondientes de cada una de las Cámaras.

Por último, en la fracción I (J, sic, DOF 24 de noviembre de 1923) se determina, respecto a los poderes de veto del Ejecutivo, ³ que éste estará impedido para formular observaciones a los proyectos de ley o decreto que le sean remitidos cuando se trate de proyectos de reformas constitucionales, de la Ley de Ingresos y del decreto del Presupuesto Egresos. Estos supuestos se agregan a los que ya se consideran en esta fracción y se separan en diferentes numerales en la fracción J, eliminándose una de las dos fracciones I.

La razón de esta última modificación está orientada a promover y a acrecentar las facultades del Legislativo y a recortar los poderes del Ejecutivo en materias que corresponden preponderantemente al Legislativo, por ser este poder el primer representante de los intereses generales de la nación y quien tiene como lo ha reconocido la doctrina constitucional el “poder de bolsa”. La modificación obedece también a que el Ejecutivo mexicano concentra inmensos poderes de veto que sus homólogos latinoamericanos no tienen y, en el caso de las reformas de la Constitución, al hecho de que un poder derivado como es el Ejecutivo no puede estar por encima de la majestad del poder revisor que es al mismo tiempo poder constituyente. ⁴

III. Fundamento jurídico para presentar la iniciativa

Artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

IV. Denominación del proyecto de ley o decreto

Iniciativa con proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para promover la deliberación y la eficiencia legislativa.

V. Ordenamiento por modificar

Artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por lo expuesto y fundado, se somete a consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para promover la deliberación y la eficiencia legislativa

Artículo Único.- Se reforma el artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 72. ...

A. y B. ...

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 **(se elimina el sic)** y si fuese confirmado por **la mayoría simple de los miembros presentes**, pasará otra vez a la Cámara revisora. Si por esta fuese sancionado por la misma mayoría, el proyecto será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación, **dentro del término establecido en la fracción B de este artículo.**

...

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 aquella le hubiese hecho. Si examinado de nuevo fuese aprobado por la mayoría **simple** 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 **su publicación**; pero si lo reprobare **por mayoría absoluta**, no podrá volver a presentarse en el mismo periodo **ordinario** de sesiones.

E. Si un proyecto de ley o decreto fuese desechado en parte, o modificado, o adicionado por la Cámara revisora **mediante la aprobación de su mayoría calificada**, 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 **simple** de los votos presentes en la Cámara de su origen, se pasará todo el proyecto al Ejecutivo **para su publicación**. 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 periodo de sesiones, a no ser que ambas Cámaras acuerden, por la mayoría **simple** 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.

Tratándose de reformas o adiciones de esta Constitución se estará a lo dispuesto en su artículo 135.

F. ...

G. Todo proyecto de ley o decreto que fuere desechado en la Cámara de su origen no podrá volver a presentarse **en el mismo periodo ordinario de sesiones.**

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. **También las iniciativas que entrañen modificaciones jurídicas que cambien la naturaleza o el tipo de los gravámenes se discutirán 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.

Toda iniciativa de ley o decreto debe dictaminarse dentro de los plazos establecidos en la Ley o en los Reglamentos de cada Cámara.

J. El Ejecutivo de la Unión no puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso o de alguna de las Cámaras **en los siguientes supuestos:**

- 1. Cuando se trate de leyes o decretos de reformas o adiciones de la Constitución.**
- 2. Al decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación.**
- 3. A la Ley de Ingresos de la Federación.**
- 4. Cuando ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado.**
- 5. Cuando la Cámara de Diputados declare que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la federación por delitos oficiales.**
- 6. Al decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias que expida la Comisión Permanente.**

Transitorio

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

Notas

1 Arteaga, Elisur. *Derecho constitucional*, Oxford University Press, México, 1999, página 191.

2 Arteaga, Elisur. Obra citada, página 207.

3 Cárdenas Gracia, Jaime. *Una constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional*, UNAM, México, 1994, páginas 70-72.

4 Arteaga, Elisur. Obra citada, páginas 320 y 321.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, sede de la Cámara de Diputados.- México, DF, a 15 de marzo de 2011.

Diputado Jaime Fernando Cárdenas Gracia (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 10 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EXPIDE LA LEY FEDERAL DE ARMAS DE FUEGO Y EXPLOSIVOS, Y ABROGA LA ACTUAL LEY FEDERAL DE ARMAS DE FUEGO Y EXPLOSIVOS, A CARGO DEL DIPUTADO JUAN JOSÉ CUEVAS GARCÍA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

El que suscribe, Juan José Cuevas García, diputado a la LXI Legislatura del Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, con fundamento en lo que se dispone en los artículos 71, fracción II, y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 55, 56 y 62 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a la alta consideración del pleno de la Cámara de Diputados la presente iniciativa con proyecto de decreto, por el que se reforma el artículo 10 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se expide la Ley Federal de Armas de Fuego, y se abroga la actual Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, con base en la siguiente

Exposición de Motivos

Uno de los más firmes anhelos del pueblo mexicano es la paz; la paz no sólo como negación de la guerra, sino en el más amplio y moderno concepto de la no violencia activa. La tradicional vocación pacifista de nuestro país que a través de su actividad diplomática nos ha llevado a proponer y suscribir acuerdos y declaraciones internacionales en pro de la paz mundial, expresan al mundo una sentida aspiración de los mexicanos que se cristaliza en la máxima de Benito Juárez: “Entre los individuos, como entre las naciones, el respeto al derecho ajeno es la paz”.

La postura no injerencista de la Doctrina Estrada, el Tratado de Tlatelolco que sustenta la proscripción de las armas nucleares en América Latina y el Caribe, y la participación de México en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas confirman nuestro histórico deseo de contribuir al fin de la carrera armamentista y a la construcción de una paz mundial permanente.

El calculable poder destructor de las armas de todo tipo se registra en la historia del mundo como una afrenta al más fundamental de los derechos universales: la seguridad y la tranquilidad de las personas.

El país ha acusado en distintas ocasiones el dolor de ver derramada la sangre de mexicanos enfrentados en luchas armadas. La conquista de nuestro territorio, el movimiento de Independencia y la Revolución son episodios que demuestran el daño social que pueden causar las armas.

¿La violencia y la inseguridad son males evitables? Sí. ¿Es posible una reforma constitucional para hacer de nuestro país un territorio libre de armas? Sí. ¿Podemos convertirnos en el primer país que prohíba la posesión y portación de armas? Sí. ¿Contribuirá esta medida en la conservación de la no violencia activa en México? Sí. El país no cuenta con una industria armamentista importante que pudiera verse afectada por una reforma como la que se propone.

El contexto nacional que justificó la norma constitucional de 1857 recogida en 1917 y reformada en 1971 autorizando la posesión “de armas de los mexicanos para su seguridad y legítima defensa”, ha cambiado radicalmente. Hoy el fenómeno de la delincuencia organizada ha encontrado en el tráfico y comercio ilegal de armas un espacio propicio para ganar seguidores y retar abiertamente al Estado mexicano.

¿Cuántos mexicanos mueren al día por el uso de armas ligeras? ¿Cuántos son heridos de gravedad? Uno solo que fuera y pudiera evitarse justificaría con creces la reforma que se está proponiendo.

Asimismo, acorde con la propuesta de reforma constitucional y toda vez que se deberá determinar los casos en que de forma excepcional se autorice la posesión y portación de armas de fuego y explosivos, se propone la expedición de una nueva Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, abrogando la que actualmente se encuentra vigente.

Por lo expuesto, el suscrito, diputado federal, somete a su consideración el siguiente proyecto de

Decreto por el que se reforma el artículo 10 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se expide la nueva Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, y se abroga la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos vigente

Primero. Se **reforma** el artículo 10 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 10. Los habitantes de los Estados Unidos Mexicanos no podrán poseer ni portar armas de fuego ni explosivos. La ley federal determinará los casos, condiciones, requisitos y lugares en que podrá autorizarse de manera excepcional, la posesión y portación de armas de fuego y explosivos.

Segundo. Se **expide** la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, en los siguientes términos:

Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos

Título Primero

Capítulo Único
Bases Generales

Artículo 1. Las disposiciones de esta ley son de interés público y de orden general en todo el territorio de la República Mexicana.

Artículo 2. La aplicación de esta ley corresponde a

- I.** La Secretaría de la Defensa Nacional;
- II.** La Secretaría de Marina;
- III.** La Secretaría de Seguridad Pública; y
- IV.** La Procuraduría General de la República.

Artículo 3. Las autoridades de los estados, del Distrito Federal y de los municipios serán coadyuvantes en la aplicación de esta ley y su reglamento y su intervención se ajustará a los términos que éstos señalan.

Artículo 4. Queda prohibida la posesión, portación y uso de cualquier arma de fuego, con excepción de las armas a las que aluden los artículos 11 al 14 de esta ley.

Artículo 5. Queda prohibida la posesión, portación, transporte y uso de cualquier explosivo, con excepción de los casos previstos en la presente ley.

Artículo 6. Corresponde a la Secretaría de la Defensa Nacional el control de las armas y de los explosivos en el país a través del Registro Único de Armas y Explosivos.

Artículo 7. Los gobiernos federal, estatal y municipal instrumentarán una campaña nacional permanente de desarme voluntario.

Artículo 8. Todas las armas y explosivos asegurados, decomisados o recibidos a través de la campaña nacional de desarme voluntario, serán remitidos de inmediato a las Secretarías de la Defensa Nacional o de Marina.

Artículo 9. La Secretaría de la Defensa Nacional hará la clasificación y resguardo de las armas y explosivos asegurados, decomisados o recibidos a través de la campaña nacional de desarme voluntario.

Artículo 10. La Secretaría de la Defensa Nacional definirá el procedimiento y los formatos para entregar en comodato a los cuerpos de seguridad pública las armas aseguradas, decomisadas o recibidas a través de la campaña nacional de desarme voluntario.

Título Segundo

Posesión y Portación

Capítulo I Disposiciones Preliminares

Artículo 11. La posesión de toda arma de fuego deberá manifestarse a la Secretaría de la Defensa Nacional, para el efecto de su inscripción en el Registro Único de Armas y Explosivos.

Artículo 12. Los deportistas de tiro, cacería o charrería podrán poseer en su domicilio y portar con licencia exclusivamente las armas de fuego autorizadas por el Comité Olímpico Mexicano para las competencias de tiro. Los charros y actores deberán portar las armas descargadas y sólo como complemento del atuendo.

Artículo 13. Los ejidatarios, comuneros, pequeños propietarios o jornaleros del campo, fuera de las zonas urbanas en una distancia de al menos 5 kilómetros, podrán poseer y portar, con una sola manifestación, rifle calibre .22.

Artículo 14. Los coleccionistas de armas deberán obtener un permiso especial de la Secretaría de la Defensa Nacional de acuerdo con las restricciones que ésta imponga.

Artículo 15. No se considerarán como armas prohibidas los utensilios, herramientas o instrumentos para labores de campo o de cualquier oficio, arte, profesión o deporte que tengan aplicación como tales, pero su uso se limitará al local o sitio en que se trabaje o practique el deporte.

Artículo 16. El extravío, robo, destrucción, aseguramiento o decomiso de un arma que se posea o se porte, debe hacerse del conocimiento de la Secretaría de la Defensa Nacional mediante el formato correspondiente.

Capítulo II Adquisición de Armas y Posesión

Artículo 17. La adquisición de armas sólo podrá realizarse a través de las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina, mismas que determinarán los procedimientos y formatos a los que deberán ajustarse las corporaciones de seguridad y las personas adquirentes.

Artículo 18. Los servidores públicos y jefes de los cuerpos de policías federales, del Distrito Federal, de los estados, de los municipios, así como todas las agrupaciones de seguridad pública y privada, podrán poseer y portar únicamente las armas autorizadas por la Secretaría de la Defensa Nacional o de Marina.

Artículo 19. La Secretaría de la Defensa Nacional tendrá la facultad de determinar en cada caso, qué armas para tiro o cacería de las señaladas en el artículo 12, por sus características, pueden poseerse, así como las dotaciones de municiones correspondientes. Respecto a las armas de cacería, se requerirá previamente la opinión de las secretarías de Estado u organismos que tengan injerencia.

Las solicitudes de autorización se harán directamente o por conducto del Club o Asociación.

Artículo 20. Los clubes o asociaciones de deportistas de tiro y cacería deberán estar registrados en las Secretarías de la Defensa Nacional o de Marina, a cuyo efecto cumplirán los requisitos que señala el reglamento.

Artículo 21. Las personas físicas o morales, públicas o privadas, podrán poseer colecciones o museos de armas antiguas o modernas, o de ambas, previo el permiso correspondiente de las Secretarías de la Defensa Nacional o de Marina.

La compraventa de este tipo de armas, así como la adquisición de nuevas para los propósitos aquí descritos, se hará a través de las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina.

Capítulo III Casos, Condiciones, Requisitos y Lugares para la Portación de Armas

Artículo 22. Para portar armas se requiere la licencia respectiva.

Los miembros del Ejército, Armada y Fuerza Aérea quedan exceptuados de lo anterior, en los casos y condiciones que señalen las leyes y reglamentos aplicables.

Los integrantes de las instituciones policiales, federales, estatales, del Distrito Federal y municipales, así como de los servicios privados de seguridad, podrán portar armas en los casos, condiciones y requisitos que establecen la presente ley y las demás disposiciones legales aplicables.

Artículo 23. Las licencias para la portación de armas serán de dos clases:

I. Particulares; que deberán revalidarse cada dos años; y

II. Oficiales, que tendrán validez mientras se desempeñe el cargo o empleo que las motivó.

Artículo 24. Las licencias particulares para la portación de las armas a las que aluden los artículos 10 al 12, serán individuales para personas físicas, o colectivas para las morales, y podrán expedirse cuando se cumplan los requisitos siguientes:

I. En el caso de personas físicas:

- A.** Tener un modo honesto de vivir,
- B.** Haber cumplido, los obligados, con el Servicio Militar Nacional;
- C.** No tener impedimento físico o mental para el manejo de las armas;
- D.** No haber sido condenado por delito cometido con el empleo de armas;
- E.** No consumir drogas, enervantes o psicotrópicos; y
- F.** Acreditar, a criterio de las Secretarías de la Defensa Nacional o de Marina, la necesidad de portar armas por

a) La naturaleza de su ocupación o empleo; o

b) Cualquier otro motivo justificado.

II. En el caso de personas morales:

A. Estar constituidas conforme a las leyes mexicanas.

B. Tratándose de servicios privados de seguridad:

a) Contar con la autorización para funcionar como servicio privado de seguridad; y

b) Contar con la opinión favorable de las Secretarías de la Defensa Nacional o de Marina sobre la justificación de la necesidad de la portación del armamento, y los límites en número y características de las armas, así como lugares de utilización.

C. Tratándose de otras personas morales, cuando por sus circunstancias especiales lo ameriten, a juicio de las Secretarías de la Defensa Nacional o de Marina, para servicios internos de seguridad y protección de sus instalaciones: ajustándose a las prescripciones, controles y supervisión que determine la Secretaría de la Defensa Nacional.

D. Acreditar que quienes portarán armas cumplen lo previsto en los primeros cinco incisos de la fracción I anterior.

Previa autorización de las Secretarías de la Defensa Nacional o de Marina, los titulares de las licencias colectivas, expedirán credenciales foliadas de identificación personal, que contendrán los datos de la licencia colectiva y se renovarán anualmente.

El término para expedir las licencias particulares y colectivas será de cincuenta días hábiles, contados a partir de que se presenta la solicitud correspondiente.

Artículo 25. A los extranjeros sólo se les podrá autorizar la portación de armas cuando, además de satisfacer los requisitos señalados en el artículo anterior, acrediten su calidad de inmigrados, salvo el caso del permiso de licencia temporal para turistas con fines deportivos.

Artículo 26. Las licencias oficiales para la portación de armas pueden ser colectivas o individuales.

I. Las licencias colectivas podrán expedirse a:

A. Las dependencias oficiales y organismos públicos federales a cuyo cargo se encuentran las instalaciones estratégicas del país.

B. Las instituciones policiales. Estas licencias se sujetarán a los lineamientos siguientes:

a) Dichas instituciones deberán cumplir con las disposiciones legales de orden federal o local que resulten aplicables.

b) Los gobiernos: estatales y municipales serán el conducto para solicitar a las Secretarías de la Defensa Nacional o de Marina la expedición de licencia colectiva a las instituciones policiales, mismas que sólo se solicitarán para las personas que integren su organización operativa y que figuren en las nóminas de pago respectivas, debiéndose notificar a estas secretarías cualquier cambio en su plantilla laboral. Las Secretarías resolverán dentro de los sesenta días siguientes a la presentación de la solicitud.

c) Los titulares de las instituciones policiales, expedirán a su personal operativo, inscrito en el registro que establezca la ley de la materia, credenciales foliadas de identificación personal, por lapsos anuales, las cuales, durante su vigencia, se asimilarán a licencias individuales.

C. Los titulares de las licencias colectivas remitirán anualmente a las Secretarías de la Defensa Nacional o de Marina un informe de las armas que se encuentren en su poder, debidamente correlacionado con su estructura y organización operativa, señalando los folios de las credenciales y los datos del personal que las tuviera a su cargo.

D. Las autoridades competentes se coordinarán con los Gobiernos de los Estados para obtener, con oportunidad y exactitud, la información necesaria para el cumplimiento de esta ley.

E. Las Secretarías de la Defensa Nacional o de Marina inspeccionarán periódicamente el armamento, sólo para efectos de su control, sin tener autoridad alguna sobre el personal.

II. Las licencias individuales se expedirán a quienes desempeñen cargos o empleos en la federación o en las entidades federativas, que para el cumplimiento de sus obligaciones requieran, en opinión de la autoridad competente, la portación de armas.

III. Los servidores públicos a que se refiere este artículo deberán cumplir, además, los requisitos establecidos en los cinco primeros incisos de la fracción I del artículo 24 de esta ley.

Artículo 27. Corresponde a las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina, la expedición, suspensión y cancelación de las licencias de portación de armas, así como su registro, control y vigilancia.

Artículo 28. Las licencias de portación de armas podrán cancelarse, sin perjuicio de aplicar las sanciones que procedan, en los siguientes casos:

I. Cuando sus poseedores hagan mal uso de las armas o de las licencias;

- II.** Cuando sus poseedores alteren las licencias;
- III.** Cuando se usen las armas fuera de los lugares autorizados;
- IV.** Cuando se porte un arma distinta a la que ampara la licencia;
- V.** Cuando el arma amparada por la licencia se modifique en sus características originales;
- VI.** Cuando la expedición de la licencia se haya basado en engaño, o cuando a juicio de las Secretarías de la Defensa Nacional o de Marina hayan desaparecido los motivos que se tuvieron en cuenta para otorgarla o que por causa superveniente se dejare de satisfacer algún otro requisito necesario para su expedición;
- VII.** Por resolución de autoridad competente;
- VIII.** Cuando sus poseedores cambien de domicilio sin manifestarlo a las Secretarías de la Defensa Nacional o de Marina;
- IX.** Por no cumplir el interesado las disposiciones de esta ley, de sus Reglamentos o las de las Secretarías de la Defensa Nacional o de Marina dictadas con base en esos ordenamientos.

La suspensión de las licencias de portación de armas sólo procederá cuando a juicio de la Secretaría de Gobernación sea necesaria para mantener o restituir la tranquilidad de poblaciones o regiones.

Artículo 29. Las credenciales de agentes o policías honorarios y confidenciales u otras similares, no facultan a los interesados para portar armas, sin la licencia correspondiente.

Artículo 30. En las licencias de portación de armas se harán constar los límites territoriales en que tengan validez. En el caso de que éstas sean para vigilantes de recintos o determinadas zonas, se precisarán en ellas las áreas en que sean válidas.

Artículo 31. Las licencias autorizan exclusivamente la portación del arma señalada por la persona a cuyo nombre sea expedida.

Artículo 32. Queda prohibido a los particulares asistir armados a manifestaciones y celebraciones públicas, a asambleas deliberativas, a juntas en que se controviertan intereses, a cualquier reunión que, por sus fines, haga previsible la aparición de tendencias opuestas y, en general, a cualquier acto cuyos resultados puedan ser obtenidos por la amenaza o el uso de las armas; se exceptúan los desfiles y las reuniones con fines deportivos de charrería, tiro o cacería.

Título Tercero

Fabricación, Comercio, Importación, Exportación y Actividades Conexas

Capítulo I Disposiciones Preliminares

Artículo 33. Es facultad exclusiva del presidente de la República autorizar el establecimiento de fábricas y comercios de armas.

El control y vigilancia de las actividades y operaciones industriales y comerciales que se realicen con armas, municiones, explosivos, artificios y sustancias químicas, será hecho por las Secretarías de la Defensa Nacional o de Marina.

Los permisos específicos que se requieran en estas actividades serán otorgados por las Secretarías de la Defensa Nacional o de Marina.

Las dependencias oficiales y los organismos públicos federales que realicen estas actividades, se sujetarán a las disposiciones legales que las regulen.

Artículo 34. Los permisos a que se refiere el artículo anterior no eximen a los interesados de cubrir los requisitos que señalen otras disposiciones legales, según la naturaleza de sus actividades.

Artículo 35. En los casos a que se refieren los artículos 33 y 34 de esta ley se requerirá la conformidad de las autoridades locales y municipales del lugar respecto a la seguridad y ubicación de los establecimientos correspondientes.

Artículo 36. Las actividades industriales y comerciales relacionadas con armas, municiones, explosivos y demás objetos que regula esta ley, se sujetarán a las disposiciones que dicte la Secretaría de la Defensa Nacional. Cuando el material sea para el uso exclusivo de la Armada de México, esas actividades se sujetarán a las disposiciones de la Secretaría de Marina.

Artículo 37. Las disposiciones de este título son aplicables a todas las actividades relacionadas con las armas, objetos y materiales que a continuación se mencionan:

I. Armas

- a) Todas las armas de fuego permitidas;
- b) Armas de gas;
- c) Cañones industriales; y
- d) Las partes constitutivas de las armas anteriores.

II. Municiones

- a) Municiones y sus partes constitutivas destinadas a las armas señaladas en la fracción anterior; y
- b) Los cartuchos empleados en las herramientas de fijación de anclas en la industria de la construcción y que para su funcionamiento usan pólvora.

III. Pólvoras y explosivos

- a) Pólvoras en todas sus composiciones;
- b) Ácido pícrico;

- c) Dinitrotolueno;
- d) Nitroalmidones;
- e) Nitroglicerina;
- f) Nitrocelulosa: Tipo fibrosa, humectada en alcohol, con una concentración de 12. 2 por ciento de nitrógeno como máximo y con 30 por ciento de solvente como mínimo. Tipo cúbica (densa-pastosa), con una concentración del 12. 2 por ciento de nitrógeno como máximo y hasta el 25 por ciento de solvente como mínimo;
- g) Nitroguanidina;
- h) Tetril;
- i) Pentrita (PETN) o penta eritrita tetranitrada;
- j) Trinitrotolueno;
- k) Fulminato de mercurio;
- l) Nitruros de plomo, plata y cobre;
- m) Dinamitas y amatoles;
- n) Estifanato de plomo;
- o) Nitrocarbonitratos (explosivos al nitrato de amonio);
- p) Ciclonita (RDX);
- q) En general, toda sustancia, mezcla o compuesto con propiedades explosivas.

IV. Artificios

- a) Iniciadores;
- b) Detonadores;
- c) Mechas de seguridad;
- d) Cordones detonantes;
- e) Pirotécnicos.
- f) Cualquier instrumento, máquina o ingenio con aplicación al uso de explosivos.

V. Sustancias químicas relacionadas con explosivos

- a) Cloratos;
- b) Percloratos;
- c) Sodio metálico;
- d) Magnesio en polvo;
- e) Fósforo.
- f) Todas las que por sí solas o combinadas sean susceptibles de emplearse como explosivos.

Artículo 38. Los permisos específicos a que se refiere el artículo 33 de esta ley pueden ser

- I. Generales, que se concederán a negociaciones o personas que se dediquen a estas actividades de manera permanente;
- II. Ordinarios, que se expedirán en cada caso para realizar operaciones mercantiles entre sí o con comerciantes de otros países, a las negociaciones con permiso general vigente; y
- III. Extraordinarios, que se otorgarán a quienes de manera eventual tengan necesidad de efectuar alguna de las operaciones a que este título se refiere.

Artículo 39. Las Secretarías de la Defensa Nacional o de Marina podrán negar, suspender o cancelar discrecionalmente los permisos a que se refiere el artículo anterior, cuando las actividades amparadas con los permisos entrañen peligro para la seguridad de las personas, instalaciones, o puedan alterar la tranquilidad o el orden público.

Artículo 40. Los permisos son intransferibles.

Los generales tendrán vigencia durante el año en que se expidan, y podrán ser revalidados a juicio de las Secretarías de la Defensa Nacional o de Marina.

Los ordinarios y extraordinarios tendrán la vigencia que se señale en cada caso concreto.

Artículo 41. Las fábricas, plantas industriales, talleres, comercios y demás establecimientos que se dediquen a las actividades reguladas en este título, deberán reunir las condiciones de seguridad, funcionamiento técnico, ubicación y producción que se determinen en el reglamento.

Capítulo II De las Actividades y Operaciones Industriales y Comerciales

Artículo 42. Los permisos generales para la fabricación, organización, reparación y actividades conexas respecto de las armas, objetos y materiales que señala este título, incluyen la autorización para la compra de las partes o elementos que se requieran.

Artículo 43. Los particulares que deseen adquirir armas, cartuchos, municiones, balas o elementos constitutivos para cartuchos a los que alude esta ley, deberán hacerlo a través de las Secretarías de la Defensa Nacional o de Marina. Estas dependencias fijarán los procedimientos, formatos y cantidades a los que podrán acceder los particulares.

Artículo 44. La compraventa de armas y cartuchos de uso exclusivo del Ejército, Armada y Fuerza Aérea, se hará por conducto y en los términos y condiciones que señalen los ordenamientos que expida la Secretaría de la Defensa Nacional o la Secretaría de Marina, según corresponda.

Artículo 45. La Secretaría de la Defensa Nacional establecerá, mediante disposiciones administrativas generales, los términos y condiciones relativos a la adquisición de armas y municiones que realicen las dependencias y entidades del Ejecutivo federal, de los estados, del Distrito Federal y de los municipios, así como los particulares para los servicios de seguridad autorizados o para actividades deportivas de tiro y cacería.

Dichas disposiciones deberán coadyuvar a lograr los fines de esta ley y propiciar las condiciones que permitan a las autoridades federales y locales cumplir con la función de seguridad pública a su cargo.

Capítulo III De la Importación y Exportación

Artículo 46. Las armas, objetos y materiales a que se refiere esta ley podrán ser importados o exportados exclusivamente a través de la Secretaría de la Defensa Nacional mediante los procedimientos y limitaciones que ésta determine.

Artículo 47. Cuando las armas, objetos y materiales de importación o exportación comercial se encuentren en poder de la aduana respectiva, los interesados lo comunicarán a la Secretaría de la Defensa Nacional para que ésta designe representante que intervenga en el despacho aduanal correspondiente, sin cuyo requisito no podrá permitirse el retiro del dominio fiscal o la salida del país.

Capítulo IV Del Transporte

Artículo 48. Los permisos generales para cualesquiera de las actividades reguladas en este título, incluyen la autorización para el transporte dentro del territorio nacional, de las armas, objetos y materiales que amparen, pero sus tenedores deberán sujetarse a las leyes, reglamentos y disposiciones relativos.

Artículo 49. La transportación que se derive de permisos concedidos por las Secretarías de la Defensa Nacional o de Marina a personas o negociaciones, para realizar alguna o algunas de las actividades señaladas en este título, deberá ajustarse a las medidas de seguridad que se precisen en los permisos.

Artículo 50. Las personas o negociaciones que cuenten con permiso general para el transporte especializado de las armas, objetos y materiales comprendidos en este título, deberán exigir de los remitentes copia autorizada del permiso que se les haya concedido.

Artículo 51. Las personas que se internen al país en tránsito, no podrán llevar consigo ni adquirir las armas, objetos y materiales mencionados en este título.

Artículo 52. Cuando el Servicio Postal Mexicano acepte envíos de armas, objetos y materiales citados en este título, deberá exigir el permiso correspondiente.

Capítulo V Del Almacenamiento

Artículo 53. El almacenamiento de las armas, objetos y materiales a que se refiere este título, deberá sujetarse a los requisitos, tablas de compatibilidad y distancia-cantidad que señale la Secretaría de la Defensa Nacional.

Capítulo VI Del Control y Vigilancia

Artículo 54. Las negociaciones que se dediquen a las actividades reguladas en esta ley, tienen obligación de dar las facilidades necesarias a las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina para practicar visitas de inspección.

Artículo 55. En caso de alteración de la tranquilidad pública, las autoridades a quienes corresponde la aplicación de esta ley, dictarán dentro de los ámbitos de su competencia, las medidas necesarias para asegurar el estricto cumplimiento de las disposiciones de suspensión o cancelación de los permisos.

Artículo 56. En caso de guerra o alteración del orden público, las fábricas, plantas industriales, talleres, almacenes y establecimientos comerciales que fabriquen, produzcan, organicen, reparen, almacenen o vendan cualesquiera de las armas, objetos y materiales aludidos en esta ley, previo acuerdo del presidente de la República, quedarán bajo la dirección y control de las Secretarías de la Defensa Nacional o de Marina, de conformidad con los ordenamientos legales que se expidan.

Artículo 57. Las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina, cuando lo estimen necesario, inspeccionarán las condiciones de seguridad de las instalaciones en fábricas, plantas industriales, talleres, almacenes, polvorines y vehículos destinados a las actividades a que se refiere este título.

Artículo 58. Los permisionarios a que se refiere este título están obligados a cumplir las medidas de información, control y seguridad que establezca la Secretaría de la Defensa Nacional, con sujeción a esta ley.

Artículo 59. Se prohíben los remates de las armas, objetos y materiales mencionados en esta ley.

Título Cuarto Sanciones

Capítulo Único

Artículo 60. Las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina, así como las demás autoridades federales, estatales, del Distrito Federal o municipales que desempeñen funciones de seguridad, recogerán las armas, previa expedición obligatoria del recibo correspondiente, a todas aquellas personas que las porten sin licencia, sin llevar ésta consigo, o a quienes teniéndola, hayan hecho mal uso de las armas.

El arma recogida por no llevar el interesado la licencia, será devuelta previo pago de una multa de cien días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal y la exhibición de la licencia. El plazo para exhibir la licencia será de quince días.

Para los efectos del pago de la multa antes mencionada, se turnará la infracción, a la brevedad, a la autoridad fiscal federal correspondiente.

Artículo 61. Cuando se asegure o recoja un arma en términos del artículo anterior, el funcionario que lo realice deberá informarlo de inmediato a su superior, quien lo hará del conocimiento del Registro Único de Armas y Explosivos de la Secretaría de la Defensa Nacional, así como de las demás autoridades que establezcan las disposiciones legales aplicables, para los efectos que procedan. Si no se dan los informes citados, el responsable deberá cubrir el importe de una multa de 50 SMGVDF.

Se equipara al delito de robo previsto en el artículo 367 del Código Penal para el Distrito Federal en materia de fuero común y para toda la república en materia de fuero federal, y se aplicarán las mismas penas, cuando el servidor público que asegure o recoja un arma no la entregue a su superior jerárquico o, en su caso, a la autoridad competente.

Artículo 62. Se cancelará el registro del club o asociación de tiro o cacería que deje de cumplir cualquiera de las obligaciones que les impone esta ley y su reglamento.

Se suspenderá la licencia de portación de armas destinadas al deporte de tiro o cacería, cuando se haya cancelado el registro del club o asociación a que pertenezca el interesado, hasta que éste se afilie a otro registrado en las Secretarías de la Defensa Nacional o de Marina, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 20 y en el último párrafo del artículo 24 de esta ley.

Se cancelará la propia licencia cuando su tenedor infrinja alguno de los deberes que le señale esta ley y su Reglamento, o cuando deje de pertenecer al Club o Asociación del que fuere miembro.

Artículo 63. Se sancionará con penas de dos a siete años de prisión a quien porte un arma sin tener expedida la licencia correspondiente.

En caso de que se porten dos o más armas, la pena correspondiente se aumentará hasta en dos terceras partes.

Artículo 64. Se impondrá de uno a seis años de prisión a quienes transmitan la propiedad de un arma sin el permiso correspondiente.

La transmisión de la propiedad de dos o más armas, sin permiso, o la reincidencia en la conducta señalada en el párrafo anterior, se sancionará conforme al artículo 71 Bis de esta ley.

Artículo 65. Se entiende por acopio la posesión de más de cinco armas, sin los permisos o licencias correspondientes.

Para la aplicación de la sanción por delitos de portación o acopio de armas, el juez deberá tomar en cuenta la actividad a que se dedica el autor, sus antecedentes y las circunstancias en que fue detenido.

Artículo 66. Al que sin el permiso correspondiente hiciere acopio de armas, se le sancionará con prisión de dos a nueve años.

Artículo 67. Al que posea cartuchos en cantidades mayores a las permitidas, se le sancionará con prisión de uno a cuatro años

Artículo 68. Se impondrá de cinco a treinta años de prisión:

I. Al que participe en la introducción en el territorio nacional, en forma clandestina, de armas, municiones, sujetos a control, de acuerdo con esta ley;

II. Al servidor público, que estando obligado por sus funciones a impedir esta introducción, no lo haga. Además, se le impondrá la destitución del empleo o cargo e inhabilitación para desempeñar cualquier cargo o comisión públicos; y

III. A quien adquiera los objetos a que se refiere la fracción I para fines mercantiles.

Artículo 69. Al residente en el extranjero que por primera ocasión introduzca una sola arma de las referidas en el párrafo anterior, únicamente se le impondrá sanción administrativa de doscientos días de SMGVDF y se le recogerá el arma previa expedición del recibo correspondiente. Cuando a la persona a quien se le haya recogido el arma salga del país, se le devolverá el arma previa entrega del recibo correspondiente.

Artículo 70. Las penas establecidas en esta ley se aumentarán hasta en una mitad cuando el responsable sea o haya sido servidor público de alguna corporación policial, miembro de algún servicio privado de seguridad o miembro del Ejército, Armada o Fuerza Aérea en situación de retiro, de reserva o en activo.

Artículo 71. Se impondrán de cinco a quince años de prisión

I. A quienes fabriquen o exporten armas, municiones, cartuchos y explosivos sin el permiso correspondiente;

II. A los comerciantes en armas que sin permiso transmitan la propiedad de los objetos a que se refiere la fracción I; y

III. A quienes dispongan indebidamente de las armas con que se haya dotado a los cuerpos de policía federales, estatales o municipales o al Ejército, Armada o Fuerza Aérea.

Artículo 72. Se impondrán de dos a siete años de prisión a quienes sin el permiso respectivo

I. Compren explosivos; y

II. Transporten, organicen, reparen, transformen o almacenen los objetos aludidos en esta ley.

Artículo 73. Se impondrán de un mes a dos años de prisión a quienes

I. Manejen fábricas, plantas industriales, talleres, almacenes y demás establecimientos que se dediquen a las actividades reguladas por esta ley, sin ajustarse a las condiciones de seguridad a que estén obligados;

II. Remitan los objetos materia de esta ley, si el transporte se efectúa por conducto de empresas no autorizadas;

III. Realicen el transporte a que se refiere la fracción anterior; y

IV. Enajenen explosivos, artificios y sustancias químicas relacionadas con explosivos, a negociaciones o personas que no tengan el permiso correspondiente de las Secretarías de la Defensa Nacional o de Marina.

Artículo 74. Las armas materia de los delitos señalados en este capítulo, serán decomisadas para su clasificación resguardo y asignación. Las de uso exclusivo del Ejército, Armada y Fuerza Aérea se destinarán a dichas instituciones, y las de valor histórico, cultural, científico o artístico, se destinarán al Museo de Armas de las Secretarías de la Defensa Nacional o de Marina. Los objetos, explosivos y demás materiales decomisados se aplicarán a obras de beneficio social.

Artículo 75. Por la infracción de cualquiera de las normas de la presente ley, independientemente de las sanciones establecidas en este capítulo, las Secretarías de la Defensa Nacional o de Marina podrán, en los términos que señale el reglamento, suspender o cancelar los permisos que hayan otorgado.

Transitorios

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

Artículo Segundo. Se abroga la actual Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos.

Artículo Tercero. En tanto se expida la reglamentación de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, se aplicarán las disposiciones relativas de los reglamentos en vigor que no se opongan a lo dispuesto en la misma.

Artículo Cuarto. A los 90 días de vigencia de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, quedarán sin efecto todas las licencias de portación de armas expedidas con anterioridad.

Artículo Quinto. Dentro de los 90 días siguientes a la fecha en que entre en vigor la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, los comercios e industrias deberán ajustarse a lo preceptuado en la misma.

Artículo Quinto. El reglamento correspondiente señalará la forma y términos en que los particulares deberán deshacerse de las armas que, habiendo estado permitidas y ya registradas a la fecha de la publicación de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, quedan prohibidas.

Artículo Sexto. Se derogan todas las disposiciones que se opongan a la presente ley.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 15 de marzo de 2011.

Diputado Juan José Cuevas García (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 27 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA LETICIA QUEZADA CONTRERAS, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

El derecho al agua potable y al saneamiento es un derecho humano esencial para el disfrute pleno de la vida. El agua potable y el saneamiento no son solamente elementos o componentes principales de otros derechos como “el derecho a un nivel de vida adecuado”.

Exposición de Motivos

1. “Los seres humanos somos esencialmente agua”. Alrededor de dos terceras partes de nuestro organismo están compuestas de agua. Un 75 por ciento de nuestro cerebro está constituido por agua, y el agua es el principal vehículo de las transmisiones electroquímicas de nuestro organismo.” Nuestra sangre circula como un enjambre de ríos en nuestro cuerpo. El agua en la sangre ayuda a transportar nutrientes y energía a nuestro organismo. El agua también aleja de nuestras células los productos de desecho para su excreción. El agua ayuda a regular la temperatura de nuestro cuerpo. ¹

2. El agua desde la antigüedad ha sido considerada como el bien vital por excelencia, que en sustancia es más que un bien, **es un valor en sí**, ya que es dador de vida, y al ser el elemento vital para el humano, adquiere una jerarquía tal que requiere una reflexión profunda hacia donde caminamos como sociedad, y que se está haciendo con el líquido vital.

3. El derecho a la salud fue originalmente reconocido en 1946 por la Organización Mundial de la Salud. En 1948 la Declaración Universal de los Derechos Humanos declaró, entre otros, el “derecho a la vida”, el “derecho a la educación” y el “derecho al trabajo”. En 1966 se avanzó en el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales con el reconocimiento entre varios otros del “derecho a la seguridad social”, y “el derecho a un nivel de vida adecuado” que incluye una alimentación, vestido y vivienda adecuados.”

4. Sin embargo, el **derecho humano al agua** ha seguido sin ser reconocido plenamente aunque existen claras referencias en varios instrumentos internacionales como: la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, la Convención sobre los Derechos del Niño y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.”

5. Por eso, es necesario reconocer el derecho humano al agua y al saneamiento en momentos en los cuales las enfermedades provocadas por falta de agua potable y saneamiento provocan más muertes que cualquiera de las guerras.

6. A nivel mundial aproximadamente una de cada ocho personas no tiene agua potable. En sólo un día más de 200 millones de horas del tiempo de las mujeres se consumen en recolectar y transportar agua para sus hogares. La situación de la falta de saneamiento es aún mucho peor porque afecta a 2 mil 600 millones de personas que equivalen a 40 por ciento de la población mundial.

7. Según el Informe de la Experta Independiente sobre saneamiento: “El saneamiento, más que muchas otras cuestiones de derechos humanos, evoca el concepto de la dignidad humana...”. En todo momento la mitad de las camas de los hospitales de todo el mundo están ocupadas por

pacientes que padecen enfermedades asociadas con la falta de acceso al agua potable y la falta de saneamiento.

8. Los derechos humanos no nacieron como conceptos totalmente desarrollados, son fruto de una construcción dada por la realidad y la experiencia. Por ejemplo el derecho humano a la educación y al trabajo que están en la Declaración Universal de los Derechos Humanos se fueron construyendo y precisando en el tiempo, con el Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales y en otros instrumentos internacionales tales como la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Lo mismo debe ocurrir con el derecho humano al agua y al saneamiento.

9. La Cumbre Mundial sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio está muy próxima y es necesario dar una señal muy clara al mundo de que el agua potable y el saneamiento son un **derecho humano en nuestro país** .

10. México ocupa el segundo lugar entre los países que más agua consumen, tanto per cápita como de líquido embotellado, por lo que esta producción se perfila como uno de los negocios más grandes y lucrativos. En tres décadas, en el mundo ha pasado de casi nada a ser la segunda mercancía que más dinero mueve, después del petróleo. De 310 millones de litros de agua purificada que se consumen, 40 por ciento lo producen Bonafont, Nestlé, Coca-Cola y Pepsi. El resto del líquido lo embotellan comunidades y sistemas independientes.²

11. La industria de refrescos, aguas y cervezas extrae cada año 122 millones 908 mil 506 metros cúbicos, los porcentajes de disposición de agua que hace FEMSA (casi la mitad de esa cifra) aparecen como una cantidad realmente descomunal, aberrante e inmoral”. Sobre todo si la producción de refrescos o agua embotellada “no representa una verdadera condición que favorezca la soberanía económica de ningún país, ni tampoco una elevación en la calidad de vida de la población y que, detrás de la expansión de la industria de embotellado del líquido, se esconde la privatización de los sistemas públicos de agua potable de la nación”.

12. En 2006, la venta de agua embotellada en México, incluyendo garrafones de 19 litros, fue de 2 mil 554.74 millones de dólares y un año después llegó a 2 mil 778 millones de dólares. Tan sólo **Coca-Cola Femsa** (con matriz en Monterrey) vende un volumen tal de refrescos que el agua para producirlos equivale al consumo normal diario de 14 millones 500 mil personas (dos litros por persona).

13. Hoy la Cámara de Diputados debe cumplir al límite de sus posibilidad los exhortos a proporcionar recursos financieros y propicien el aumento de la capacidad y la transferencia de tecnología por medio de la asistencia y la cooperación internacionales, en particular a los países en desarrollo, a fin de intensificar los esfuerzos por proporcionar a toda la población un acceso económico al agua potable y el saneamiento.

14. El derecho al agua potable y al saneamiento es un derecho humano esencial para el disfrute pleno de la vida. El agua potable y el saneamiento no son solamente elementos o componentes principales de otros derechos como “el derecho a un nivel de vida adecuado”. El derecho al agua potable y al saneamiento son derechos independientes que como tal deben ser reconocidos.

15. No es suficiente exhortar a los estados a que cumplan con sus obligaciones de derechos humanos relativas al acceso al agua potable y al saneamiento. Es necesario convocar a los Estados a promover y proteger el derecho humano al agua potable y al saneamiento.

16. En un estudio reciente (marzo de 2003) titulado Informe mundial de desarrollo del agua”, en el que la Organización de las Naciones Unidas (ONU) evaluó a 122 países de acuerdo con su calidad de agua, México ocupa el lugar 106, lo cual lo ubica como el peor país en América Latina en este sentido.³

17. Craso error, cometieron los órganos de gobierno de otras comunidades políticas al privatizar la gestión del agua, ejemplo de ello tenemos la privatización en el contexto internacional, el caso de Argentina el cual refleja el incumplimiento de las promesas iniciales en perjuicio de los habitantes.

18. Argentina fue pionera en la privatización de servicios de agua y saneamiento. En su momento, la de Obras Sanitarias de la Nación fue la concesión más grande del mundo, porque abarcó Buenos Aires, y 14 distritos vecinos. Dicha licitación implicó el incremento de tarifas, cuando en un principio se había prometido el control de ellas, como en el caso de México que se han hecho manifestaciones públicas del jefe de Gobierno en el sentido: que al abrirse paso a la iniciativa privada en la distribución, cobro y mantenimiento de la infraestructura hidráulica habrá control en las tarifas.

19. Las condiciones de la licitación en Argentina establecían que el consorcio adjudicatario obtendría la concesión por 30 años asumiendo el compromiso de reducción de tarifas vigentes al momento de la privatización, de no incrementarlas durante 10 años y mejorar los servicios. Pero, paradójicamente, el gobierno dispuso un incremento de tarifas de 74 % antes del traspaso, de manera que la concesión resultara más atractiva a los inversores. Atendiendo por supuesto a las maravillosas reglas del capitalismo que en esencia siempre serán en perjuicio de la comunidad, teniendo mayor repercusión en las clases económicamente más débiles.

20. Casualmente tres de las empresas que inyectaron sus capitales en Argentina, actualmente han invertido en nuestro país como son el caso de la francesa Suez Lyonnaise, así como la Sociedad de Aguas de Barcelona y la Compagnie Generale des Aux. Las promesas del gobierno y de las empresas mencionadas de no incrementar las tarifas por el servicio del agua y la mejora de la infraestructura de dicho servicio, fueron incumplidas en detrimento del pueblo argentino.

21. Los problemas que se han generado con esta nueva visión privatizadora del líquido vital, no solo han sido de naturaleza económica, sino también conflictos sociales que han terminado en violación de derechos humanos y lo que es más lamentable, la pérdida de vidas humanas.

22. Un ejemplo de ello es el caso de Cochabamba en Bolivia, la compañía operadora del agua en Cochabamba. En medio de negociaciones turbias la empresa Aguas de Tunari, empresa que su mayor parte era inversión de capital de la empresa británica “International Water Co”, iniciando operaciones en noviembre de 1999, y tan sólo pocas semanas más tarde se presentaron las primeras señales de descontento social.

23. Había sido pactado desde el comienzo del contrato un incremento de 35% en la tarifa del agua; sin embargo, esta decisión y otras acciones administrativas de la compañía se sumaron para producir un impacto mucho mayor en los cobros, alcanzando en algunos casos hasta el doble y el triple de los cargos que venían pagándose, y elevando las facturas hasta un 25% del ingreso promedio de los ciudadanos de Cochabamba.

24. El pueblo organizado integrado por académicos, estudiantes, ecologistas y campesinos indígenas, se movilizó para realizar protestas en un principio pacíficas que posteriormente

terminaron en crímenes cometidos por las autoridades, pero que al final logro la expulsión de la iniciativa privada.

25. Cabe resaltar en primer lugar, que dicho fenómeno social se gestó en el inicio de la negociación con un proyecto pobremente diseñado, así como la falta de transparencia y participación social durante la gestión del proceso político y la asignación del contrato.

26. En segundo lugar los factores determinantes para la detonación del conflicto social fueron los términos asimétricos del contrato a la realidad social, el incremento inmediato de las tarifas que superó la capacidad de pago de los usuarios así como las cláusulas abusivas del contrato que otorgaba a la empresa concesionada derechos exclusivos sobre todos los recursos hídricos.

27. En nuestra experiencia nacional, Aguascalientes es el caso paradigmático de los costos elevados de las tarifas por el consumo de agua potable con \$13.60 pesos por metro cúbico –de acuerdo con la Comisión Nacional del Agua– y fue la primera urbe en la que los servicios de extracción, distribución y saneamiento fueron cedidos a una empresa privada. Sin un proceso de licitación, en 1995 se le otorgó una concesión por 30 años a Vivendi-ICA.

28. El servicio total está a cargo de la empresa Concesionaria de Aguas de Aguascalientes Sociedad Anónima, propiedad de la francesa Compagnie Generale Des Eaux. Antes de la concesión, la población pagaba alrededor de 20 pesos por un consumo de 40 metros cúbicos, pero en 1996 el aumento fue de 200 por ciento y ahora una familia debe pagar 172 pesos por 20 metros cúbicos. Aunado al hecho de que la escasez de agua se mantiene al menos en 30 y 40 por ciento de las colonias.

29. Otro caso de privatización es el municipio de Benito Juárez. Ahí, desde 1993 opera la empresa Desarrollos Hidráulicos de Cancún, con la participación de la empresa francesa Suez. La concesión otorgada por 30 años incluyó la planeación de la obra, construcción de infraestructura, inversión, operación del servicio, medición, facturación, recaudación, administración, alcantarillado sanitario y saneamiento.

30. Durante 10 años la empresa no invirtió en infraestructura y la situación llegó a tal crisis, que en 1998 el gobierno tuvo que intervenir para rescatarla. Actualmente tiene una tarifa de 5.79 pesos el metro cúbico, según datos de la Comisión Nacional del Agua.

31. Otro ejemplo de privatización la creación de la empresa mixta Aguas de Saltillo, con la participación de Aguas de Barcelona. Los habitantes de Saltillo deben pagar altas cuotas por el servicio y al menor retraso se les priva del líquido de primera necesidad. Años después, una auditoría del Congreso de la entidad documentó cobros indebidos de la empresa por alrededor de 6 millones de dólares.

32. Como hemos escuchado en el contexto internacional como nacional la privatización del líquido vital ha generado perjuicios así como incremento en las tarifas con elevados costos, servicio de mala calidad y abusos en la prestación del servicio, por lo que lugar de satisfacer las necesidades de la población solo ha generado perjuicios a ésta.

33. Las ambiciones privatizadoras tienen sus orígenes en el sentido especulativo que se le dio en la conferencia Dublín sobre el Agua y el Ambiente de la Organización Meteorológica Mundial, WMO, en 1992, que su cuarto principio en las resoluciones finales, estableció: “El agua tiene un valor económico, en todos y cada uno de sus usos en competencia, y en consecuencia debe ser

reconocida ante todo como un bien económico (...) En el pasado, el error de no reconocer un papel central al valor económico del agua ha conducido a dilapidar y a usar el recurso en forma dañina para el ambiente. Manejar el agua como un bien económico es una estrategia importante para lograr su uso equitativo y eficiente”.

34. Dichas resoluciones han servido como bandera a los organismos internacionales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, para impulsar políticas de privatización del líquido vital, particularmente en Latinoamérica. En este orden de ideas no debe olvidarse que el agua al ser un elemento vital y escaso adquiere para los intereses del poder económico un valor estratégico y de control político para años venideros.

35. Dichos organismos internacionales le han atribuido una cualidad de naturaleza económica a los recursos hídricos olvidando, o más bien tratando de hacer creer a la sociedad mundial esa ideología, dándole características al vital líquido como solo una mercancía cuando dicho líquido vital es un derecho humano universalmente reconocido.

36. No olvidemos que México suscribió un Instrumento internacional denominado **“Pacto sobre Derechos Económicos y Culturales”** en el cual establece en su artículo 11 párrafo primero que los países firmantes se obligan a reconocer y garantizar el derecho humano a un nivel de vida adecuado que trae inmerso el derecho al agua, concepto desarrollado por la Observación General número 15 al Instrumento internacional mencionado, y que a la letra establece, lo siguiente:

1. Los Estados Partes 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. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento.

37. Como podemos ver dicho Instrumento internacional, suscrito por el Estado mexicano, obliga a éste y por tanto a todos los órdenes de gobierno, a ser observado y que se tomen las medidas necesarias para que sus gobernados tengan un nivel de vida adecuado, concepto que es analizado y desarrollado por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas por la Observación General número 15, que establece los siguientes lineamientos:

“El derecho humano al agua garantiza a todas las personas el agua en cantidad suficiente, en condiciones de seguridad y aceptabilidad, siendo físicamente accesible y asequible para usos personales y domésticos. Se necesita una cantidad adecuada de agua segura para evitar muertes por deshidratación, reducir el riesgo de enfermedades transmitidas por el agua y satisface las necesidades de consumo, cocina, y hábitos higiénicos personales y domésticos”.

“Los estados miembros tienen la obligación de incrementar progresivamente los servicios de saneamiento, especialmente en zonas rurales y deprimidas, teniendo en cuenta las necesidades de mujeres y niños”.

38. Es importante enunciar que dicho comentario General al Pacto Internacional de Derechos, Económicos, Sociales y Culturales es una interpretación legal oficial del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, organismo que supervisa el cumplimiento del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales que está gobernado por el Consejo Económico y Social de la ONU y por la Asamblea General y su finalidad es proporcionar a los gobiernos una interpretación de dicho Pacto Internacional.

39. El acceso al líquido vital, se encuentra inmerso en un marco de derechos humanos que el Estado debe asegurar, en forma progresiva así como lograr que toda la población tenga acceso al agua potable segura, de forma equitativa y sin discriminación.

40. En esa lógica el gobierno debe generar las estrategias y planes de acción a nivel nacional que le permita moverse de forma expeditiva y eficaz para hacer realidad el derecho al agua”. Dichas estrategias deberán:

- Estar basadas principios de los derechos humanos
- Abarcar todos los aspectos del derecho al agua
- Definir objetivos claros y precisos
- Fijar metas a alcanzar y plazos
- Crear las políticas adecuadas y los correspondientes indicadores.

41. La naturaleza de este derecho implica que no solo el gobierno se abstenga de cualquier acto que impida el goce de este derecho, sino que garantice el derecho al agua. Si dicho ordenamiento jurídico da la pauta para que la sociedad civil exija al gobierno el reconocimiento y cumplimiento de dicho derecho, con mayor razón nuestra obligación como miembros de un órgano colegiado que fue constituido por la voluntad de la ciudadanía, es hacer valer ese derecho humano, tutelar por su cumplimiento y exigir se explique y pormenore lo que se ha hecho al respecto para garantizar dicho derecho.

42. En el supuesto que operase la privatización del servicio del agua, como una consecuencia necesaria de dicho proceso, las tarifas por el uso de este vital líquido incrementaría y además se generaría otra consecuencia lógica, la privación del uso del agua a los habitantes que no cumplieran con el pago, que inclusive dicho corte de agua sería sin consideración alguna.

43. La lógica del capitalismo es clara, si hay inversión es porque existe un interés de lucro y por tanto debe haber una utilidad, la cual se obtendrá de la prestación del servicio. La iniciativa privada no va a invertir sin obtener ese beneficio, utilidad inicial que obtendrá del incremento de las tarifas, ya que tiene que recuperar la inversión inicial a corto plazo, y la utilidad posterior será en forma paulatina es decir incrementando las tarifas, generando así un negocio altamente rentable, lucrando con una necesidad humana, y de un derecho reconocido universalmente.

44. La privatización del servicio del agua en lugar de solucionar la problemática que se está viviendo, lo único que ocasionaría son violaciones a derechos humanos, así como la ineficacia en la solución al abastecimiento del agua en el Distrito Federal. Es cierto que se requiere una gran inversión para solucionar la problemática del agua, sin embargo la privatización de la gestión del servicio del agua no solucionará el problema, y mucho menos garantiza el derecho humano al agua.

45. Es de mencionarse, que con fecha 26 de julio del 2010, la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas en su Sexagésimo cuarto período de sesiones aprobó el proyecto de resolución: El derecho humano al agua y el saneamiento, declarando en esencia lo siguiente:

“1. Declara el derecho al agua potable y el saneamiento como un derecho humano esencial para el pleno disfrute de la vida y de todos los derechos humanos;

2. Exhorta a los Estados y las organizaciones internacionales a que proporcionen recursos financieros y propicien el aumento de la capacidad y la transferencia de tecnología por medio de la asistencia y la cooperación internacionales, en particular a los países en desarrollo, a fin de intensificar los esfuerzos por proporcionar a toda la población un acceso económico al agua potable y el saneamiento;

3. Acoge con beneplácito la decisión del Consejo de Derechos Humanos de pedir a la experta independiente sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el acceso al agua potable y el saneamiento que presente un informe anual a la Asamblea General, y alienta a la experta independiente a que siga trabajando en todos los aspectos de su mandato y, en consulta con todos los organismos, fondos y programas pertinentes de las Naciones Unidas, incluya en el informe que presente a la Asamblea en su sexagésimo sexto período de sesiones las principales dificultades relacionadas con la realización del derecho humano al agua salubre y potable y el saneamiento, y el efecto de estas en la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.”

En consecuencia, se propone reformar el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de constitucionalizar el derecho humano al agua y al saneamiento que tiene toda persona que se encuentre en territorio mexicano.

Por lo anteriormente expuesto, y con fundamento en los artículos 71 fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 77 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a consideración del Pleno de esta H. Cámara de Diputados, la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el se adiciona un tercer párrafo al artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Primero.- Se adiciona un tercer párrafo al artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 27. La propiedad...

...

El Estado Mexicano reconoce el derecho al agua potable y el saneamiento como un derecho humano esencial para el pleno disfrute de la vida y de todos los derechos humanos.

...

Transitorios

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

Segundo. Para su mayor difusión publíquese en 3 diarios de difusión nacional

Notas

1 Pablo Solón* *Derecho humano al agua y saneamiento*. Intervención del embajador de Bolivia ante la ONU durante la Asamblea General. En la sesión del miércoles 28 de julio el organismo reconoció al agua potable y al saneamiento básico como un derecho humano esencial <http://www.jornada.unam.mx/2010/08/01/index.php?section=opinion&article=023a1eco>

2 <http://www.jornada.unam.mx/2009/06/08/index.php?section=sociedad&article=045n1soc>

3 <http://espacioperdido.blogspot.com/2006/06/el-negocio-del-agua-embotellada-en.html>

Palacio Legislativo, a los 3 días de febrero de 2011.

Diputada Leticia Quezada Contreras (rúbrica)

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 26 Y 74 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO JUAN CARLOS NATALE LÓPEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PVEM

Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 74, fracción III, y se adicionan dos párrafos tercero y cuarto del Apartado A del artículo 26 de la Carta Magna, a efecto de establecer constitucionalmente la planeación nacional de desarrollo como una función de Estado, así como de establecer las bases que deberá precisar y contener el Plan Nacional de Desarrollo; y de facultar al Congreso, a través de la Cámara de Diputados, para examinar, aprobar, supervisar y evaluar la ejecución y cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo, que presenta el diputado Juan Carlos Natale López, del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México de la LXI Legislatura del Honorable Congreso de la Unión.

Problemática

En 1983 fue establecido el Sistema Nacional de Planeación Democrática, lo cual constituyó un importante avance en materia de planeación estratégica. Sin embargo, la participación del Congreso en el diseño y la vigencia del plan, actualmente es marginal, ya que dicha reforma constitucional concentró todo el proceso en el Ejecutivo federal. De tal suerte, la intervención limitada del Legislativo sólo se funda en los artículos 26 de la Constitución y 5o. de la Ley Reglamentaria.

Lo anterior advierte que se reduzca la intervención del Congreso únicamente a un simple examen y opinión y a formular, en dado caso, las observaciones que estime pertinentes durante la ejecución, revisión y adecuaciones del propio Plan, por lo que es evidente que la participación del Legislativo y sus alcances en la ejecución del mismo son limitados en la medida en que la Constitución no señala un medio de control directo del Legislativo hacia el Ejecutivo respecto a la aprobación, supervisión y evaluación de dicho instrumento.

Debido a la importancia que para el desarrollo nacional tiene este instrumento de planeación y con base a las recientes experiencias históricas que señalan la inminente institucionalización legislativa de un Congreso sin mayorías (absolutas) pero con amplia propensión en un futuro a fijar programas compartidos de gobierno provenientes desde el seno del Congreso, entre dos más formaciones políticas, me es prioritario y trascendental proponer a esta soberanía un mecanismo que acredite y legitime, en el Congreso, la propuesta formal de gobierno de parte de quien constituye el Ejecutivo federal mediante el Plan Nacional de Desarrollo.

La participación del Legislativo en el análisis, la discusión, la aprobación, la supervisión, la adecuación y la evaluación del documento debe ser determinante, razón por la cual, es necesario establecer mayores atribuciones del Congreso con base a una política de Estado que involucre a los Poderes Ejecutivo y Legislativo de acuerdo con sus respectivas competencias y facultades, sin que la responsabilidad principal deje de ser del Ejecutivo federal como marcan los vigentes y aplicables párrafos segundo y tercero del artículo 26 constitucional, así como el artículo 4o. de la Ley de Planeación.

Asimismo, nos resulta imperioso fijar bases definidas y precisas sobre la planeación nacional de desarrollo como una función de Estado en el que, constitucionalmente, sea posible su concepción y definición.

Argumentación

Con base en lo establecido en el artículo 3o. de la Ley de Planeación –ordenamiento secundario que regula lo concerniente a la planeación en el país–, la *planeación nacional de desarrollo* es entendida como

La ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política, cultural, de protección del ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la ley establecen.

Lo anterior se destaca dada la obligatoriedad de cada gobierno por prever un modelo y esquema de desarrollo que garantice el bienestar, la seguridad y el crecimiento de la sociedad en su conjunto.

Y es que un hecho permanente que cada vez que se renuevan nuestras instituciones democráticas, en específico el Poder Ejecutivo en cualquier orden de gobierno, éste inmediatamente debe prever y proyectar los programas de corto, mediano y largo plazos que ejecutará.

De ese modo, los instrumentos básicos que hacen posible la política de planeación económica con los cuales los diversos gobiernos fijan sus objetivos, estrategias y metas son a través de los llamados “planes de desarrollo”, producto de un proceso de consulta democrática a través de los sistemas de planeación.

A escala nacional, el concepto de *planeación* en materia económica lo encontramos en los artículos 25 y 26 constitucionales. El primero de ellos establece en el segundo y tercer párrafos lo siguiente:

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.

Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la nación.

El párrafo segundo del artículo 26 establece:

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática... (sic) Habrá un plan nacional de desarrollo, al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la administración pública federal.

Si bien este documento plasma el diagnóstico y la visión del Poder Ejecutivo, no representa por simple añadidura la participación integral y la perspectiva de los demás entes que forman parte del poder público, como el Legislativo.

El párrafo tercero del inciso a) del artículo 26 constitucional establece:

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 por realizar para su elaboración y ejecución.

Subsecuentemente, el párrafo cuarto del mismo artículo 26 añade lo siguiente:

En el sistema de planeación democrática, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la ley.

En concordancia con lo anterior, el artículo 5o. de la Ley de Planeación prevé:

El presidente de la República remitirá el plan al Congreso de la Unión para su examen y opinión. En el ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales y en las diversas ocasiones previstas por esta ley, el Poder Legislativo formulará asimismo las observaciones que estime pertinentes durante la ejecución, revisión y adecuaciones del propio plan.

Ahora bien, entre las múltiples materias en que el Congreso de la Unión está facultado para legislar, encontramos la conducente al de la planeación nacional del desarrollo económico y social, como dicta la fracción XXIX-D del artículo 73 constitucional, siendo la citada Ley de Planeación la expedida para dar cabal cumplimiento a lo establecido en dicha fracción constitucional.

En el artículo 21 de la Ley de Planeación se establece el contenido que deberá integrar el Plan Nacional de Desarrollo, que deberá elaborarse, aprobarse y publicarse –por el Ejecutivo– dentro de un plazo de seis meses, contados a partir de la fecha en que toma posesión el presidente de la República.

Dicho contenido –adicionado mediante reforma publicada en el DOF el 23 de mayo de 2002– refiere a los objetivos nacionales, estrategias y prioridades del desarrollo integral y sustentable del país, además de las previsiones sobre los recursos que serán asignados a tales fines; asimismo, asume que se precisarán los instrumentos y responsables de su ejecución, y establece que incluirá los lineamientos de política de carácter global, sectorial y regional; además de que menciona que sus previsiones se referirán al conjunto de la actividad económica y social, tomando siempre en cuenta las variables ambientales que se relacionen con éstas y regirá el contenido de los programas que se generen en el sistema nacional de planeación democrática.

En cuanto al control y la evaluación de los objetivos y de las prioridades del Plan Nacional de Desarrollo en la administración pública federal, corresponden a la Secretaría de la Función Pública, según se establece en el artículo 18 de la ley reglamentaria, pero también al Congreso de la Unión, de conformidad con el artículo 5 de la ley referida.

Con base en todo lo expuesto, se advierten a todas luces las siguientes conclusiones:

1. Que en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no está explícitamente definido el concepto de “plan nacional de desarrollo”, pese a que el artículo 26 constitucional lo señala literalmente.
2. Que pese a que el mismo artículo 25 establece que 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, así como también establece que al desarrollo económico nacional concurrirán con responsabilidad social el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la nación, la realidad es que, la planeación nacional de desarrollo, no es asumida prescriptivamente mediante el marco jurídico ni en la práctica en términos de una política de Estado, al ser preponderante en su elaboración, aprobación y publicación sólo el Ejecutivo federal.

3. Que sólo la ley reglamentaria en lo concerniente a la planeación, especifica la intervención del Legislativo únicamente en la posibilidad de realizar un simple examen y opinión y a formular, en dado caso, las observaciones que estime pertinentes durante la ejecución, revisión y adecuaciones que haga el Ejecutivo federal al mismo plan, por lo que es evidente que la participación del Legislativo y sus alcances en su ejecución son limitados en la medida en que la Constitución no señala un medio de control directo del Legislativo hacia el Ejecutivo respecto al análisis, aprobación, supervisión y evaluación de dicho instrumento.

4. Que conforme a lo señalado y a las facultades no establecidas en los artículos 26, 74, 76 y 78 constitucionales respecto a la actual –limitada– intervención del Legislativo en la aprobación, supervisión y evaluación del Plan Nacional de Desarrollo, se presume que éste es considerado un acto plenamente administrativo que recae en la esfera de las facultades y obligaciones del presidente de la República conforme a lo señalado en la fracción I del artículo 89 constitucional, de tal suerte que no puede ser considerado un acto que sea necesariamente validado o ratificado en situación alguna por el Legislativo si no se precisa explícitamente en el orden constitucional.

5. Que de acuerdo con lo anterior, por ser un acto que la Constitución vigente y la ley reglamentaria consideran como propio del Ejecutivo, no es viable jurídicamente el sustento de que la planeación nacional de desarrollo sea un acto de Estado, sino sólo obedece a una actividad del Estado que es la ejecutiva.

6. Que el sistema de evaluación de la política de planeación de desarrollo en la práctica sólo aplica en el Ejecutivo y en la propia administración pública federal a través de una dependencia administrativa.

7. Finalmente, se puede decir que el proceso de planeación en México desde el plano federal y estatal sigue siendo unilateral y en cierta medida antidemocrático, pues en un real sistema democrático con equilibrios, pesos y contrapesos el Legislativo debería aprobar, supervisar y evaluar el plan de desarrollo una vez que el Ejecutivo lo presente en un tiempo perentorio asumiendo corresponsablemente las consecuencias jurídicas y políticas a que hubiere lugar en caso de incumplimiento.

Consideraciones sobre la propuesta de reforma constitucional

En un régimen democrático de controles, equilibrios y rendición de cuentas, es imprescindible delinear los referentes mínimos en que los poderes públicos ejercen sus atribuciones y facultades de manera explícita. Lo anterior, en términos de las innumerables recomendaciones que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha hecho en su momento al Congreso cada vez que se desahogan controversias constitucionales por invasión de competencias, tal fue el caso concreto de la controversia constitucional promovida por el Ejecutivo federal en diciembre de 2004 en el marco de la aprobación del decreto de Presupuesto de Egresos de 2005 por la Cámara de Diputados, donde la Corte validó el acto del Presupuesto como un acto meramente administrativo y no legislativo.

De ese modo, se desprende la necesidad de prescribir constitucionalmente ciertas definiciones, contenidos y mecanismos respecto al Plan Nacional de Desarrollo, en aras de fortalecer la función de control y de rendición de cuentas por el Legislativo frente al Ejecutivo, dado el absorbente presidencialismo que ejerce el segundo sobre el primero.

En congruencia con lo anterior, se plantean las siguientes propuestas objeto de la presente iniciativa:

A) Se adiciona un párrafo tercero del Apartado A del artículo 26 constitucional a efecto de definir integralmente la planeación nacional de desarrollo como una función de Estado donde involucra tanto al Poder Ejecutivo como al Legislativo;

B) Se adiciona un párrafo cuarto del mismo Apartado A con el propósito de establecer las bases que deberá precisar y contener el documento denominado “Plan Nacional de Desarrollo” para su elaboración y ejecución; y

C) Se propone reformar la fracción III del artículo 74 constitucional a efecto de que el Congreso, a través de la Cámara de Diputados, esté facultado para examinar, aprobar, supervisar y evaluar la ejecución y cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo que presente el titular del Poder Ejecutivo federal, en los términos que disponga la ley.

En este tenor, un papel de control con alcances vinculatorios posterior a la elaboración y presentación del Plan Nacional de Desarrollo por el Ejecutivo hará más proactiva la función legislativa del Estado a través del Congreso de la Unión.

De este modo, el Legislativo estará obligado a examinar y aprobar la propuesta general de gobierno en términos aplicables al Plan Nacional de Desarrollo y a supervisar y evaluar conforme a la normatividad conducente los avances en su ejecución. Además, asumiría con pleno conocimiento el diagnóstico con que el Ejecutivo fundamenta política, económica y socialmente su actividad ejecutiva sobre la administración pública federal.

Creemos que en tiempos de amplia competencia, pluralismo y alternancia, la planeación y programación de proyectos y programas de desarrollo fundados en modelos de gobernanza, será el medio y el enclave para aterrizar un nuevo estilo y modo de gobernar. La gestión pública no sólo se basa en esquemas de procesos administrativos, sino de nuevos mecanismos de participación y corresponsabilidad social y política; de ello dependerá el éxito o el fracaso de todo gobierno.

Fundamentación

De conformidad con la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 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 se propone la presente iniciativa con proyecto de decreto.

Denominación del proyecto

Iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona el artículo 26, párrafos tercero y cuarto, pasando los actuales tercero y cuarto párrafos a ser quinto y sexto párrafos, respectivamente; y se

reforma el artículo 74, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en términos del siguiente proyecto de

Decreto

Único. Se adiciona el artículo 26, párrafos tercero y cuarto, pasando los actuales tercero y cuarto párrafos a ser quinto y sexto párrafos, respectivamente; y se reforma el artículo 74, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 26.

A. ...

...

La planeación nacional de desarrollo es una función de Estado consistente en la ordenación racional y sistemática de acciones que, con base en el ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo y Legislativo en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política, cultural, de protección al ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la ley establecen.

El Plan Nacional de Desarrollo precisará los objetivos nacionales, estrategias y prioridades del desarrollo integral y sustentable del país; contendrá las previsiones sobre los recursos que serán asignados a tales fines; determinará los instrumentos y responsables de su ejecución; establecerá los lineamientos de política de carácter global, sectorial y regional; sus previsiones se referirán al conjunto de la actividad económica y social, tomando siempre en cuenta las variables ambientales que se relacionen con éstas y regirá el contenido de los programas que se generen en el sistema nacional de planeación democrática.

...

...

Artículo 74. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados

I. y II. ...

III. Examinar, aprobar, supervisar y evaluar la ejecución y cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo que presente el titular del Poder Ejecutivo federal, en los términos que disponga la ley;

IV. a VIII. ...

Transitorios

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

Segundo. En el marco de la presentación, examen, discusión y aprobación del Plan Nacional de Desarrollo que presente el Ejecutivo federal a la Cámara de Diputados, y en términos del artículo 78, fracción IV, la Comisión Permanente emitirá la convocatoria a sesiones extraordinarias con el objeto a que se refiere la fracción III del artículo 74 de esta Constitución.

Tercero. Quedan sin efecto las disposiciones que se opongan al presente decreto.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 17 de marzo de 2011.

Diputado Juan Carlos Natale López (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 74 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE MARY TELMA GUAJARDO VILLARREAL Y SUSCRITA POR VÍCTOR MANUEL CASTRO COSÍO, DIPUTADOS DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

Planteamiento del problema a resolver con la presente iniciativa

La presente iniciativa pretende dotar las bases constitucionales de la reconducción presupuestal como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, para dotar de certeza jurídica y certidumbre financiera a los mecanismos para la conducción económica del país en materia presupuestal, temporal y extraordinaria, en el caso de que el paquete económico no se alcance aprobar en los tiempos ordinarios que fija nuestro marco constitucional y legal.

Exposición de Motivos

La reforma a los procedimientos de aprobación de la Ley de Ingresos y del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, bajo las condiciones de cambio democrático que vive nuestro país, es un elemento imprescindible para dar estabilidad y certidumbre a los procesos de aprobación de dichas disposiciones y para construir un nuevo marco institucional que provea mayor equilibrio entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo.

En las iniciativas presentadas ante el Congreso de la Unión para resolver la laguna Constitucional que en la actualidad padece el procedimiento institucional y evitar la parálisis del Estado, se han propuesto mecanismos conocidos en la doctrina jurídica como “reconducción presupuestaria”, para el caso de que las iniciativas de ingresos y gastos no se encuentren aprobadas al inicio de un ejercicio fiscal y se pueda continuar con las funciones esenciales del Estado.

Que el tercer párrafo de la fracción IV del artículo 74 constitucional dispone que más tardar debe ser aprobado el Presupuesto de Egresos y la Ley de Ingresos el 15 de diciembre, pero deja una laguna jurídica en caso de no ser aprobado en la fecha prevista, se estaría viviendo una incertidumbre económica, salvo la dispuesta el artículo 126 del citado ordenamiento respecto a pasivos laborales.

Pero los gastos necesarios para el crecimiento de un país quedarían en inseguridad, es por ello, que se busca regular la figura de reconducción presupuestal, que en otros países ha sido ejemplo, y se evitan la premura de aprobar una Ley de Ingresos o un Presupuesto de Egresos “Express” que no llega a satisfacer las necesidades de los mexicanos, y sólo sirve para abanderar alguna cúpulas de poder.

Porque de manera responsable, tiene que ser analizado, discutido, valorado el paquete fiscal que rige el crecimiento económico de nuestro país.

Antecedentes

La “reconducción presupuestal” es reconocida por la Convención Nacional Hacendaria como estrategia a seguir a efecto de garantizar certidumbre presupuestal.

La referida reconducción presupuestaria es una figura jurídica consistente en la prórroga de la vigencia de los ordenamientos anuales sobre ingresos y egresos aprobados para el ejercicio fiscal anterior, respecto de conceptos de ingreso y gasto determinados.

Propiamente es una medida transitoria por la que se da cumplimiento al principio de legalidad en la obtención de los ingresos por contribuciones y la aplicación de recursos públicos, a través del establecimiento de una excepción al principio de anualidad de los ordenamientos que establecen los ingresos y egresos autorizados para el sector público.

El autor Miguel Carbonell sostiene lo siguiente con relación a esta figura:

“Durante muchos años tuvo un interés simplemente teórico, pero a partir de 1997 no ha dejado de tener creciente relevancia práctica. Desde luego, se han formulado cualquier género de respuestas, varias de ellas inconsecuentes y sin fundamento constitucional alguno, para tratar de resolver la alarmante situación que padecería el país en caso de iniciar un año sin contar con presupuesto aprobado. Algunos sugieren que si para el 31 de diciembre la Cámara no ha tomado una decisión sobre el tema, debe entenderse como aprobado el proyecto que hizo llegar el Ejecutivo. Otros, más sutiles, consideran que llegados a ese punto sin aprobación por parte de los diputados, se entenderá prorrogado el presupuesto del año anterior. Una tercera posición sostiene que, en este último supuesto, además de prorrogar el presupuesto del año anterior, deberá hacerse un ajuste conforme al avance que haya tenido la inflación”.

Como medida de certidumbre financiera ha sido establecida por diversos países como España —en el artículo 134 apartado 4o. de su Constitución—, Honduras, Uruguay, Panamá, Venezuela, Colombia, etcétera.

Asimismo, ha sido incorporada a la mayoría de los ordenamientos jurídicos de las entidades de la república, entre las que destacan:

- Colima (artículo 33 de su Constitución local);
- Guanajuato (artículos 63, fracciones XIII y XV, y 102 de su Constitución local);
- Sinaloa (artículo 37 de su Constitución local);
- Zacatecas (artículo 65, fracción XII de su Constitución local).

En legislación secundaria que prevén la reconducción presupuestal tenemos a Chiapas (artículo 339 del Código de la Hacienda Pública para el Estado) y a Jalisco (artículo 46 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado), por señalar algunas.

Debe señalarse que son pocos los cuerpos normativos que consideran la excepción del principio de anualidad para ambos presupuestos —ejemplos: Colima, Guanajuato, Chihuahua (artículo 64 de su Constitución local), Nayarit (artículo 47 constitucional) y Querétaro (artículo 41, fracción XXIV)—. Es decir, aquellas legislaciones que sólo reconocen la posibilidad de reconducir los egresos no procuran la preservación del principio de equilibrio presupuestario, ni plantean solución al evento de ausencia de Ley de Ingresos, frente a la que no podría sustentarse ni justificarse gasto alguno.

Por otra parte, **con relación a las entidades federativas cuya previsión de la reconducción presupuestal se contiene en ley secundaria, considero conducente señalar que esto representa desconocer el principio de jerarquía normativa**, por cuanto que el legislador local se arroga atribuciones para establecer una excepción al referido principio de anualidad previsto por el Constituyente (artículo 29, fracción XI de la Constitución para el estado de Chiapas, así como los numerales 35, fracción IV, y 111 de la correspondiente al estado de Jalisco).

Al respecto, debe señalarse que esta figura es congruente a las disposiciones de la Constitución General de los Estados Unidos Mexicanos y particulares de las entidades federativas, por las que se prevén mecanismos de prorrogación de la vigencia de disposiciones de gasto particulares en materia de salarios de servidores públicos.

Reconducción presupuestaria

Se propone establecer un mecanismo de reconducción presupuestaria en caso de que al inicio del ejercicio fiscal no se encontraren aprobados la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación, o únicamente este último.

Con relación a mis comentarios anteriores, preciso que el gasto público federal prevé la reconducción de presupuestaria en la Constitución, artículo 126, que todo pago debe estar previsto en el Presupuesto o en ley posterior. Asimismo, el artículo 75 señala que en caso de que la honorable Cámara de Diputados omita fijar las remuneraciones que corresponden a los empleos públicos, se entenderán por señaladas las que se hayan fijado en el Presupuesto anterior.

En virtud de lo anterior, podríamos llegar a interpretar que de no aprobarse el Presupuesto de Egresos únicamente procedería el pago de las remuneraciones de los servidores públicos, presentándose la suspensión de los servicios básicos que presta el Estado, como la educación y la salud; la ejecución de los programas sociales; el pago de obligaciones, tales como el pago de la deuda, lo cual generaría consecuencias de carácter jurídico y económico por el incumplimiento con los acreedores; el ejercicio de funciones vitales para el Estado como la seguridad pública o nacional, la procuración y administración de justicia; se cancelaría la ministración de las participaciones y aportaciones federales para las entidades federativas.

Por lo antes expuesto, queda claro que a nivel constitucional no debe existir laguna jurídica que pueda derivar en la suspensión de las funciones esenciales del Estado, por lo que se considera necesario prever un procedimiento constitucional de reconducción de las iniciativas de ingresos y gastos para brindar certidumbre jurídica y económica y asegurar el adecuado funcionamiento del Estado.

Por las consideraciones antes expuestas y retomando algunas de las propuestas legislativas formalizadas ante el Congreso de la Unión, esta Iniciativa propone un mecanismo de reconducción presupuestaria de carácter provisional, que a continuación se detalla.

Procedimiento de reconducción para la Ley de Ingresos de la Federación

Para poder continuar recaudando las contribuciones para cubrir los gastos públicos, se propone que continúe vigente la Ley de Ingresos aprobada en el año anterior, conservando la estructura impositiva y tasas de las leyes fiscales especiales vigentes, así como aquellos regímenes fiscales específicos que se regulen en dicho ordenamiento, como puede ser el correspondiente a Petróleos Mexicanos, en tanto se apruebe la ley para el correspondiente ejercicio fiscal.

Procedimiento de reconducción para el Presupuesto de Egresos

En cuanto al Presupuesto de Egresos de la Federación, se prevé la reconducción provisional para gastos obligatorios. Este procedimiento ha sido adoptado en los sistemas jurídicos de países como Alemania, Dinamarca, Francia y Estados Unidos de América, mediante el cual se garantiza que el Estado opere únicamente en sus funciones esenciales, en tanto se aprueba el Presupuesto definitivo.

Es importante destacar que la referida reconducción suspende temporalmente ciertas funciones del Estado, lo que alienta a la pronta aprobación del presupuesto definitivo. En este sentido se propone que se aplique provisionalmente el Presupuesto de Egresos del año anterior, únicamente respecto a los siguientes gastos obligatorios:

Las erogaciones determinadas en cantidad específica en las leyes; es decir aquellas obligaciones que se puedan determinar a través de cantidades específicas, porcentajes o fórmulas establecidas en las disposiciones legales, tales como en la Ley de Coordinación Fiscal, la Ley del Seguro Social, la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, el pago de contribuciones establecidas en las leyes fiscales, y las obligaciones específicas que se deriven de los tratados internacionales.

El gasto corriente aprobado en el año anterior hasta por el porcentaje que determine la ley. Lo anterior, a efecto de que se pueda realizar la compra de medicinas, el otorgamiento de apoyos para la alimentación, educación, los gastos relativos a la seguridad pública y nacional, entre otros. Cabe señalar que en la ley se establecería el porcentaje aplicable, con base en las erogaciones de gasto corriente realizadas en cada mes del año anterior.

Las remuneraciones de los servidores públicos.

Las obligaciones contractuales que de suspenderse generarían responsabilidades y costos adicionales para el gobierno, que se derivarían en el pago de intereses o de daños y perjuicios por incumplimiento de los contratos respectivos en materia de inversión pública, adquisiciones, arrendamientos, así como contrataciones de servicios que se hayan celebrado por varios ejercicios fiscales.

El pago de la deuda pública y los adeudos del ejercicio fiscal anterior.

Finalmente, se establece que en caso de que al inicio del ejercicio fiscal no se encontraran aprobados la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación, o únicamente este último, la Comisión Permanente del Congreso de la Unión tendrán la responsabilidad de convocar al Congreso, o en su caso a la Cámara de Diputados, a la celebración de un periodo extraordinario de sesiones que dará inicio el día dos de enero del ejercicio fiscal respectivo, a fin de que se lleve a cabo la aprobación respectiva.

Proyectos de inversión multianuales

En esta materia, la iniciativa propone que la honorable Cámara de Diputados tenga facultades expresas constitucionales para aprobar programas y proyectos de inversión en infraestructura que incluyan varios ejercicios fiscales, los que tendrán garantizadas las asignaciones de recursos presupuestarios para que finalicen su realización.

Es importante señalar que la ley reglamentaria que expida el Congreso en esta materia, deberá prever las disposiciones que regulen la aprobación, modificación o cancelación de los programas y proyectos de inversión.

Esta adición al texto constitucional se traduciría en un beneficio concreto para el desarrollo del país y en una mayor certidumbre del ejercicio de la inversión pública.

Diversos legisladores de otras legislaturas ha sometido a esta asamblea la reconducción presupuestal, considero que es un tema que debe reactivarse en esta legislatura y aprobarse por el beneficio de los ciudadanos mexicanos.

Por todo lo expuesto y fundado, los suscritos, diputados Mary Telma Guajardo Villareal y Diputado Víctor Castro Cosío, integrantes del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática en la LXI Legislatura de la honorable Cámara de Diputados, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y los artículos 6o., numeral 1, fracción I, 77, 78, 89 numeral 2, 97, 102, 105 y 239 fracción VIII del Reglamento de la Cámara de Diputados, nos permitimos someter a consideración de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto que adiciona dos párrafos a la fracción IV del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Decreto que adiciona dos párrafos a la fracción IV del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único. Se adicionan los párrafos tercero a sexto, pasando los actuales párrafos tercero a séptimo a ser los párrafos séptimo a décimo primero de la fracción IV del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 74. ...

I. a III. ...

IV. ...

...

...

...

Si al inicio del año no estuviere aprobada la Ley de Ingresos de la Federación, continuará vigente aquella aprobada para el año anterior, en tanto el Congreso de la Unión apruebe la ley para el año correspondiente. En tanto se apruebe dicha ley, la recaudación de ingresos se realizará conforme a las contribuciones establecidas en las leyes.

Si al inicio del año no estuviere aprobado el Presupuesto de Egresos de la Federación, continuará vigente aquel aprobado por la Cámara de Diputados para el ejercicio fiscal anterior, únicamente respecto de los gastos obligatorios, en tanto se apruebe el Presupuesto para el año correspondiente. Los gastos de carácter obligatorio son aquellos previstos en el Presupuesto de Egresos para cubrir lo siguiente:

a) Los recursos para las entidades federativas que por disposición de ley deban ser incluidas anualmente en el Presupuesto de Egresos y cuyos montos específicos sean determinables conforme a ésta, así como aquellas erogaciones determinadas en cantidad específica, porcentajes o fórmulas en las leyes respectivas;

b) El gasto corriente aprobado para el año anterior, hasta por el porcentaje que determine la ley reglamentaria;

c) Las remuneraciones de los servidores públicos;

d) Las obligaciones contractuales, el pago de la deuda pública y los adeudos de ejercicios anteriores, en los términos y condiciones que establezca la ley reglamentaria.

En caso de que la Ley de Ingresos o el Presupuesto de Egresos de la Federación no se encontraren aprobados al inicio del ejercicio fiscal, la Comisión Permanente deberá convocar al Congreso, o en su caso a la Cámara de Diputados, a un periodo extraordinario de sesiones que dará inicio el día 2 de enero, a efecto de que se aprueben la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación, o en su caso este último.

La Cámara de Diputados podrá aprobar programas y proyectos de inversión en infraestructura que comprendan varios ejercicios fiscales; las asignaciones correspondientes deberán incluirse en los subsecuentes Presupuestos de Egresos. Dichas autorizaciones, así como la modificación o cancelación de programas y proyectos de inversión, se llevarán a cabo conforme a lo previsto en la ley reglamentaria.

Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de la iniciativa de Ley de Ingresos y del proyecto de Presupuesto de Egresos, cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer en todo caso el Secretario del Despacho correspondiente a informar de las razones que lo motiven;

V. a VIII. ...

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 a las reformas y adiciones establecidas en el presente decreto.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 17 de marzo de 2011.

Diputados: Mary Telma Guajardo Villarreal, Víctor Castro Cosío (rúbricas).

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 76 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA MA. DINA HERRERA SOTO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

Planteamiento del problema a resolver con la presente iniciativa: Otorgar a la Cámara de Senadores la facultad expresa de promover con opiniones, estudios fundados, e incluso jurisprudencia emitida por tribunales nacionales e internacionales la suspensión o derogación de tratados y convencionales internacionales ante el titular del Ejecutivo.

Exposición de Motivos

El perfeccionamiento de la democracia, la seguridad y la justicia son demandas medulares de nuestra sociedad. Los mexicanos deseamos vivir al amparo de un Estado que garantice plenamente la vigencia de las normas, el apego del gobierno a la ley, la seguridad de las personas, el disfrute de su patrimonio y el ejercicio de sus libertades. Al cumplir esos propósitos, el poder alcanza su legitimidad y se convierte en fuerza constructiva al servicio de la sociedad.

Debemos fortalecer un Estado de derecho que otorgue certidumbre a todos, y permita la más cabal expresión de las potencialidades de cada rama del poder público y de la sociedad en su conjunto. Fortalecer el Estado de derecho requiere mejores instrumentos que aseguren la plena vigencia de nuestra Constitución, y así dar mayor capacidad para aplicar la ley, y sancionar a quienes violan la Carta Fundamental.

El derecho constitucional es un tema abordado constantemente desde la independencia de nuestro país. México, con la forma de gobierno republicano representativo, democrático y federal, poco a poco ha ido desarrollando sistemas constitucionales que han encauzado el destino de los mexicanos.

A medida que los gobiernos y el derecho positivo han encontrado las fórmulas idóneas, incluso por medio de la influencia del exterior, para establecer en una carta general la organización política, económica, social y cultural de los mexicanos, a la par, se ha querido que la Constitución sea el documento indubitable, a partir del cual se tenga la protección de los principios fundamentales del hombre, el control de las competencias de la autoridad y la adecuación de las demás normas legales a la misma.

Sin duda, el derecho internacional fortalece el desarrollo de las democracias contemporáneas y esto cristaliza, en el derecho positivo de las naciones, a través de la adopción de los tratados y convenciones internacionales que refuerzan la tradición garantista de los derechos humanos forjada en nuestro caso, a partir de nuestra Carta Magna desde 1824 a la fecha. El constitucionalismo mexicano establece que es potestad del Ejecutivo la suscripción de los instrumentos internacionales que hemos comentando siempre con el aval de la Cámara de Senadores. Sin embargo, advertimos que en un mundo tan cambiante y en constante evolución, enfrentado a diario ante nuevos paradigmas, es necesario que la propia Cámara de Senadores, y los Tribunales fundamentales, como son la Suprema Corte de Justicia y otros internacionales sean considerados en sus apreciaciones, expresadas a través de diversos ordenamientos y jurisprudencia específica, para en un momento dado, orientar o solicitar al Ejecutivo, a través de la Cámara de Senadores a suspender o derogar instrumentos internacionales que han dejado de ser útiles o que han sido rebasados para el desarrollo democrático y equitativo de la sociedad mexicana.

Por lo expuesto, la suscrita, diputada Ma. Dina Herrera Soto, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática de la LXI Legislatura y en ejercicio de la facultad otorgada por el artículo 71 fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como los artículos, 6, 77, fracción I, y 78, 182, 184 y 239, fracción VIII, del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta soberanía iniciativa con proyecto de

Decreto que reforma el artículo 76 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único. Se adiciona el párrafo segundo del numeral I del artículo 76 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 76. Son facultades exclusivas de la **Cámara de Senadores:**

I. Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo federal, con base en los informes anuales que el presidente de la república y el secretario del despacho correspondiente rindan al Congreso.

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; **y promover la suspensión o derogación de dichos instrumentos ante el titular del Ejecutivo.**

II. a XII. ...

Transitorio

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

Dado en el salón de sesiones del pleno de la Cámara de Diputados, a 17 de marzo de 2011.

Diputada Ma. Dina Herrera Soto (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 74 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO ANDRÉS AGUIRRE ROMERO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

Andrés Aguirre Romero, diputado federal a la LXI legislatura en el honorable Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 6o., fracción I, 77, 78 y 182 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración del pleno la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 74, fracción IV, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; al tenor de la siguiente;

Exposición de Motivos

Antecedentes

Las crisis económicas por las que ha atravesado nuestra nación, se han constituido en una catástrofe económica y social, porque agravan aquellos indicadores del tejido social como la pobreza, la violencia, la inseguridad, la injusticia; igualmente, provoca que se profundicen las adversidades de pérdida de riqueza social, el desempleo, la economía informal y el daño ambiental. Asimismo y particularmente, sus efectos tienen repercusiones específicas y severas sobre ciudades, zonas metropolitanas y regiones en México. Estas crisis económicas, desde 1982 han tendido a ser más profundas, más duraderas, más continuas, más dañinas para la sociedad mexicana.

Sin embargo, un problema que hace mayor las influencias adversas de las crisis económicas, es que los gobiernos se ponen de relieve como gobiernos ineptos, que finalmente le han hecho daño a los mexicanos, fuerzas contrarias de las crisis económicas.

Las decisiones de política macroeconómica han sido un problema para los mexicanos en tiempos de recesión económica, debido a la tardanza de actuación e incongruencia del poder ante los efectos destructivos que generan las recesiones sobre el bienestar de los mexicanos. También a la falta de aplicación programática y operativa de los presupuestos y programas gubernamentales, el desconocimiento de los propios programas estratégicos anticrisis por parte de los funcionarios, para proteger el progreso de los mexicanos.

En este mismo sentido, porque las crisis económicas han sido un problema manejado por el poder que ha valorado mal los impactos económicos sobre la sociedad mexicana, o bien porque ha sido omiso para actuar debida y oportunamente en el momento indicado.

Hemos sufrido el riesgo de que el poder le confiera demasiadas prerrogativas a las burocracias hacendarias, para intervenir en el manejo de una crisis económica. Que complica los tres momentos del presupuesto anual que de por sí son complejos para la burocracia, ya que durante el ejercicio fiscal: 1) se está cerrando el presupuesto del ejercicio anterior mediante la Cuenta de la Hacienda Pública Federal (CHPF), 2) se lleva a cabo la aplicación y ejercicio de los recursos del año en curso, y 3) se está elaborando el Programa Operativo Anual (POA) del próximo año; es decir, nunca saben dónde están.

El desafío para México es mayor, porque las capacidades gubernamentales tienden a ser mínimas u omisas, ante los efectos desfavorables de las crisis económicas internacionales, particularmente de Estados Unidos.

Las crisis económicas presentadas en México con el neoliberalismo, han desatado efectos destructivos en la desarticulación social, en parte por la ineficacia gubernamental, pero principalmente por la falta de sensibilidad para actuar a tiempo y en contra de los efectos negativos de la recesión económica sobre la sociedad.

Normalmente, el poder y las burocracias gubernamentales han sido insensibles ante los focos de alerta que se manifiestan y que advierten sobre el advenimiento de una recesión económica; sin tomar decisiones tempranas que permitan atenuar los riesgos e impactos en el deterioro social. Son varios los motivos documentados en la historia reciente, entre otros se señalan los siguientes:

1. Las crisis son absolutamente previsibles y están documentadas en la prensa, desde antes de hacer presencia y los gobiernos no toman medidas oportunas ni adecuadas.
2. Los encargados del gobierno, estando inminente y en puerta la recesión y depresión fueron irresponsables y dejaron de considerar impactos económicos, laborales, comerciales, migratorios y sus efectos sobre el deterioro social prevaleciente.
3. En todo el tiempo de prevención de la crisis económica, manifestaron equivocaciones sobre la profundidad de la crisis y su duración.
4. Paradójicamente las políticas económicas emprendidas el año pasado por el poder ejecutivo, con las que se pretendió contrarrestar la crisis económica, generaron mayor desempleo, estancamiento económico y resquebrajamiento del tejido social.

Ciertamente, con la recesión del 2009, los indicadores continuaron describiendo la persistencia de rezagos, el incumplimiento de compromisos, objetivos, metas comprometidas en diferentes programas anunciados al inicio del sexenio, el nivel más bajo de crecimiento económico, empleo y bienestar de los mexicanos. La mitad de otro sexenio perdido.

Al pasar el 2009, los nuevos indicadores que se dan a conocer sobre este país, son cada vez más preocupantes, porque expresan el nivel imparable del deterioro, la continuidad y agravamiento de la catástrofe económica y social. La superficialidad de los gobernantes, la simulación como modo de gobierno, una cultura del poder inconsciente de la decadencia social, la indiferencia como conciencia, el desentendido y la trivialidad como principio de la política.

El problema de la recesión económica del 2009, es que la estructura económica que viene prevaleciente está inmersa en un contexto de crisis financieras continuas, crisis económicas cada vez más severas, la declinación aguda de la trayectoria de estancamiento económico. Cada decenio es peor el ritmo de crecimiento, periodos sexenales que se reconocen como perdidos, que uno a uno dejan la experiencia del crecimiento extraviado y vulnerable. Este sexenio será otro sexenio perdido en materia de desarrollo económico, empleo y sustentabilidad.

Las consecuencias desfavorables de las crisis económicas no son el futuro condenado, la determinación absoluta del destino que siempre nos afecta desde el exterior, es una fase transitoria

cuya duración depende entre otros aspectos relacionados, de la energía del Estado, la voluntad de la gente, los estadistas, y particularmente de los consensos parlamentarios.

Hoy día, aun cuando los signos vitales de la economía mundial y norteamericana se debilitan, en México predomina la sensación de que los responsables de la política gubernamental no pueden realizar una intervención oportuna y significativa.

Aunque es baja la probabilidad de una doble recesión económica en Estados Unidos, ésta ha ido en aumento en las últimas semanas, por lo que una nueva recesión que surja en cualquier momento, puede tener un grave impacto en la recuperación observada en México y en el mercado mundial.

Esta percepción se fortalece en la medida que en los últimos días se han dado a conocer indicadores económicos, que evidencian un menor ritmo de actividad económica en Estados Unidos, sobre todo en la segunda parte del año pasado. La fuerte dependencia de nuestro país con respecto al aparato productivo estadounidense implica riesgo inminente, en caso de que se agudice la debilidad productiva del vecino del norte. Lo que representaría una doble recesión, que para este país se explica en que “Las crisis gemelas están conformadas primeramente por una fuerte crisis, y consecuentemente le acompaña otra de igual manera o en menor proporción, esto debido siempre al error que se comete al restablecer rápidamente una economía frágil.”¹

Para México la debilidad estriba en haber pasado de la crisis económica más profunda comparada con Latinoamérica y los países miembros de la OCDE. Por otra parte, la economía se ha vuelto en el 2010, con la más explosiva recuperación; sin embargo, deprimida en la economía interna. Una recuperación cuestionada por el crecimiento imparable de la economía informal, el desempleo y la desocupación.

La Cámara de Diputados debe intervenir como contrapeso al poder que dejó en el 2009, a nuestro país en los últimos lugares de atención de las políticas económicas a la crisis económica, en América Latina y en el G-20. La Cámara debe y puede asumir un papel esencial ante el vacío que se genera con la falta de consideración de los efectos de una recesión. Ahora y en el porvenir, el trabajo parlamentario será esencial para enfrentar los efectos desfavorables de las crisis económicas para los mexicanos.

En perspectiva de los últimos decenios de la economía mexicana, se ha vuelto latente la preocupación en torno a una recesión económica de los Estados Unidos y en general del mercado mundial. La crisis económica y financiera internacional del 2009, finalmente constituyó en un hecho la incertidumbre económica. Sin embargo, hoy día nadie está seguro de una firme recuperación económica en México ni en la economía mundial; por lo contrario, prevalece la preocupación de una recesión doble en Estados Unidos.

También en el largo plazo, nadie puede asegurar el crecimiento duradero, relevante, sostenido y sustentable. Existe la incertidumbre sobre la firmeza del estancamiento reptante, la volatilidad de las recuperaciones y auges económicos exigüos.

La incertidumbre sobre la relativa recuperación económica, la desaceleración y el advenimiento de una nueva crisis internacional, dejan ver que es necesario el fortalecimiento de la actividad parlamentaria y las alternativas para enfrentar al cambiante comportamiento del ciclo económico y plantear alternativas fiscales y presupuestales.

Una de las directrices que se podrían tener en una sesión extraordinaria de la Cámara de Diputados es el análisis, discusión y aprobación, para fortalecer e incrementar el presupuesto, la inversión y el gasto público para que se orienten sobre todo en áreas sensibles para el empleo, el bienestar, la reactivación económica, como infraestructura, educación, ciencia, tecnología y salud, así como los migrantes que retornan a comunidades pobres.

Discutir sobre los subejercicios presupuestales, para que se destinen al financiamiento de instrumentos de trabajo para los migrantes, para que exploten en nuestro territorio los conocimientos, las habilidades y destrezas, así como las capacidades tecnológicas obtenidas en Estados Unidos. Considerar cambios programáticos y de aplicación del presupuesto, para dar mayor eficacia al presupuesto y eficiencia ante el ciclo recesivo. Pasar del subejercicio, ineficacia e ineficiencia gubernamental al uso productivo y creativo de los recursos públicos.

Propósitos de la iniciativa

La presente iniciativa tiene los cuatro propósitos siguientes:

1. Constituir a la Cámara de Diputados como un instrumento de la sociedad mexicana, para atender las necesidades sociales que se presentan de una recesión y depresión económica, mediante la reorientación del uso y aplicación de los recursos públicos.
2. Democratizar la discusión y aplicación de las estrategias fiscales y presupuestales, en las que actualmente solo participa una parte reducida del Poder Ejecutivo.
3. Contribuir y actualizar las tareas legislativas, particularmente en la discusión sobre el uso y aplicación de los recursos públicos federales, ante la influencia de una recesión económica que afecte a los mexicanos.
4. Sustentar nuevas normas del funcionamiento legislativo, para dar bases a que una función esencial de la Cámara de Diputados, como es la distribución del presupuesto federal, se vigore y tenga una especial relevancia para redistribuir los recursos federales, ante las influencias desfavorables de una recesión económica en la generación de riqueza, el empleo, la calidad de vida de los mexicanos, la migración, y los desequilibrios anárquicos que se producen en nuestras ciudades y el deterioro del tejido social.

Argumentos que la sustentan

El análisis de la política fiscal, principalmente de los Impuestos y el Presupuesto de Egresos de la Federación, es un ámbito esencial de las funciones de la Cámara de Diputados, pero también es un instrumento parlamentario que contribuye a responder con profundidad a los efectos destructivos de una recesión y depresión económica sobre la riqueza, el empleo, el tejido social y el bienestar de los mexicanos.

De ahí, que el esfuerzo legislativo que hoy logremos, redundará fundamentalmente para que la Cámara de Diputados se convierta en un pilar para revisar durante el ejercicio fiscal, los recursos presupuestales disponibles, los subejercicios aberrantes y anteponer la preocupación social a las incongruencias fiscales y del manejo presupuestal por parte del poder ejecutivo.

Así la intervención de la Cámara debe ser oportuna, rigurosa, exhaustiva y conforme a las etapas de recesión y depresión del ciclo económico, para que la intervención de la Cámara contribuya a afrontar los problemas cíclicos en sus fases difíciles, y en los momentos de agudeza crítica de sus incidencias sobre la sociedad, para evitar que las crisis rematen en la desarticulación social y vuelvan remoto el desarrollo de México.

Por esa situación, debemos considerar el porvenir y prevenir una alternativa parlamentaria, ante el advenimiento de fases recesivas y depresivas, en la economía internacional y en México.

Se trata de legislar con el espíritu de la innovación parlamentaria, que es la manera en que una iniciativa se presenta como respuesta a las condiciones económicas cambiantes.

Propuesta

La Cámara de Diputados debe considerar prioridades y las reorientaciones del Presupuesto de Egresos de la Federación hacia programas que impactan a la población desde diferentes ángulos:

- Fundamentalmente, ante la pérdida de generación de riqueza y empleos, la operación de programas gubernamentales ineficaces, subejercicios presupuestales, e ineficiencias en el alcance de programas de empleo y subsidios al desempleo.
- En segundo término, la revisión y reorientación del Presupuesto de Egresos de la Federación, principalmente la parte orientada para combatir la pobreza.
- En tercer lugar, considerar la inmigración de los mexicanos en Estados Unidos, que son obligados a repatriar a México. Con otro efecto importante, que es el desplazamiento de los trabajadores repatriados hacia las zonas fronterizas, generando anarquía en el desarrollo de las ciudades, escasez de empleo, caída de los salarios reales. Otro aspecto que se constituye como una incidencia negativa es el desaprovechamiento de los recursos humanos de los migrantes que cuentan con certificaciones del trabajo y el manejo de tecnologías vanguardistas, que podrían constituirse en pequeñas empresas y generación de empleo, con el apoyo de los recursos federales aplicados en sus lugares de origen.

Alcance y delimitación

Nuestro país ha avanzado en crear y conformar el Consejo de Estabilidad del Sistema Financiero, ² teniendo como principales funciones:

1. Identificar oportunamente riesgos que puedan interrumpir o alterar sustancialmente el funcionamiento del sistema financiero.
2. Recomendar y coordinar las políticas y medidas que cada autoridad financiera, en su respectivo ámbito de acción, deba emprender para evitar dichos riesgos o en su caso dado para minimizar su impacto.
3. Ser órgano de consulta del Ejecutivo Federal en materia de estabilidad financiera, y
4. Elaborar un informe anual sobre el estado que guarda la estabilidad financiera del país, así como acerca de los diagnósticos y actividades realizadas por el propio Consejo. ³

Posterior a la Segunda Guerra Mundial se formaron diversos bloques económicos que controlan o dominan la economía mundial, siendo estos el G-3, el G7, el G-10, el G-20. En donde los participantes de mercado restringen las acciones oficiales. México se ha integrado al bloque económico del G-20, que es un actor partícipe en la economía mundial; de hecho la creación de la Comisión de Estabilidad Financiera, es consecuencia de una de las recomendaciones del G-20.

Sin embargo, es imprescindible que la Cámara de Diputados, analice y tome las medidas que son propias de su función principal, que es la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación, revisando permanentemente las demandas que se presentan como es el caso de los migrantes mexicanos y de la sociedad en general, así como las afectaciones sociales que se dan con las crisis económicas.

Por ejemplo, los subejercicios fiscales que se convierten en una doble contradicción: porque por un lado, la falta de aplicación de los recursos no corresponde a los altos impuesto que existen; y por otro, los subejercicios tampoco corresponden a las demandas sociales que se generan por las crisis económicas.

Si bien las crisis económicas se vinculan estrechamente al sistema financiero, la contribución parlamentaria y la legislación que se propone, tiene que ver exclusivamente con una función propia de la Cámara de Diputados, que es la aprobación del destino de los recursos públicos, y ahora en el contexto del destino del presupuesto a la luz de las adversidades económicas.

Esta iniciativa sirve principalmente como una llamada de atención para llevar cambios en el estilo parlamentario. Cambios en las funciones constitucionales que rigen nuestra vida parlamentaria. Cambios que permitan a los futuros parlamentarios tener una plataforma normativa que les permita actuar ante la adversidad económica, que detiene, deteriora y condena al atraso económico y social de nuestro país.

Uno de los alcances de la presente iniciativa es decidir sobre el presupuesto en el momento crucial en el que se anuncia el inminente inicio de una recesión económica en los Estados Unidos. Por eso se propone que la Cámara de Diputados debe sesionar de manera inminente al hecho de que los Estados Unidos de América, reconozcan oficialmente que su economía ha entrado en recesión y en depresión económica.

Es de considerarse que la oportuna intervención de los legisladores en el marco de esta propuesta no reducirá la frecuencia y presencia de las crisis económicas sobre la sociedad en México, tampoco eliminará las crisis, toda vez que corresponden a un problema pernicioso e intrínseco del capitalismo planetario.

Sin embargo, se espera que los mexicanos vean en nuestro quehacer legislativo una esperanza, una solución que atiende los problemas sociales que les afectan y viven en tiempos de recesión.

Por eso, es imprescindible que una vez que se determina la presencia de una recesión internacional o nacional, se produzca una alerta que llame a la y toma de decisiones parlamentarias, para prevenir contingencias ante la crisis y que se fundamenten con base en las demandas de la sociedad.

De esta manera los propósitos que debe seguir se enfocan a las políticas presupuestales que se deben aplicar, en el contexto de la recesión económica.

Empero, la Cámara de Diputados debe de tener la sensibilidad, ante las repercusiones en el tejido social de las crisis económicas, para revisar los presupuestos de egresos para atender las repercusiones directas en la población. De tal manera que las discusiones parlamentarias tengan como referente la prioridad de los programas de combate a la pobreza, la educación, salud y al bienestar de los mexicanos.

Hemos entrado a un ciclo de crisis mundiales más frecuentes, a la incerteza de la estabilidad económica, la continuidad del estancamiento económico, la incertidumbre en torno a una nueva recesión económica mundial, que obligan a que la Cámara de Diputados tenga una visión coparticipativa con el porvenir de los mexicanos y dejarles desde hoy un instrumento parlamentario, que aborde los efectos depresivos y consecuencias sociales en el momento que se presenten.

Si las crisis económicas han dejado consecuencias negativas sobre la sociedad mexicana en parte se ha debido a que el aparato gubernamental no ha dado respuestas integrales; y que el poder ejecutivo ha hecho o dejado de hacer, ante las eventualidades adversas que se han presentado.

Por eso es necesaria la intervención oportuna de los legisladores desde el ámbito de su competencia, sobre uno de los aspectos de la economía internacional, como es la recesión económica y los efectos que desfavorablemente repercuten en la dinámica de nuestro desarrollo económico y social, y detienen el progreso.

Es inevitable que la pluralidad parlamentaria tienda a producir un acuerdo común, que las adversidades de la crisis económica sobre nuestro pueblo, nos encaminen a construir consensos, a transformar la política.

Por ello, la sociedad está interesada tanto en la prevención de las crisis como en la respuestas, que los representantes populares puedan tomar ante los reveses y contrariedades que una crisis repercute entre la sociedad.

Así, la Cámara de Diputados será un espacio que brinde confianza a los ciudadanos, que atienda sus demandas en los momentos más críticos del deterioro de su bienestar social.

Aún cuando las acciones preventivas y las alternativas que se llegaran a tomar por parte de los legisladores en el sentido de la propuesta, estas tendrán cierta relatividad, pues es necesario considerar las contingencias inmanentes a la política fiscal, no obstante, es un paso que hay que dar.

Por lo expuesto, someto a la amable consideración del pleno de la honorable Cámara de Diputados la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 74, fracción IV, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo Único. Se reforma y adiciona el artículo 74. Fracción IV. Primer Párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue;

Artículo 74. (...).

I. (...)

II. (...)

III. (...)

IV. Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo. **Así como intervenir durante el ejercicio fiscal correspondiente, en el análisis del ejercicio de los recursos del presupuesto, y decisión de su destino, sobre los programas que requieran de asignación particular por motivos de nuevas necesidades sociales, ante los cambios del ciclo económico.** 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.

Segundo párrafo. (...)

Tercer párrafo. (...)

(...)

(...)

(...)

(...)

Octavo párrafo. (...)

Transitorio

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

Notas

1 Barry Eichengreen *Qué hacer con las Crisis Financieras*, Fondo de Cultura Económica, páginas 18-19.

2 CESF se crea el 28 de Julio de 2010, teniendo como objetivos esenciales: prevenir riesgos sistémicos que deriven en problemas, participar de manera coordinada todos los órganos reguladores y supervisores del sistema financiero, garantizar la estabilidad financiera mediante la detención y prevención de oportunas crisis, anticipar y prever los riesgos del sistema financiero.

3 Comunicado de prensa del Banco de México, México, DF, 11 de agosto de 2010.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro.- México, Distrito Federal, a 14 de marzo de 2011.

Diputado Andrés Aguirre Romero (rúbrica)

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 41 Y 109 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 adiciona un párrafo decimotercero a la fracción V del artículo 41 y se adiciona una fracción IV al artículo 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con base en la siguiente

Exposición de Motivos

En la democracia representativa, la ciudadanía se significa por elegir en la jornada electoral a las personas que integrarán los poderes ejecutivo y legislativo, en sus tres niveles de gobierno, pero una vez que se han elegido a los representantes populares, los ciudadanos carecen de vías que les permitan participar directamente en la toma de decisiones y en la proyección de normas.

La democracia participativa o democracia semidirecta es una expresión amplia que suele referirse a formas en las que los ciudadanos tienen una mayor participación en la toma de decisiones políticas que la que les otorga tradicionalmente la democracia representativa.

La democracia semidirecta es considerada el sistema que representa el mayor grado de desarrollo político que hasta ahora han alcanzado los estados contemporáneos, pero solamente puede darse cuando en un estado operan con eficacia las instituciones de la democracia representativa.

La voluntad política ciudadana sólo puede ser expresada cuando los gobiernos y normas jurídicas reconocen en la población a los hombres y mujeres en su justa dimensión, aquellos que a fin de cuentas son los únicos que pueden legitimar o dejar de reconocer las leyes, el gobierno o las instituciones electorales.

Una forma de participación ciudadana es el derecho del ciudadano de elegir a sus representantes mediante el voto. Pero las elecciones no agotan la participación ciudadana, pues en los regímenes de mayor estabilidad democrática, no sólo hay cauces continuos que aseguran al menos la opinión de los ciudadanos sobre las decisiones tomadas por el gobierno, sino múltiples mecanismos institucionales para evitar que los representantes electos caigan en la tentación de obedecer exclusivamente los mandatos imperativos de sus partidos.

La democracia participativa es una forma de participación directa en la toma de decisiones políticas, que hace posible una suerte de consulta constante a la población, más allá de los procesos electorales.

La renovación del estado democrático sólo puede provenir de la incorporación de un nuevo sujeto político, como agente promotor de estas mediaciones. Este nuevo sujeto político no es otro más que

la ciudadanía, cuyo fin es el fortalecimiento de la democracia y el sistema democrático representativo.

Los ciudadanos deben contar con mecanismos que les permitan manifestar su opinión respecto de los temas esenciales que afectan el interés público, a la vez que puedan evaluar y en su caso sancionar el desempeño de los funcionarios en quienes han depositado la responsabilidad de representar sus intereses y necesidades.

Las figuras de democracia participativa no son ajenas a la tradición legislativa mexicana; existen antecedentes sobre iniciativa popular en las leyes 3a. y 6a. de la Constitución de 1836 y en la fracción 3a. del artículo 72 de la Constitución de 1857; el presidente Benito Juárez sometió el 14 de agosto de 1867 al parecer del pueblo mexicano la proposición de una serie de reformas a la Constitución de 1857.

De acuerdo con el diccionario de la lengua española la palabra revocar proviene del latín *revocare*, que significa dejar sin efecto una concesión, un mandato o una resolución.

La revocación de mandato permitirá a los ciudadanos tener una mayor participación en la vida política nacional, que vaya más allá de solamente elegir a sus representantes mediante el sufragio. La revocación de mandato permitirá a los ciudadanos sancionar una mala gestión de poder, obligando a los funcionarios a responder ante la ciudadanía sobre el ejercicio del encargo que les fue conferido.

La revocación de mandato es el procedimiento por el cual un porcentaje de los ciudadanos de un país, o de un estado, o de un municipio, o de una circunscripción, solicita a la autoridad electoral que se inicie el proceso de revocación del mandato de un funcionario, electo por la vía del voto ciudadano, que ha incurrido en alguno de los supuestos de remoción del mandato, previamente prescritos en la Constitución o en la ley.

La autoridad electoral deberá de revisar que la solicitud ciudadana se adecue a los requisitos legales, y, de ser así, informar a la ciudadanía sobre las causas de revocación de mandato que se le imputan al funcionario, y convocarla para que, mediante votación, decida si se removerá al funcionario de su cargo o no.

La revocación de mandato es una herramienta que se instrumenta en momentos donde queda entredicha socialmente la confianza que se le tiene al responsable de conducir las riendas del gobierno, o del ejercicio de la función legislativa en su caso, antes de que concluya su término constitucional, ya sea por su falta de capacidad, manejo poco claro de la responsabilidad, la polarización que provoquen sus políticas públicas. Con este mecanismo la población tiene en todo momento un control efectivo de la clase política que la gobierna.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos sólo establece como instrumento de participación ciudadana el derecho y la obligación de los ciudadanos mexicanos de votar en las elecciones populares, no contempla otros mecanismos de participación ciudadana diversos al derecho al voto para elegir a los representantes.

Chihuahua, Sinaloa y Zacatecas son las únicas entidades federativas que ya contemplan en su legislación el derecho de los ciudadanos para revocar el mandato de determinadas autoridades electas mediante el voto público, pero sólo Chihuahua cuenta con una reglamentación.

Si bien es cierto que por disposición constitucional casi todas las autoridades pueden ser objeto de responsabilidad política, penal, administrativa o civil; lo cierto es que en la práctica nunca, o casi nunca, se sanciona a los representantes electos por la ciudadanía que han sido malos funcionarios. Ante este panorama es necesario otorgarle a los ciudadanos los mecanismos necesarios para que se sancione a aquellas autoridades que están incumpliendo con su mandato constitucional.

Por lo anteriormente expuesto, es que propongo a esta soberanía establecer en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el derecho de los ciudadanos de revocar el mandato de aquel representante que realice una mala gestión de su poder, debiendo desarrollar en una ley reglamentaria, los requisitos y procedimientos para hacer efectivo este derecho.

En virtud de lo anterior, me permito someter a consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto

Por el cual se adiciona un párrafo decimotercero a la fracción V del artículo 41 y se adiciona una fracción IV al artículo 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Primero. Se adiciona un párrafo decimotercero a la fracción V del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue

Artículo 41 ...

I a IV ...

V ...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

El Instituto Federal Electoral, a través de su consejo general, será el órgano encargado de organizar y supervisar los procedimientos de revocación de mandato de los funcionarios federales de elección popular, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 109 fracción IV de esta Constitución y la ley reglamentaria que se expida para el efecto.

Segundo. Se adiciona una fracción IV al artículo 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue

Artículo 109. El Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidad, de conformidad con las siguientes prevenciones:

I. a III.

IV. Se procederá a revocar el mandato al presidente de la República, diputados federales, senadores, gobernadores de las entidades federativas, diputados locales, presidentes municipales, regidores, síndicos, al jefe de gobierno y jefes delegacionales del Distrito Federal, cuando así lo determinen por mayoría absoluta de votos válidos, los ciudadanos de la demarcación por la que fueron electos, conforme a los requisitos y el procedimiento que establezcan las leyes respectivas.

....

....

....

Transitorios

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

Segundo. El Congreso de la Unión, a más tardar en seis meses, contados a partir del día siguiente a la publicación de este decreto, expedirá la ley que regule el procedimiento de revocación de mandato de los funcionarios federales de elección popular.

Tercero. Las legislaturas de las entidades federativas contarán con un plazo de un año para adecuar sus ordenamientos constitucionales y expedir las leyes que regulen el procedimiento de revocación de mandato de los funcionarios estatales y municipales de elección popular.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 23 de marzo de 2011.

Diputado Arturo Zamora Jiménez (rúbrica)

QUE REFORMA 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 PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN; Y EXPIDE LA LEY FEDERAL DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA, A CARGO DE LA DIPUTADA ADRIANA SARUR TORRE, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PVEM

Problemática

Nuestro sistema democrático federal no prevé los mecanismos de participación ciudadana, siendo que las 32 entidades federativas prevén las figuras de plebiscito y referéndum, por lo que es necesario se lleve a cabo la implementación constitucional y legal de la democracia participativa.

Argumentación

La democracia nació en Grecia cuando en la isla de Quíos del mar Egeo, en el siglo VI, antes de Jesucristo, unos agricultores, convertidos en esclavos por deudas, se rebelaron y al triunfar en su revolución, establecieron la primera constitución democrática de occidente, grabada en piedra con esta frase: “Los hombres de esta tierra, son libres e iguales”.

La democracia resulta una paráfrasis, porque su discurso que es diverso en las diferentes épocas y comunidades, se despliega en tres principales aspectos: como forma de gobierno, como sistema de convivencia y de cultura política con su correspondiente ética social.

Pericles definió a la democracia como el gobierno de, por, y para el pueblo, indicando que a diferencia de los reinados y la aristocracia, los que gobiernan son los ciudadanos del *demos*, o sea la gente común y corriente, ciudadanos *oplitas* defensores de su patria y hombres libres, a diferencia de los *periécos*, *ilotas* y *metecos*.

Vivir en democracia era estar integrado a la colectividad, así lo fue entre los antiguos; y entre los modernos se ha señalado que vivir en democracia, es disfrutar de los derechos individuales, sociales, específicos, políticos, entre otros, estos son los derechos humanos.

La democracia en México se encuentra definida no sólo como un régimen político y jurídico, sino como un sistema de vida, en el que se debe cumplir el constante mejoramiento económico, político, social y cultural del pueblo.

Por tanto, en un proceso de convivencia y de desarrollo histórico, hay que preguntarse ¿quién gobierna, cómo se gobierna y para quién se gobierna? Para conocer si se cumplen los requerimientos de una sociedad incluyente, democrática en el gobierno, la convivencia y la ética social aceptada y justificada.

Preguntarse quién gobierna, es saber quién es el soberano, quién es la última instancia de decisión suprema, que da y anula la ley. Según expresión de Thomas Hobbes, si quien gobierna es el pueblo, con política ascendente que va de la sociedad civil y los partidos políticos, a los parlamentos y al gobierno, se forma la decisión política dinámica, que sí resuelve los problemas sociales con pluralismo, tolerancia y pluripartidismo. El gobierno es un foro en el que gravitan todas las fuerzas sociales, integrado el consenso activo y reflexivo, atendiendo a lo que señala Kelsen como

autocracia, en el sentido de que, el que hace la ley es el mismo que la observa, o con la expresión de Kant sobre autonomía: “darse a sí mismo la ley”.

La democracia reclama la protección de los seres humanos como principal objetivo de gobierno, frente a los abusos del poder y a las injusticias sociales. Reclama el desarrollo de las capacidades humanas, el equilibrio entre las fuerzas sociales, la participación ciudadana reiterada en la vida pública.

Sin ciudadanos no hay democracia. El ciudadano es el ser humano independiente, responsable del bien público, que comprende y defiende el interés de la comunidad; que sabe y conoce en sus condiciones de vida y en el campo de sus actividades lo que es irracional, para criticarlo y cambiarlo, con su participación y compromiso en las contiendas electorales y en las luchas sociales. Ciudadano es el hombre que sabe luchar por su libertad y por la igualdad, para sí y para sus semejantes, quien comparte la responsabilidad social.

El referéndum y el plebiscito son para algunos dos “formas semidirectas” diferentes y, para otros, dos nombres diferentes de una misma forma. Se encuentran entre los primeros Duguit, Posada, Burdeau y Duverger; entre los segundos Kelsen y Sánchez Viamonte.

Si se admite la existencia de dos instituciones distintas, cada una con su propio nombre, puede decirse que el referéndum es el procedimiento mediante el cual, el cuerpo electoral, a través del sufragio de sus integrantes, ratifica o desaprueba, con carácter definitivo, decisiones normativas adoptadas por órganos representativos.

El referéndum es considerado como el principal instrumento de democracia semidirecta, puesto que mediante tal institución el pueblo, o más exactamente el cuerpo electoral, participa, por vía consultiva o deliberativa, en el proceso de toma de decisiones en el un país o pueblo determinado.

El plebiscito, por su parte, es un procedimiento semejante al anterior, pero que tiene por objeto la adopción de una decisión política fundamental de determinado carácter (manifestación de confianza hacia un hombre o un régimen político, opción acerca de la pertenencia de un área territorial entre dos estados, etcétera).

En la presente iniciativa se establece un capitulo de conceptos los cuales, desde el punto de vista de una correcta técnica legislativa, son necesarios para el entendimiento de nuestra propuesta de Ley Federal de Participación Ciudadana.

Para los diputados del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, dichos conceptos se erigen como piedras angulares para el entendimiento y posterior desarrollo la Iniciativa propuesta, dando además, las bases teóricas de la justificación de su existencia; con los mecanismos de participación y rendición de cuentas como se expondrá en él en su oportunidad dentro de este apartado explicativo.

El concepto *Estado* tiene múltiples aspectos. De aquí que hayan existido diversas teorías que han tratado de definir el ser del Estado revelando a su vez, uno de los problemas más arduos y complicados con que se enfrenta la teoría del derecho, la teoría política y la teoría en sí del Estado, todas ellas como líneas del pensamiento humano para el entendimiento de dicho tema.

Así, hay diversas teorías que nos explican el Estado desde un punto de vista “ontológico”, es decir, nos señalan su existencia histórica como fenómeno que se presenta en la vida misma de las comunidades o sociedades humanas. Dichas teorías nos definen al Estado como “un ente que nos envuelve y comprende en nuestras relaciones sociales”.

No se niega que el Estado sea una idea, pero sería limitar la existencia del mismo a meras conjeturas o apreciaciones de la realidad cotidiana. Tampoco es dable sostener de una manera válida que, bajo una connotación puramente espiritual, se encuentre desvinculado de una realidad histórica y además política. El maestro Burgoa Orihuela nos enseña que “el Estado no es una mera concepción de la mente humana, no es un simple ideal del pensamiento del hombre ni un solo producto de su actividad imaginativa”.

Y continúa: “No denota un deber-ser sino un ente positivo, cuyo concepto debe elaborarse por la observación reflexiva y analítica de esa realidad donde se encuentra su ser y de la que se deriva su concepto”. En efecto, en cuanto a su existencia como fenómeno social, pertenece al mundo cultural y más en específico, al ámbito de la política como reflejo del desarrollo de las comunidades humanas (sociedades) en el desarrollo de la historia.

El Estado, al constituirse como fenómeno social, se sitúa como objeto de conocimiento con el fin de someterse al estudio del pensamiento humano en el abanico de disciplinas desarrolladas por el mismo, en aras de entender su realidad y la de lo que le rodea. Se somete pues al estudio del pensamiento para establecer una serie de conclusiones científicas.

El maestro Burgoa señala: “Si en el Estado, como fenómeno, concurren diversos hechos o circunstancias que se registran y acaecen en la realidad socio-política, si su ser no es simple sino complejo merced a esa concurrencia en que convergen factores de muy diferente índole, de Estado como concepto no debe basarse exclusiva ni excluyentemente en alguno de ellos, sino comprenderlos a todos en una síntesis dialéctica”.¹

Es claro que el Estado no es sólo un territorio donde se asienta un grupo de individuos (población), pero tampoco lo constituye solo un conjunto de normas que esa población se da a sí misma y que respeta y obedece (orden jurídico). El Estado, como totalidad, se constituye de partes interrelacionadas de una forma real y lógica, de lo que resulta y se debe afirmar, que su concepto debe ser el resultado del análisis de todo aquello que conforma a dicho ente y que le da vida.

No es admisible que el concepto de Estado sea elaborado solo desde el análisis del “poder” como resultado de las diferencias entre los gobernados y gobernantes como es sostenido por León Duguit, o por un “poder institucionalizado” como lo pretende Georges Bourdeau, ni tampoco como un “orden jurídico normativo” como lo sostiene Hans Kelsen. Tampoco es dable entender al Estado como “un aparato coercitivo”, como lo hacen Marx y Lenin. Estas concepciones no son erróneas del todo, pero limitan el estudio del Estado a un solo aspecto, olvidándose que se encuentra formado por otros elementos que le dan vida y que le constituyen como una unidad compleja y que sólo podrá definirse de una manera adecuada si es atendida en su totalidad, todos y cada uno de sus componentes.

Por las consideraciones expuestas, afirmamos que las tesis o pensamientos que pretenden que el Estado es solo un “poder”, divorcian del elemento “pueblo”, “población”, “nación” o “comunidad” a la entidad estatal, siendo que estos constituyen el elemento sine qua non del “poder” y por ende para que el Estado, pueda existir como fenómeno. En este sentido, el maestro Burgoa nos señala: “Un Estado sin población es inclusive inconcebible dentro de cualquier tipo ideal y, por mayoría de

razón, en la realidad histórico-política. Frente a este orden de ideas, las teorías “potencialistas” se reducen a plantear esta cuestión: ¿la población es un “elemento” del Estado, como lo sostiene la doctrina tradicional, o es una “condición” de su existencia? La respuesta a dicha interrogación, en uno u otro sentido, depende de lo que se entienda por “elemento” y por “condición”.² Por tanto, si se niega que el “pueblo” constituya un elemento del Estado, se niega su razón de ser.

A la historia política, como disciplina, corresponde establecer o ubicar el origen del Estado. Al historiador, mediante la utilización de los datos que le son dados por otras disciplinas tales como la antropología, la arqueología, la sociología, entre otras, puede determinar el surgimiento de grandes culturas que dieron origen a diversos Estados, los cuales se manifestaron mediante imperios como lo fueron: las civilizaciones sumerias, egipcias, asirias, babilónicas, persas, macedónicas (con el surgimiento de Alejandro el Grande), el origen del Imperio Romano; o los surgimientos de los reinos nacionales españoles, franceses o ingleses, así como el nacimiento de la edad moderna.

Pero se puede afirmar, que independientemente del momento histórico en que apareció el Estado, este constituye un fenómeno a la vez natural como voluntario; siendo un fruto de la espontaneidad, de la necesidad y de la reflexión de los hombres. Comparativamente, los elementos del Estado se plasman como necesidades o requisitos de existencia del mismo, por lo que el “territorio” al ser el elemento material, por sus fundamentos, del Estado, el pueblo constituye el elemento espiritual, característica esta derivada de su autoridad, de sus fines y sus ideales. Es un orden social permanente: los Estados particulares podrán desaparecer y transformarse, pero los hombres formarán siempre el Estado, con lo que este último implica de autoridad y orden para la paz y la justicia a fin de vivir bien y sin zozobras.³

Encontramos situado, dentro de las corrientes filosóficas y éticas naturalistas que nos explican el origen del Estado, el pensamiento de Platón.

Platón estructura un tipo ideal de Estado dividiendo la población en tres clases sociales según la actividad que cada una de ellas debe desempeñar dentro de la organización política, a saber la de los gobernantes, la de los guerreros y, la de los artesanos y labradores. Entre estos grupos debe existir una armonía y equilibrio, con el fin de que exista un perfecto funcionamiento del Estado. Dicha armonía debe de dar como resultado en una actuación recíproca e interdependiente para que funcione como medio en la convivencia social y la obtención de la felicidad común. Por tanto, dicha armonía solo podrá darse mediante la dirigencia de los mejores hombres. Dichos hombres deben guiar los destinos de su comunidad, gracias a sus cualidades intelectuales, así como de sus virtudes morales, tales como la sabiduría, el valor, la templanza y la justicia.

Aristóteles parte del principio de que el individuo, el hombre, constituye un *zoon politikon*, que significa que, derivado de su naturaleza, el ser humano siempre ha vivido y convive de forma permanente con sus semejantes. El estagirita sostiene el carácter necesario que el Estado guarda como una entidad en la que, el hombre nace, se desarrolla y muere en su seno.

Aristóteles anticipaba ya la concepción de la soberanía del Estado al hablar de la autarquía de la polis (ciudad-estado), es decir, del poder y de la capacidad que esta tiene para organizarse a sí misma de la forma más conveniente para ella, dejando a un lado la intervención, irrupción o hegemonía de potencias u otros Estados ajenos en cuanto a las formas de gobierno que pueden adoptar el Estado o la polis. Platón distingue la monarquía, la aristocracia y la democracia como regímenes puros, los cuales, mediante procesos degenerativos, se convierten respectivamente en *tiranía*, *oligarquía* y *demagogia*.

Para Aristóteles, la democracia es la forma de gobierno emanada de la voluntad del pueblo, donde se persigue el bienestar colectivo, es decir, la felicidad de todos los individuos integrantes del pueblo del Estado. Si los gobernantes de extracción popular sólo atienden a los intereses de ciertos grupos sociales, sin proveer al bienestar de toda la comunidad se convierten en demagogos.

Fundándose en la existencia del alma, a las comunidades estatales reales o temporales San Agustín consideró como organizaciones efímeras o transitorias supeditadas a la gran comunidad religiosa, carácter que se atribuyó a la Iglesia. Este sometimiento del Estado laico a la Iglesia, se basaba en la diversidad jerárquica de los intereses y valores humanos y colectivos a que el poder espiritual y los poderes temporales debían servir, pues en tanto que éstos debían atender al hombre y a los pueblos en su bienestar temporal, aquél velaba por su destino *post vitam*, que es la existencia eterna en el mundo de Dios como objetivo definitivo de la humanidad.

Dicho pensamiento, a través de la patrística y la escolástica, dio a la concepción del Estado una finalidad espiritual, consistente en preparar el destino más allá de lo mundano, hacia la realización, en el orden de la realización de los valores que conducen al bien común y la justicia como fines de todo conglomerado humano.

Así, San Agustín de Hipona, uno de los más destacados representantes de la patrística y pilar ideológico de la Iglesia Católica, sostiene en su obra *Civitas dei*, la supremacía del Estado eclesiástico sobre el terrenal. En dicha obra combate no sólo las organizaciones políticas de su época, así como la del Imperio Romano de Occidente, que en el siglo V dC (siglo en que elaboró su obra dotada de veintidós libros, sustentada en los principios Evangélicos) soportaba las invasiones germanas tanto militares como ideológicas.

Para San Agustín, los Estados temporales devienen de la voluntad de los hombres, que débiles a las tentaciones terrenales, vician la existencia de sus sociedades buscando de forma fatua el bienestar común, enmarcando su desarrollo en un hedonismo protegido por sus gobernantes, los cuales, procuraban de una u otra manera fomentar. Frente a estos Estados mundanos (*ciudades terrestres*), San Agustín enfrenta su concepción del “Estado celeste”, la *Ciudad de Dios*, que en la vida, más allá de lo terrenal, se encontraría conformada por todos aquellos individuos elegidos, siendo estos aquellos que hayan comulgado y vivido dentro de las enseñanzas de Cristo. Para él, la “ciudad del diablo” (la temporal), se encuentra sustentada en el odio y la voluptuosidad humana; en cambio, la “Ciudad de Dios”, haya su sustento en el amor.

Santo Tomás de Aquino sostenía que el Estado constituye una comunidad natural de hombres, un organismo necesario dentro del cual la persona debe cumplir sus deberes humanos frente a sus semejantes y como criatura de Dios.

También para Santo Tomás, el hombre es un *zoon politikon*. Y derivado de esta naturaleza el orden establecido en las congregaciones de hombres, se ha determinado por la Providencia, de tal virtud de que el Estado implica una organización comunitaria mediante la cual, los individuos colman todas sus necesidades terrenales y espirituales. Destacando, dentro de los fines de esta reunión al *bien común* como la finalidad temporal hacia la cual, los gobernantes, deben dirigir su actividad. Rechaza la idea de la potestad absoluta e irrestricta del gobierno de las sociedades, pues éstas deben organizarse por la ley, que Santo Tomás define como “cierta ordenación de la razón en vista del bien común, promulgada por aquel que tiene el cuidado de la comunidad”.

Para este príncipe de la escolástica, la ley del hombre (*ley humana*) debe someterse a la *ley natural*, a la que “pertenece todo aquello a lo que el hombre naturalmente se inclina, y es propio del hombre

inclinarse a algo según la razón”. Santo Tomás sostenía que la ley humana es sólo ley siempre que derive de la ley natural, por lo que, si un ordenamiento se contrapone a ella, no debe ser considerada como ley, sino como corrupción de la ley. Esta circunstancia es explicada por dicho filósofo en cuanto a la finalidad que toda ley debe perseguir, que es el bien común, por lo que si una norma es escrita para la consecución del bienestar de unos cuantos, se erigiría como una norma injusta.⁴

Para Santo Tomás, es necesario el establecimiento de leyes justas que le den la pauta al juzgador en cuanto a la aplicación de la norma y no dejarlo todo al arbitrio de éste. Aquí, es sustentado el principio de legalidad que debe regir a la Autoridad en cuanto a su actuación frente a los gobernados en una comunidad.

Por estos rasgos generales se advierte que la tesis tomista en el terreno político importa una clara concepción antagónica a los regímenes absolutistas de los estados medievales del siglo XIII, en que el ilustre pensador cristiano escribió su monumental obra *Summa theologiae*, ya que para él, el único Estado digno de merecer este nombre desde el punto de vista de la naturaleza del hombre y de los designios de Dios, es el *Estado de derecho*, entendiendo como derecho humano a la ley positiva que necesariamente debe tener por objetivo la realización de bien común, arguyendo que sin esta tendencia ninguna ordenación normativa debe ser valedera.⁵

En cuanto a la forma de gobierno del Estado, Santo Tomás, estima que la mejor consiste en un régimen mixto, monárquico, aristocrático y democrático a la vez.

Para él, la mejor organización de un poder se llevará a cabo cuando es colocado un solo individuo, el cual, por su virtud, deberá estar a la cabeza de todos los demás; y debajo de él hay otros a quienes, por su virtud, se da también autoridad; tomando todos de esta manera parte en el gobierno, porque estos magistrados subalternos pueden ser elegidos de entre todos y son elegibles por todos. Tal sería un Estado en el que se estableciese una buena combinación de monarquía en cuanto preside uno; de aristocracia, en cuanto a que muchos se les constituye magistrados por su virtud; y de democracia, o poder popular, en cuanto que los magistrados pueden ser elegidos de entre el pueblo.

Hobbes para elaborar su teoría, analiza la naturaleza humana. Para este autor, el hombre, tiende al dominio de sus semejantes mediante el empleo de la fuerza (*homo hominis lupus*), sujetarlos a sus exigencias. Supone la igualdad de los hombres desde un punto de vista natural, basándose en las igualdades de cuerpo y espíritu que todos los individuos humanos poseen. Pero en seguida se contradice al manifestar que un hombre en ocasiones es más fuerte y más sagaz de entendimiento que otro, lo que en conjunto, supone la diferencia entre los hombres que permite en un momento dado reclamar para sí, un beneficio que para otro, no puede obtener y ni siquiera aspirar. “En efecto, por lo que respecta a la fuerza corporal, el más débil tiene bastante fuerza para matar al más fuerte, ya sea mediante secretas maquinaciones o confederándose con otro que se halle en el mismo peligro que él se encuentra”.⁶

Para este autor, los hombres se encuentran situados en un “estado natural de guerra”, se hayan luchando constantemente, por lo que dicha circunstancia supone una nula posibilidad para el desarrollo de la industria, “por consiguiente, no hay cultivo de la tierra, ni navegación, ni uso de los artículos que pueden ser importados por mar, ni construcciones confortables, ni instrumentos para mover y remover las cosas que requieren mucha fuerza, no conocimiento de la faz de la Tierra, ni cómputo del tiempo, ni artes, ni letras, ni sociedad”.⁷ En suma, para Hobbes, “el hombre es lobo del hombre”; infiere que, como en la anarquía y en el caos es imposible vivir, los hombres tienen la necesidad imperiosa e ineludible de unirse, de formar una comunidad, que es el Estado, para que

dentro de ella la vida social pueda ser factible y desarrollarse sin violencias, disturbios y luchas que la destruirían.

Es el temor a la muerte y al deseo de las cosas que son necesarias para la vida confortable y a la esperanza de obtenerlas por su trabajo, son estas circunstancias a las que este filósofo atribuye la necesidad de los hombres para la conformación del Estado. Es pues, mediante la racionalización de dichas circunstancias que el hombre pretende darse un orden en el que impere el respeto y la paz, pues solo aquí que es donde se puede confiar y puede desarrollarse como tal. A dicho orden, los individuos confían el poder coactivo para lograr la implantación de la racionalización, la paz y el desarrollo con el objeto de establecer el Estado en donde otros hombres o grupo de individuos logren a su favor todos y cada uno de los componentes de una sociedad humana otorgándose un ambiente propicio para la convivencia armónica y la proscripción de la violencia.

John Locke contradice la tesis del origen del poder del monarca; asimismo, contradice uno de los puntos básicos de la opinión de Hobbes, al afirmar que “el estado de naturaleza” en el que, en sus orígenes, se encontraba el hombre se caracterizaba por “el orden y la razón”, mismas que regulaban la convivencia de los individuos socializados. Este “orden y razón” es el fundamento del “derecho natural”, el cual constituye el antecedente del derecho positivo. Derechos tales como la vida, la libertad y la propiedad, son derechos de los hombres que derivan de su naturaleza, los cuales, siempre se encuentran en riesgo de ser quebrantados en el “estado de naturaleza” en que se encuentran los seres humanos, por lo que al no existir ningún poder que los haga respetar coactivamente, es necesaria la agrupación en una sociedad política, debidamente organizada en la que se dote de autoridad coercitiva con el fin de velar dichos derechos mínimos. De aquí que se deriva la existencia de un “pacto social”, en donde se crea dicha autoridad para que ésta se encargue de imponer la observancia de tales derechos.

Sin embargo, según Locke, este acto creativo no importaba el desplazamiento del poder comunitario hacia el órgano de gobierno, cuya actuación, afirmaba, se encuentra limitada por el derecho natural. El mencionado “pacto” o “contrato social”, por virtud del cual se constituía una sociedad política, proviene del consenso mayoritario, en donde todos aceptan el someterse a él, así como someter a los grupos minoritarios. Locke logra distinguir entre la comunidad políticamente organizada o Estado y la autoridad (gobierno) a quien se le confía el mantenimiento y respeto de los derechos humanos mencionados. Es pues, el Estado, una entidad consensuada por los individuos que forman parte de esa sociedad civil, en tanto que el gobierno es la manifestación de órganos que la sociedad civil crea para su administración y dirección.

Locke propugna por un Estado arreligioso, pues, sostiene, que no debe existir ninguna injerencia de la Iglesia dentro del desarrollo del Estado laico, en virtud de que las naturalezas de cada una de dichas entidades es distinta. En efecto, para este filósofo, la naturaleza de la Iglesia, implica una “sociedad voluntaria”, mientras que el Estado lo constituye una unidad coercitiva, comunidad política, constituida por un pacto social en que los hombres han decidido otorgar el poder compulsorio indispensable para la defensa y protección, en su favor, de la “ley natural” a través de sus órganos de gobierno.

En el *Espíritu de la leyes*, publicado en 1748, Montesquieu enfoca su pensamiento hacia una concepción sobre el gobierno y sus sistemas. Dicha obra es fruto de su observación crítica y de la experiencia que tuvo durante su estancia en Inglaterra, en donde, las costumbres y régimen gubernativo tuvo gran influencia sobre el pensamiento de este filósofo.

Para Montesquieu, el origen de la sociedad humana se da de forma natural, es decir, existe, es real, por lo que no le preocupa el cuando y donde se dio dicho inicio. “Si los hombres no formasen sociedad alguna, si se dispersaran y huyeran los unos de los otros, entonces sí sería preciso averiguar cuál es el motivo de tan singular actitud, y buscar por qué se mantienen separados. Pero todos nacen ligados mutuamente. Un hijo nace junto a su padre y se mantiene junto a él. He aquí la sociedad y la causa de la sociedad”.⁸

Para este autor, son la ley, la justicia, las formas de gobierno y el equilibrio entre los poderes del Estado, los objetos de estudio de su pensamiento jurídico, político y filosófico. Para él, la ley, la constituye una relación de convivencia que se encuentra realmente entre dos objetos, apareciendo entre esta la justicia, la cual debiera constituir el fin de todo ser humano.

Para el barón de Brede, más allá de la existencia o inexistencia de Dios, el hombre debe amar la justicia. Debe amarla más allá de las propias creencias religiosas, ya que la justicia, para este filósofo, es eterna y no depende de la convivencia de los hombres. Para que se logre la justicia, es decir, esa “relación de convivencia entre dos objetos”, las leyes positivas, que deben derivar de la ley en general y que no es sino “la razón humana en tanto que gobierna a todos los pueblos de la Tierra”, deben tomar en cuenta un conjunto muy variado de factores y circunstancias propios del ambiente real en que vayan a regir.

Respecto a las formas de gobierno, las clasifica en *despotismo*, *monarquía* y *república*, esta última es susceptible, según este autor, en subdividirse en *aristocracia* y *democracia*.

Lo más importante del pensamiento jurídico-político de Montesquieu, lo constituye su teoría sobre la *separación de poderes*, misma que ha sido tratada en su obra *L'esprit des lois*. Sustenta esta separación, en la preservación de la libertad del hombre dentro de la comunidad política, no obstante el régimen que dirija los intereses de esa sociedad civil. “La libertad no puede consistir sino en poder hacer lo que se debe querer y en no estar obligado a hacer lo que no se debe querer”,⁹ y “en el derecho de hacer lo que las leyes permite”.

Montesquieu desarrolla su teoría política en base a la observación del régimen inglés, en la cual este autor manifiesta que dicho gobierno tiene por objetivo directo y principal la libertad política.

“Poder” y “órgano de autoridad”, son equivalentes en el pensamiento de Montesquieu, por lo que, para que exista un equilibrio en el desempeño del “poder”, es necesaria una separación de cada una de las categorías en que se integran, ya las funciones legislativas, ejecutivas y judiciales, de una sociedad civil. “Hay en cada estado, asevera, tres clases de poderes: el Legislativo, el Ejecutivo de las cosas que dependen del derecho de gentes, y el Ejecutivo de las que dependen del derecho civil. Mediante la primera, el príncipe o el magistrado hacen leyes por un tiempo o por siempre, y corrige o abroga las que ya están hechas. Mediante la segunda, hace la paz o la guerra, envía o recibe embajadas, establece la seguridad, previene las invasiones. Mediante la tercera, castiga los crímenes o juzga las diferencias entre particulares. Se llamará a esta última el “poder de juzgar”; y la otra simplemente el “Poder Ejecutivo” del Estado. Cuando en la misma persona o en el mismo cuerpo de magistrados el poder legislativo se encuentra reunido con el poder ejecutivo, no puede haber libertad, porque se puede temer que el mismo monarca o el mismo senado hagan leyes tiránicas para ejecutarlas tiránicamente. Todo estaría perdido si el mismo hombre, o el mismo cuerpo de principales o de nobles, o del pueblo, ejerciese estos tres poderes: el de hacer las leyes, el de ejecutar las resoluciones públicas, y el de juzgar los crímenes o las diferencias entre particulares”.¹⁰

Si bien es cierto que este autor sustenta su teoría en una división de poderes, también es cierto que pretende que dichos poderes interactúen en el ejercicio de sus funciones, es decir, pretende una interdependencia entre ellos: “Estos tres poderes –Legislativo, Ejecutivo y Judicial– deberían dar lugar al reposo o la inacción; pero como el movimiento necesario de las cosas los obligaría a moverse, tendrán que marchar de acuerdo”.¹¹

Igual que Montesquieu, Rousseau sostiene que la sociedad civil surge a partir de un *pacto o contrato* entre los hombres. Pero esto no implica que haya existido materialmente dicho pacto o contrato, sino que esta idea constituye una hipótesis sostenida por los filósofos que han sido llamados o agrupados dentro de las corrientes contractualistas.

Como Hobbes, Locke y Montesquieu, Rousseau nos habla del “estado de naturaleza” en que se encontraba el hombre antes del surgimiento del pacto que le agrupa con otros en una sociedad civil, y ante el que se someten. Para este autor el hombre no tenía limitantes en su vida en el “estado de naturaleza”, gozando sin restricción de su libertad natural. Rousseau, al contrario de Hobbes, afirmaba que en tal caso las relaciones entre los seres humanos, exentas de toda compulsión, se entablaban espontáneamente, sin contiendas ni luchas, ya que todos ellos estaban colocados en una situación de igualdad que generaba la armonía, obedeciendo al orden natural de las cosas según fue dispuesto por Dios. Dios hizo al hombre perfecto para obtener su felicidad y que es la criatura humana la que, se aleja de esa perfección. Así, al no haberse mantenido los hombres en una situación de igualdad natural, y al surgir diferencias, se dio la necesidad de concertar un pacto de convivencia dando paso a la creación de una *sociedad civil o comunidad política*, en la que a cada individuo, se le garantizan sus derechos y su libertad. “Supongo a los hombres, afirma, llegados al punto en que los obstáculos que impiden su conservación en el estado de naturaleza superan las fuerzas de que dispone cada individuo para mantenerse en dicho estado. En ese estado primitivo no pude entonces subsistir y el género humano perecería si no cambiara su manera de ser. Dado que los hombres no pueden engendrar nuevas fuerzas sino unir y dirigir las que ya existen, no les quedará otro remedio para conservarse que el de formar por asociación una suma de fuerzas que pueda superar a la resistencia, de ponerlas en juego mediante un solo móvil y de hacerlas actuar al unísono”.¹² *La voluntad general*, que constituye un poder, para Rousseau radica en la sociedad civil o comunidad política apuntada, entendiéndola como el pueblo o nación del Estado. El poder *soberano*, sin limitación alguna y que es impuesto de forma coactiva a las intenciones o “voluntades” de los individuos que conforman a la organización social, y al conformar ésta por los individuos, tanto los fines de éstos como los de aquélla son coincidentes.

Ni la soberanía (voluntad general), ni el soberano (comunidad política) necesitan garantías con relación a los súbditos o gobernados, ya que imposible es que el cuerpo quiera perjudicar a sus miembros. Ahora bien, el hombre social, esto es, como componente de la comunidad, pueblo o nación, continúa Rousseau, no sólo no pierde sus derechos naturales, sino que, por un acto –hipotético– de devolución, la sociedad civil –el soberano– se los restituye y garantiza, pero con las limitaciones inherentes al interés general que concurre siempre con el interés particular.

Por lo que se refiere a la soberanía, Rousseau la describe como una voluntad *inalienable*, la cual deriva del pacto social; la comunidad al elegir un dirigente, delega ciertos derechos, delega la vigilancia de algunos aspectos de la administración dentro de esa comunidad política. Pero siempre conserva para sí, el derecho y autoridad de retirar esa delegación. Nunca el soberano compromete su derecho a tal grado que pueda dejar de serlo. Juan Jacobo afirma: “Digo que la soberanía, no siendo otra cosa que el ejercicio de la voluntad general, no puede nunca enajenarse, ya que el soberano que no es sino un ser colectivo, sólo puede ser representado por sí mismo; el poder puede transmitirse, pero no la voluntad”, añadiendo: “El hombre que reuniese todas las calidades que

pueden garantizar la tranquilidad de una nación, asegurar su felicidad y desarrollar sus fuerzas vivas en el camino del progreso, será el jefe de la nación. La nación le confía su poder, es decir, la reunión de todas las voluntades, de todas las fuerzas que animan y vivifican a cada ciudadano. Lo que ese hombre quiera hoy, la nación lo querría. Lo que quiera mañana, o dentro de diez años, la nación también lo querría”.¹³

Otra característica de la soberanía, apuntada por este autor, la constituye la *indivisibilidad*, derivada de forma directa de la anterior (inalienabilidad), pues supone que la división implica una enajenación parcial.

Por lo que hace a las relaciones entre el particular y el soberano, instituidas por el contrato social, Rousseau sostiene que se encuentran regidas por lo que se denomina “leyes”, las cuales provienen de la voluntad de todos y cuyo fin es velar por el interés general, por lo que dicho acto no puede ser injusto. Pero existen ocasiones, afirma, en que el soberano es incapaz de encontrar las mejores reglas para la sociedad, por lo que es necesaria la existencia de alguien que legisle, siendo el elegido capaz de ser superior a los demás, y deberá conocer sus vicios y miserias, y necesidades con el objeto de cumplir cabalmente su cometido.

Las leyes son clasificadas por este autor en tres categorías: *las políticas*, que organizan al soberano (constituciones); *las civiles*, las cuales rigen las relaciones entre particulares y entre éstos y el soberano; y *las penales*, que sirven para el reestablecimiento del orden dentro del pacto, así como para la seguridad del mismo. Pero todas estas leyes se encuentran supeditadas a una *ley fundamental y suprema*, la cual expresa el verdadero ser del soberano y que se localiza en los usos, hábitos y costumbres sociales. No se encuentra escrita en ningún código, sino en la conciencia de cada uno de los individuos de la organización política.

Para la ejecución de las leyes, Rousseau reconoce la necesidad de lo que el llama “un ser inmediato” entre el soberano y los individuos. Este “ser inmediato” tendrá la función de hacer cumplir las leyes y de mantener la libertad política y civil. A este “ser inmediato”, le denomina “poder ejecutivo” o “gobierno”, el cual se encontrará constituida por un grupo de individuos dirigidos por un “jefe del gobierno”.¹⁴ En cuanto a la elección de este jefe de gobierno manifiesta que no proviene de algún contrato, sino más bien de una comisión otorgada a un ciudadano para vigilar o dirigir ciertos aspectos de la administración pública.

Para Rousseau el gobierno puede ser *democrático, aristocrático o monárquico*.

Hans Kelsen. Este autor identifica al Estado con el Orden Jurídico. El Estado pertenece al mundo del deber ser, no es un hecho natural, sino una creación espiritual cuya esencia consiste en “un sistema de normas”, de aquí que considera que “el Estado”, no pueda ser más que un orden jurídico o la expresión de su unidad. Parte además del entendido de que el orden jurídico, único y existente, es el positivo que es, a su vez, el único válido sobre y ante cualquier otro que se pretenda reconocer.

Para Kelsen, la soberanía es atribuida a la supremacía del orden jurídico estatal. “Un Estado es soberano cuando el conocimiento de las normas jurídicas demuestra que el orden personificado en el Estado es un orden supremo, cuya validez no es susceptible de ulterior fundamentación; cuando, por tanto, es supuesto como orden jurídico total, no parcial. No se trata, pues, de una cualidad material ni, por tanto, de contenido jurídico. El problema de la soberanía es un problema de imputación, y puesto que la “persona” es un centro de imputación, constituye el problema de la persona en general (y en modo alguno únicamente el problema de la persona del Estado). El mismo problema se presenta en la persona física como problema de la libertad de la persona o de la

voluntad”.¹⁵ El Estado, el cual no se encuentra ligado a ninguna norma, se manifiesta como un poder omnipotente, ilimitado, “soberano”, el cual termina convirtiéndose en un orden jurídico.

Ahora bien, en cuanto a los fines del Estado, este jurista, siguiendo su línea de pensamiento, determina que sólo puede realizarlo mediante la forma de derecho. Esta circunstancia deriva de la identidad del orden estatal y el orden jurídico.

La dualidad o identidad Estado-derecho, que construye Kelsen, es susceptible de traducirse en variados objetivos específicos trascendentes a ellos, siendo que el Estado y el derecho se erigen como medios.

Otro aspecto de total importancia de nuestra iniciativa lo compone el elemento pueblo del Estado, pues es, a través de este que se materializa el Estado y es a través de él, como se ha determinado en la Carta Magna, que el Estado mexicano se ha autodeterminado en una república federal representativa y democrática y que, es sólo y únicamente él, quien podría modificar su forma de gobierno.

Sociológicamente entendemos por pueblo un compuesto social, producto de los procesos asociativos y disociativos integrados en un emplazamiento cultural y territorial. O bien, una constante social general en un mundo de variables históricas. Para muchos sociólogos son cinco las acepciones fundamentales de la palabra *pueblo*:

- a) El pueblo como soporte de la cultura. En este sentido se confunde con la noción sociológica de gente, pero no son sinónimos. La gente constituye la población en términos mesurables de unidades; en cambio el pueblo representa la esencia compuesta de las interacciones mentales y culturales más próximas al plano asociativo primario.
- b) En una segunda acepción, el pueblo se toma como sustitutivo de la raza. En este aspecto se le considera como compuesto social, producto de los procesos asociativos en equilibrio con el medio regional, físico y cultural, lo que hace de él una entidad frecuentemente llamada impropriamente raza.
- c) El pueblo como concepto social mundial en que ya no se le toma como noción étnica ni persiste la creencia popular que lo confunde con sociedad primitiva o rudimentaria. Esta acepción más amplia de la noción de pueblo es, sin embargo, exacta cuando se aplica a las culturas más primitivas.
- d) La noción sociológica de pueblo se toma también como opuesta a la del Estado. Esta acepción del grupo y de la sociedad como pueblo tiene importancia en la definición de la sociedad, del Estado y de las expresiones correspondientes como usos estatales, usos técnicos, opuestos a los usos sociales, orgánicos y costumbres anteriormente aceptados. De esta manera la sociedad de Estado implica procedimientos coercitivos y de organización que se oponen a los procedimientos del grupo primario. Voluntarios e irregulares.
- e) Cultura popular, por oposición a civilización. Este concepto de pueblo también suministra fundamentos para hacer una distinción medible entre la sociedad de pueblo como cultura y la civilización como cultura especializada de la sociedad político-urbana, tecnológica. Es decir, la cultura representa los procesos totales, productos y progresos del pueblo en todos los aspectos de su vida y desarrollo, en tanto que la civilización representa una sección transversal especial y avanzada de la cultura, en los más elevados soportes del progreso tecnológico y organizador.

Por tanto, los individuos que pertenecen aun Estado forman en su totalidad la población como elemento de dicho ente jurídico-político. Son dichos individuos, que al agruparse, conforman el primer elemento del Estado ya que son ellos quienes se asocian de una manera orgánica, jurídica y política, asentándose en un territorio determinado.

El pueblo constituye el elemento subjetivo del Estado, siendo su principal elemento; además que, por otra parte, este conglomerado de individuos organizados constituye el fin mismo de la actividad estatal. Esta característica del pueblo se atribuye a la actividad del Estado a través de las funciones de los órganos o poderes públicos en que se divide para la actividad de dictar leyes, cumplirlas e impartir la justicia demandada por los gobernados. El pueblo en su cualidad subjetiva forma a causa de la unidad subjetiva mencionada, una corporación de intereses políticos que crean al Estado y que a la vez se erigen como objeto mismo de la actividad de este, por lo que todos sus miembros integrantes están unidos, enlazados entre sí, por su condición de sujetos de la asociación estatal.

El concepto *pueblo* es eminentemente cuantitativo, con lo que se expresa a la totalidad de los seres humanos que viven en el territorio de un Estado determinado. Desde el punto de vista sociológico, cultural, económico, religioso, étnico y lingüístico, la totalidad humana que entraña la población suele diversificarse en diferentes grupos o clases que como partes la componen, pudiendo sólo considerarse como entidad unitaria en cuanto que es, en su conjunto, el elemento humano del Estado, constituido por la suma de sujetos que tienen el carácter de gobernados o destinatarios del poder público.

Cosa distinta son los grupos que componen la población, comprendiéndose todos dentro de este concepto, ya que no es dable concebir alguno fuera, de manera absoluta, del orden jurídico que le encauza. Por ello, la población, como elemento humano del Estado, pese a su implicación diversificada, sólo es concebible bajo esa tesitura jurídica, la cual lógicamente se extiende a considerarla, en su dimensión total, como destinataria del poder público del Estado, es decir, como el sujeto sobre el cual éste ejerce su imperio.

De común se equiparan los conceptos de “nación” con el de población y pueblo, siendo que la nación o pueblo esta constituido por comunidades humanas cuyos grupos o individuos manifiestan una unidad cultural determinada por factores históricos, geográficos, etc., de los que derivan fenómenos culturales tales como el idioma, las costumbres, la religión y la concepción ética, valorativa y teleológica sobre la vida.

La población puede comprender a la nación o pueblo como elemento humano mayoritario y a grupos extranacionales minoritarios, los cuales, en el proceso lógico de formación del Estado, no tienen ninguna participación. El pueblo constituye a su vez el antecedente del Estado y la causa originaria de éste.

Si el Estado es producto de la cultura y específicamente del derecho, y si en una y en el otro necesariamente intervienen la voluntad y la decisión humanas, no es posible sostener que sin éstas surja la entidad estatal que es efecto y no causa. El Estado da unidad política y jurídica a diversas comunidades, sin ser jamás anterior a ellas. La aparición del Estado se da en virtud de la preexistencia de grupos comunitarios y sociales que le componen. El Estado es una unidad organizada de acción y decisión, por lo que no podrá darse sin la unidad real que organiza, es decir, sin la existencia de la nación, pues el efecto de organización ya presupone la actividad humana que tiende a la consecución de dicho fin, por lo que, una actividad dada o derivada de la naturaleza humana sin el elemento “hombre”, es imposible.

El elemento “nación”, origen de toda organización humana políticamente establecida (Estado), dota de poder y de derecho a tal organismo o entidad. Le dota de personalidad, constituyendo al mismo tiempo, el ámbito humano de incidencia y operatividad de sus fines. Ahora bien, el Estado se erige para el pueblo, como un medio de unidad política y jurídica, y como entidad mediática en donde los individuos asociados realicen sus fines trascendentes. En síntesis el individuo es el fin último de la actividad estatal, la cual es justificada en cuanto el hombre pueda satisfacer sus necesidades sociales e individuales, proveyendo soluciones a sus problemas y procurando establecer mecanismos que conlleven a la satisfacción de sus metas individuales. El Estado según Maritain, no es sino un organismo facultado para utilizar el poder y la coerción, integrado por especialistas o expertos en ordenamiento y bienestar públicos, un instrumento al servicio del hombre.

El término *república* (cosa pública) debe ser entendido aquí desde la concepción maquiavélica, es decir, como una mera oposición a la monarquía. Entendido así, podemos decir, siguiendo a diversos tratadistas que, el gobierno republicano es aquel que en su jefatura de Estado, quien la detenta, no lo hace de forma vitalicia (al contrario de la monarquía, la cual de ordinario era ejercida durante la vida del rey o monarca, transmitiéndose hereditariamente o por medio de la abdicación), sino que es renovada periódicamente, mediante la consulta del pueblo. Por lo tanto, mientras que en un régimen republicano quien detente la jefatura de Estado debe demostrar cualidades o aptitudes para el desempeño de dicho encargo.

Así, la institución de “jefe de Estado” se constituye como elemento característico del régimen ya republicano, ya monárquico pues, mientras que los demás poderes u órganos estatales los cargos pudieran ser hereditarios o vitalicios, dichas circunstancias no disminuyen el carácter republicano de un régimen.

Tena Ramírez sostiene: “La doble posibilidad que ofrece el sistema republicano, de seleccionar al más apto para el cargo supremo y de que en la selección intervenga la voluntad popular, es lo que vincula estrechamente a dicho sistema con la democracia, en grado tal que con frecuencia se mezclan y confunden sus conceptos en la moderna teoría del Estado”.¹⁶ En efecto, un gobierno republicano conlleva necesariamente a un gobierno democrático; pero en ocasiones existen regímenes monárquicos (como el español) que son compatibles con la democracia y con el régimen constitucional.

El siguiente elemento establecido por el artículo 40 constitucional es el de “representativo”, significando este que todos los individuos que conforman una sociedad políticamente organizada eligen a uno o varios portadores de la intención general.

El doctor Jorge Carpizo en su obra nos refiere a que “en las sociedades pequeñas, como en algunas épocas de las polis griegas, los ciudadanos se pueden reunir en el ágora para discutir y sancionar las leyes. Son los ciudadanos quienes directamente se gobiernan y deciden sobre las normas que van a regir sus conductas”.¹⁷ Este tipo de sistemas de gobierno implican necesariamente, que el pueblo que forma un Estado determinado, sea pequeño en cuanto a su número. Se dice que existiría una imposibilidad física, pues no sería práctica la reunión de millares de individuos en una plaza determinada para la discusión de sus problemas o puntos de vista sobre determinados actos.

Pero encontramos un doble problema, bajo estas circunstancias, por un lado no es práctico y hasta casi imposible la reunión de todos los ciudadanos de un país para la discusión de los problemas del Estado; y por el otro, que es necesario y es un derecho de los ciudadanos que conforman una determinada organización política que participe de la vida pública. Estas dos ideas y realidades antagónicas han tratado de ser conciliadas a través del sistema representativo: el ciudadano participa

en las decisiones estatales por medio de sus representantes, quienes construyen las normas jurídicas de la comunidad; en esta forma se afirma que en el poder legislativo está representada toda la nación.¹⁸

Así, en un ejercicio democrático cada individuo con derecho a ello, elige a un representante que integrará el poder legislativo dentro del Estado. Y es mediante dicho ejercicio que se considera que todos los individuos participan de la función pública.

La naturaleza del sistema representativo nos dice Carpizo, estriba en la relación de una persona con otra o varias, en virtud de la cual la voluntad de la primera se considera como expresión inmediata de la voluntad de la última, de suerte que jurídicamente aparecen como una sola persona.¹⁹ Por ello, la representatividad implica una substitución de la voluntad, es un querer y obrar a nombre y por cuenta de otros.

Por otra parte, debemos decir que la representatividad consagrada hasta hoy en nuestra Constitución es de índole indirecta. Por tanto, hay una representatividad donde la voluntad del pueblo es mayormente participativa en la creación de las normas, es a lo que llama Carpizo una “representatividad semidirecta”. En este sistema los proyectos de leyes son puestos a consideración del pueblo, para que este, a través de un ejercicio de electivo, determine la conveniencia de que una norma jurídica entre en vigor o no. Dicho ejercicio de elección tiene como finalidad el determinar, dentro de un plazo dado, si la propuesta de un grupo de individuos debe de permanecer vigente o no; o que un conjunto de ciudadanos puedan iniciar leyes. Por lo tanto, el sistema semidirecto forma una etapa intermedia entre la representatividad indirecta y directa, agrupando en su naturaleza el pensamiento y la esencia de esos dos sistemas.

Es claro que el artículo multicitado de la Carta Magna, se refiere al sistema representativo semidirecto, el cual, según Carpizo, tiene las siguientes características:²⁰

- a) El representante lo es de todo el pueblo, de toda la nación.
- b) El representante en su actuación es independiente de sus electores.
- c) El representante es pagado por el Estado y no por los votantes.
- d) Los electores no pueden hacer renunciar al representante a través de la idea de *revocar el mandato*.
- e) El representante no está obligado a rendir cuentas a los ciudadanos que lo eligieron.
- f) La elección del representante se basa en la noción del voto individual: consigue el cargo el que haya acumulado la mayoría de votos en un distrito determinado.

En resumen, la representatividad manifestada en la ley suprema tiene como finalidad el cumplimiento de la función del Estado por aquellos que han sido electos para ello, por un grupo de individuos determinados, con completa independencia de ellos con el fin de conseguir el bienestar de la nación.

Respecto al siguiente elemento de la definición dada en el artículo 40, es decir, el de democracia, no será analizado en el presente apartado, por considerar dicho tema de forma especial más adelante.

El aspecto federal en que se ha constituido el Estado mexicano, deviene en un principio, de aspectos históricos que no serán analizados aquí, y por una práctica constitucional y una necesidad de gobierno de los territorios que forman la nación.

El federalismo se erige como un sitio intermedio entre el Estado unitario y la confederación de estados. El Estado unitario, posee unidad política y constitucional, es homogéneo e indivisible, sus comarcas o regiones carecen de autonomía o gobierno propio. Por su parte, en la confederación de estados, donde los que la forman conservan su soberanía interior y exterior, los ciudadanos de cada uno no son obligados por las decisiones adoptadas por aquellos. Para que obliguen a sus súbditos, deben de ser aprobadas y adoptadas por los gobiernos de cada Estado. En los Estados federales, cada una de las entidades sometidas a dicho régimen, pierden su soberanía exterior, y mantienen ciertas facultades interiores delegando otras al gobierno central. De aquí, que una de las características principales del Estado federal, es la distribución de facultades. Dichas facultades son distribuidas entre las autoridades generales y regionales, para ser ejercitadas en la esfera de sus respectivas competencias. Ejemplo de lo anterior es el enunciado del artículo 124 constitucional, el cual señala que: “Las facultades que no estén expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados”.

La idea de “soberanía nacional o del pueblo” propiamente se proclama en las corrientes del pensamiento jurídico-político de los siglos XVII y XVIII con Locke, Montesquieu y Rousseau.

Se ha manifestado que la nación o pueblo en sentido sociológico decide darse una organización jurídica y política, creando un sistema de normas (derecho), el cual da origen y cohesión al Estado como centro de imputación normativa. El origen y consecuencias de dichos efectos derivan de un poder, que tiene como causa generadora a la comunidad de individuos políticamente organizada. A través del ejercicio de dicho poder, la sociedad civil, se autodetermina, esto es, que por su propia voluntad establece los lineamientos jurídicos-políticos que son plasmados en un documento denominado “Constitución”.

Ese ejercicio autodeterminativo que lleva a cabo el pueblo de un Estado, tiene características excluyentes, es decir, que sólo permite a los que pertenecen a determinado núcleo social asentado en un territorio, el participar para la imposición de una estructura mediante el ejercicio del poder cuya finalidad, no se encuentra sujeta a ninguna potestad extraña a la comunidad nacional. Por eso, los tratadistas contemporáneos afirman que el poder en si es *soberano*, en cuanto que no se encuentra subordinado ni interior, ni exteriormente a otro poder que, heterónomamente, le designe su sistema o estructura.

La *autodeterminación* implica la nota sustancial expresiva del poder soberano o soberanía la cual, en el fondo, entraña la *autodeterminación*. Esto es, que el autodeterminarse implica darse a si la estructura jurídico-política, la cual va a normar, limitando, las actividades del poder soberano y de sus órganos.

Por otra parte, la autolimitación referida por dicho autor no es estática, es decir, permite la posibilidad de modificarse según las necesidades de la nación ya cambiando las estructuras jurídico-políticas, ya modificando los límites previamente establecidos.

La soberanía constituye un atributo del poder del Estado, la actuación de dicho poder se presenta en el desenvolvimiento de la sociedad jurídica y políticamente organizada, y más aún, se presenta en la comunidad humana. Esa presencia establece una subordinación de los demás poderes y de las

actividades propias del Estado realizadas por todos aquellos “entes” individuales, sociales, jurídicos, particulares o públicos que componen ese organismo social.

Ahora bien, el Estado una vez conformado por la comunidad políticamente asociada, y adquirir vida como ente distinto a esta, se constituye en titular de dicho poder soberano, el cual, permanece, por el principio de inalienabilidad, perteneciendo a la nación. Conforme a esta premisa, el Estado es soberano como persona jurídica en que el pueblo o la nación se han organizado política y normativamente, residiendo su soberanía en su propio elemento humano.

Para nuestro sistema constitucional, el Estado es un ente con personalidad jurídica y política propias. Pero también, la idea del Constituyente de 1917 al plasmar este aspecto, revela la concepción de *independencia* que el Estado mexicano tiene en cuanto o frente a otros Estados, ya en su régimen exterior, ya en su régimen interno. De aquí, que solo y únicamente le corresponde al pueblo o nación mexicana la potestad de autodeterminación.

Cosa distinta del concepto de *soberanía*, sin dejar de pertenecer a ésta, lo constituye el *poder público*, el cual, desempeñado por el Estado mediante sus órganos, atiende a la razón misma de la existencia de dicha entidad jurídica y política. Dicho poder no es soberano, ya que está dirigido por un orden jurídico fundamental que no deriva, en si mismo, de la entidad estatal, sino que crea a ésta como persona moral. Se encuentra impedido, el Estado, en cuanto a su actuar frente a dicho orden jurídico ya que no puede ir en contra de los principios básicos que le dan su origen y su sustentabilidad. En suma, no puede modificar, sustituir o más aún, abolir dicho orden jurídico ya que nace, se organiza y funciona dentro de él, según las normas implantadas por la nación en ejercicio de su facultad de autodeterminación.

Duguit afirma: “La persona nación es en realidad distinta del Estado, es anterior a él; el Estado no puede existir sin una nación y la nación solamente cuando ha constituido uno o varios órganos de representación, cuando ha encargado a un hombre o a una colectividad, o a uno o a otra, para desempeñar o para expresar su voluntad. Hay entonces entre la nación titular originaria de la soberanía y sus representantes un verdadero contrato de mandato. El Estado es, pues, la nación soberana representada por mandatarios responsables. Se dice que el Estado es el titular de la soberanía y esto se puede decir para facilitar el lenguaje, pero no es absolutamente exacto. El titular de la soberanía es la nación persona”.²¹

La última forma de gobierno pura mencionada por Aristóteles, es aquella que es detentada por la mayoría, denominándose “democracia”, en donde se pretende el ejercicio del poder para el beneficio de todos en igual forma; pero si se utiliza en beneficio de los más desprotegidos, Aristóteles menciona que es una forma impura a la que denomina “demagogia”.

La Constitución, en el artículo 40, consagra al gobierno democrático como la forma en la que el Estado Mexicano ha decidido conformarse. Este artículo debe interpretarse conjuntamente con el anterior al mismo, es decir, con el 39 el cual dice que todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste, circunstancia que caracteriza la democracia.

Afirman diversos tratadistas que la democracia, como hoy la conocemos, es resultado del *liberalismo político*, en cuanto que concilia a la libertad individual y la facultad Estatal de coaccionar. Para Kelsen, el Estado liberal es aquel que es democrático, ya que la voluntad estatal u orden jurídico es producto de la voluntad de los propios gobernados. Es decir, el Estado democrático es aquel en el que el poder demandado es determinado por los individuos sujetos a él. “Políticamente libre –explica Kelsen– es el individuo que se encuentra sujeto a un ordenamiento

jurídico en cuya creación participa. Un individuo es libre si lo que de acuerdo con el orden social debe hacer, coincide con lo que quiere hacer.

La democracia significa que la voluntad representada en el orden legal del Estado es idéntica a las voluntades de los súbditos. La oposición a la democracia está constituida por la servidumbre implícita en la autocracia.

En esta forma de gobierno los súbditos se encuentran excluidos de la relación del ordenamiento jurídico, por lo que en ninguna forma se garantiza la armonía entre dicho ordenamiento y la voluntad de los particulares”.²²

El fenómeno de “autodeterminación”, que antes hemos ubicado en la entraña del acto soberano de darse un pueblo su Constitución, se proyecta de este modo en el fenómeno de “autodominación”, nota característica y suprema del régimen democrático.

La democracia es, en fin, el gobierno de todos para el beneficio de todos dentro de un marco jurídico que ellos, en ejercicio de la autodeterminación y autolimitación, se den para el beneficio de todos participando de forma directa, indirecta o semidirecta en la toma de decisiones políticas que les aprovechen. Y también es democrático, el acto de elección de los representantes que vinculen las necesidades de los individuos que conforman a la colectividad políticamente organizada, con las decisiones para solventar las necesidades y resolver los problemas comunes y principales.

El concepto *democracia* suele identificarse con el régimen representativo. Como ya se ha mencionado, en dicho régimen la designación de “mandatarios” se hace con el fin de que, a una asamblea, sea llevada la voluntad de los electores. Dicha elección puede hacerse mediante un ejercicio democrático, el cual puede ser directa o indirecta. En este último caso, la elección de representantes se hace a través de la elección de intermediarios, los cuales, en última instancia, determinarán la designación de los mandatarios a la asamblea o a los cargos públicos. Nuestra Constitución, por regla general, consagra la elección directa para la designación de los miembros del Congreso (Cámaras de Diputados y de Senadores) y del presidente de la República.

Por tanto, se puede afirmar que la democracia conjuga diversos fundamentos los cuales, en unión, le otorgan sus características como forma de gobierno. Dichos fundamentos, se dan, en un Estado que se dice democrático, como declaraciones dogmáticas manifestadas en su orden jurídico fundamental (Constitución). Dichas instituciones jurídico-políticas, delimitan la actividad estatal, norman el poder público estableciendo su actividad, su competencia y la protección de los derechos mínimos de los gobernados, los cuales, en ejercicio de su soberanía se han autodeterminado.

Por otra parte, mencionamos que en el primer párrafo del artículo 49, nuestra Constitución establece que el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial.

La división de poderes, en un Estado democrático, se constituye en una institución política y una necesidad casi histórica. Para el pensamiento político y jurídico, la división de poderes fue objeto de análisis y preocupación, deduciendo dicha separación de aspectos históricos y reales; de la necesidad de limitar el actuar del gobierno o “príncipe” como una forma de garantizar el buen ejercicio de las actividades estatales para el cumplimiento de los fines comunes.

Para todos los tratadistas que han estudiado el origen, desarrollo y necesidad de la existencia del Estado, es necesaria la división de poderes, mediante la diversidad de órganos que se encuentren

debidamente limitados en sus funciones. Dichas actividades por necesidad, deben encontrarse especializadas en aras de un correcto funcionamiento estatal. La división de poderes es pues, un obstáculo para el abuso del poder en un Estado democrático. Se erige como una garantía a los derechos humanos de los gobernados y sobre todo de su libertad.

Los integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, en esta Cámara, consideramos necesario mencionar la importancia que guarda la división de poderes como medio de control al poder estatal. Así parte de la presente propuesta es el establecimiento, dentro de una “ley de participación ciudadana para el Distrito Federal”, del *plebiscito* y el *referéndum*. Dichos mecanismos también deben ser utilizados como control del poder público estatal. Debe ser considerado como un control más, en un Estado democrático, sobre sus órganos, por tanto, la necesidad de una clara división de poderes es indispensable para nuestra sociedad. Así, la transparencia y la democracia semidirecta se erigirían como piedra toral de nuestro sistema político para el mejor desarrollo de la nación mexicana.

Montesquieu ya había señalado la necesidad de la división de poderes como garante de la seguridad jurídica. Si las autoridades encargadas de la aplicación de las leyes fueran las mismas que las elaboran y si no existiese entre una y otras ningún órgano que decidiese jurisdiccionalmente los conflictos surgidos con motivo de dicha aplicación y que velara por la observancia de la Constitución, en una palabra, si fuere un solo órgano del Estado el que concentrara las funciones legislativa, ejecutiva y judicial, no habría sistema democrático, que es de frenos y contrapesos recíprocos.

El principio de división de poderes se sustenta en que las tres funciones estatales (legislativa, ejecutiva y judicial) deben ser ejercidas separadamente por órganos del Estado diferentes, pero que interactúen y colaboren en el desarrollo de mecanismos que beneficien a la comunidad mediante el ejercicio coherente del poder público. Pero debe aclararse que estos poderes no son independientes entre sí, es decir, que constituyan cada uno por su lado, un poder público, sino que actúan y conviven interrelacionados constituyendo así tres aspectos de un solo “poder soberano” emanado de un solo grupo de individuos. De no ser así, se rompería con las teorías que sustentan que la soberanía es una, inalienable e indivisible, la cual ha evolucionado hasta dar origen a los Estados Democráticos actuales.

La clasificación de los órganos estatales en legislativo, ejecutivo y judicial deriva del resultado de las actividades propias de cada una de dicha funciones. Se tratará, por ende, de poder legislativo si el objeto de su desempeño como función de imperio consiste en la creación de normas de derecho abstractas, generales e impersonales (leyes en sentido intrínseco o material); de poder ejecutivo si los actos autoritarios en que se revela estriban en la aplicación concreta, particular o personal de tales normas, sin resolver o dirimir ningún conflicto jurídico (decretos, acuerdo o resoluciones administrativas en general); y de poder judicial cuando se decide una controversia o contienda de derecho mediante la citada aplicación, produciéndose un acto jurisdiccional (sentencia o laudo, verbigracia).

Las funciones de los órganos estatales, desde el punto de vista de la doctrina se dividen en facultades materiales y formales. De esto debemos afirmar que las facultades, verbigracia del Poder Legislativo son, desde el punto de vista material, la creación de normas jurídicas y, desde el punto de vista formal, tiene facultades ejecutivas o judiciales (ya sea de la aplicación del reglamento interno de cada una de las Cámaras, o cuando se involucra dicho poder, dentro de un procedimiento de juicio político). Por lo que hace al Poder Ejecutivo su facultad desde el punto de vista material lo constituye la administración pública, y desde el punto de vista formal se dividen en: judiciales, en

cuanto a los tribunales laborales o administrativos y legislativas, al emitir reglamentos o decretos. Así, el Poder Judicial materialmente imparte justicia, y formalmente administra sus recursos en actividades meramente administrativas.

De estas consideraciones se desprende la distinción entre “órgano” y “poder”, pues la identificación de ambos conceptos acarrea confusiones en la interpretación y aplicación del orden normativo constitucional. En su esencia, los tres órganos del Estado, legislativo, ejecutivo y judicial, no pueden ser modificados, pero por las necesidades para el desempeño de sus funciones primordiales, es necesario dotarle de otras facultades que, a simple vista, se antojarían contrarias a la naturaleza jurídica y política de dichos entes.

El principio de separación o división de poderes se justifica por la tendencia de los regímenes democráticos hacia el *aseguramiento y la preservación de la libertad de los gobernados* en aquellos aspectos en que su ejercicio sea socialmente permisible.

La función ejecutiva implica la actividad administrativa del Estado. Dicha actividad se manifiesta cualitativa y cuantitativamente en los actos de autoridad específicos y determinados por un orden jurídico constitucional, del cual derivan una serie de preceptos reglamentarios que limitan a dicho poder. Dicha actividad es denominada por la doctrina como “acto administrativo”.

La actividad administrativa presenta diferencias sustanciales con las funciones legislativas y judiciales. Dichas diferencias repercuten en la distinción entre el Poder Ejecutivo, como función pública, y los Poderes Legislativo y Judicial. Los actos de autoridad realizados por el poder legislativo se traducen en la emanación de “leyes”, que constituyen normas jurídicas que tienen como elementos intrínsecos la abstracción, la impersonalidad y la generalidad. Por su parte, el poder ejecutivo, también realiza actos de autoridad, los cuales son de carácter administrativa, con características concretas, particulares e individuales.

El elemento concreción implica que el acto administrativo se emite, se dicta o se realiza para uno o varios casos numéricamente determinados, denotando la particularidad y la individualidad que el mismo acto rige para las situaciones inherentes a dichos casos y para los sujetos de diferente naturaleza que en ellas sea protagonistas. Conforme a estos elementos intrínsecos, el acto administrativo sólo tiene operatividad en tales casos, situaciones o sujetos, sin extenderse más allá del ámbito concreto en relación con el cual se haya producido. Siendo entonces que los elementos o cualidades del acto administrativo, frente a los del acto legislativo, lo que diferencia a dichas actividades.

En cuanto a la actividad jurisdiccional, podemos decir, que sus funciones comparten las características del acto administrativo, esto es, que también son concretos, particulares e individuales, pues la actividad primordial de la autoridad judicial es decir el derecho a un caso concreto. El acto jurisdiccional, por tanto, tiene como objetivo primordial, la solución jurídica de esta situación, solución en la que “se dice el derecho” entre los contendientes o sujetos del conflicto o cuestión contenciosa, locución de la que deriva el calificativo “jurisdiccional”.

No obstante lo anterior, el poder ejecutivo o administrativo, no se contrae única y exclusivamente a la realización de ciertos actos concretos, particulares e individuales, es decir, reconocida dicha actividad como función pública de imperio, se traduce en una actuación continua y permanente de dicho órgano del Estado vinculado en una estructura sistematizada dentro de un cuadro jerárquicamente relacionado.

Si la actividad estatal implica el ejercicio del poder público y éste, a su vez, es el ejercicio mismo del imperio del Estado, éste tiene también como función primordial el elaborar leyes que, no apartados del fundamento constitucional, regulen la actividad de todos los entes jurídicos y políticos de una sociedad. A dicha actividad se le denomina “legislar” y el producto de la misma son las “leyes”. Este producto permite a la doctrina constitucional el distinguir las actividades legislativas de las ejecutivas y judiciales en que el imperio del Estado, por medio del ejercicio del poder público, se manifiesta.

La ley constituye un acto primordial del imperio estatal, teniendo como elementos sustancial la abstracción, la imperatividad y la generalidad. Pretende regular no solo situaciones presentes, sino futuras, de forma tal que el texto de la norma pueda ser aplicada siempre a todo caso que se sitúe bajo la hipótesis normativa para que las consecuencias se puedan producir.

Ahora bien, el estudio del Poder Legislativo entraña también el estudio de la ley, como consecuencia lógica de dicha actividad, pues es sólo dicho órgano el legitimado para la realización de tal acto de autoridad. El establecimiento de normas jurídicas con las consecuencias señaladas, a través de los procedimientos y limitaciones, previamente establecidas en un ordenamiento constitucional. Pero por otro lado, no podemos sólo reducir la actividad legislativa a la emisión de normas, sino debemos entender, que dicha actividad también prevé la realización de actividades formalmente administrativas o jurisdiccionales, según lo determine la competencia constitucional dada a dicho órgano.

La ciudadanía o ciudadano, de común, se ha identificado, erróneamente, con el de nacionalidad. La nacionalidad, implica el vínculo que liga al individuo con un Estado determinado. A este respecto, la Constitución, en el artículo 30 nos refiere la forma en que es adquirida la nacionalidad (ya sea por nacimiento *ius soli o ius sanguinis*, ya por un acto volitivo *naturalización*). Por su parte el artículo 34 del mismo ordenamiento supremo, prevé que son ciudadanos de la república, los varones y mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan además, los requisitos de haber cumplido dieciocho años y tengan un modo honesto de vivir.

La nacionalidad denota a la ciudadanía su calidad. Es decir que, desde un punto de vista lógico, el concepto de ciudadanía se encuentra inmerso dentro de la idea de nacionalidad ya que, sólo y únicamente pueden ser ciudadanos de nuestro país, los mexicanos. Para Burgoa la ciudadanía es una modalidad cualitativa de la nacionalidad y que, siendo ésta su presupuesto necesario, su asunción por el sujeto nacional requiere la satisfacción de ciertas condiciones fijadas por el derecho de un Estado.²³

El carácter de ciudadano, como calidad nacional, es el resultado de la imputación normativa que hace un régimen democrático de gobierno, el cual tiene como fin un aspecto jurídico-político. Dicho fin tiene como objetivo el que los nacionales de un Estado, los cuales satisfagan los requisitos exigidos por el orden jurídico, puedan participar de la actividad política estatal. En este sentido, Burgoa define a la ciudadanía como “*la calidad jurídico-política de los nacionales para intervenir diversificadamente en el gobierno del Estado*”.²⁴

La calidad de ciudadano nacional, trae consigo cierta capacidad, que a su vez entraña un conjunto de facultades o derechos subjetivos, así como de obligaciones y según el artículo 35 constitucional, prerrogativas. Todo ello da el carácter de ciudadano a un individuo o grupo de individuos que se coloquen en las hipótesis normativas señaladas.

Se debe distinguir además tres términos: *gobernado*, *nacional* y *ciudadano*. Un individuo es gobernado, independientemente de su calidad de nacional o extranjero, de ciudadano o no, si su esfera de derechos puede ser afectado por el acto de autoridad de un gobierno determinado. Nacional es aquel individuo vinculado jurídica y políticamente a un Estado, independientemente de su participación en la toma de decisiones de un gobierno; y ciudadano es el nacional a quien, el orden jurídico, le concede participación política.

En el ciudadano o ciudadanos radica la soberanía como poder de autodeterminación. Esto es: a través del ejercicio de los derechos ciudadanos, los sujetos pertenecientes a un Estado que cumplan con los requisitos exigidos por este para la toma de decisiones, podrán participar en el ejercicio de la soberanía del pueblo para darse a si mismos la regulación u orden jurídico al que, voluntariamente han decidido, en un acto democrático, someterse.

Desde un punto de vista político, la ciudadanía conforma al conjunto de electores titulares de los órganos primarios del Estado.

Por tanto, se afirma que el concepto *ciudadanía* denota, por un lado, la calidad jurídico-política del nacional para participar en el gobierno del Estado a que pertenece y, por el otro, al cuerpo político electoral del propio Estado integrado por ciudadanos que son sujetos de derecho y deberes políticos previstos y estructurados en el orden constitucional y legal de cada país.

Por otra parte, debemos mencionar que los ciudadanos mexicanos tienen, por su calidad, derechos, obligaciones y prerrogativas. Las obligaciones se encuentran señaladas en el artículo 36 de la Carta Magna. Por su parte las prerrogativas, las cuales, no necesariamente equivalen a derechos subjetivos, sino que conforman una característica distintiva de las personas que se encuentren en una determinada situación, se encuentran consagradas en el artículo 35 del mismo ordenamiento supremo. Esa calidad distintiva se traduce, para quien la ostenta, en un conjunto de derechos pero también en una esfera de obligaciones.

Nuestra propuesta

Como se ha mencionado, es importante se lleve a cabo la transición de una democracia meramente electiva a una participativa. Ciertamente es que en materia del Plan Nacional de Desarrollo se prevé la participación de los ciudadanos mexicanos en la elaboración de dicho programa de gobierno.

La participación ciudadana implica además, la corresponsabilidad en la toma de decisiones trascendentales para la vida de un determinado Estado. Es necesario también, que dicha participación sea acotada y debidamente reglamentada tanto en el precepto constitucional como en normas secundarias que rigen la vida de entidades que participarán, en el proceso decisorio.

En primer término, y por la jerarquía de normas, se plantea la reforma al texto del artículo 40 de nuestra Carta Magna. En dicha reforma se establece como derecho la participación ciudadana, que debe contener, además un contenido democrático. En cuanto a los efectos que los mecanismos plebiscitarios y de referéndum arrojen, se ha concluido la necesidad de dotarle de efectos vinculatorios para los órganos constituidos a los que va destinado.

Se faculta a los ciudadanos para presentar iniciativas de ley, así, el artículo 71 de la Constitución tendría una adición en el texto.

Por lo que hace a los órganos que participarán en los procesos decisorios de consulta se le concede la facultad al Instituto Federal Electoral para que lleve a cabo la organización, conforme al proceso propuesto en el texto de la iniciativa de Ley Federal de Participación Ciudadana, de la consulta plebiscitaria o de referéndum.

Este órgano autónomo deberá calificar los requisitos de procedibilidad tales como el o los solicitantes; la evaluación del contenido de los documentos que serían sometidos a consulta; o, en su caso, el cómputo de firmas que se presentaren si el origen de la solicitud de consulta tuviera como procedencia la solicitud ciudadana.

Asimismo, se acota el número de consultas al año a dos; señalándose además, que en el año en que se lleven a cabo elecciones federales, no podrá llevarse a cabo consulta alguna. En cuanto a los recursos, el Ejecutivo federal y la Cámara de Diputados, dentro de sus facultades, deberán proveer de recursos necesarios a fin de que el Instituto Federal Electoral pueda llevar a cabo la organización de las consultas.

En cuanto al número de ciudadanos que pueden presentar tanto la solicitud de plebiscito o referéndum o bien, para la presentación de una iniciativa popular, deberá ser de por lo menos 2 por ciento de los ciudadanos empadronados en el Registro Nacional de Electores.

Por lo que hace a la votación para la aceptación o rechazo de un plebiscito o referéndum, este dependerá según la votación efectuada en la elección ya de presidente o de diputados, próximos pasados. Esto, a fin de garantizar la legitimidad del resultado.

En cuanto a las impugnaciones se faculta, en materia de procedimiento electoral, al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación a fin de resolver, conforme a las reglas que para la impugnación de una elección de representante, se aplican.

Por lo que hace al contenido tanto de los mecanismos de consulta como para la iniciativa popular se limitan las materias objeto de dichos instrumentos participativos.

Para el caso en que el contenido del acto de autoridad sometido a plebiscito o referéndum no sea considerado por aquel que lo emitirá, como violatorio de las garantías o derechos de los ciudadanos, se dota de facultad a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para determinar si el contenido de dicho acto de autoridad violenta o no la esfera jurídica del gobernado. La resolución emitida por la Suprema Corte, en esta materia, conforme a la propuesta planteada, será definitiva e inatacable.

En suma, la propuesta presentada pretende sentar las bases de una mayor participación ciudadana y la corresponsabilidad de gobierno y gobernados en la toma de decisiones trascendentales para el país.

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 Congreso de la Unión.

Denominación del proyecto

Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; y se expide la Ley Federal de Participación Ciudadana.

Primero. Se reforma el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos **con un régimen participativo de los ciudadanos** en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

La ley garantizará el derecho a participar activamente en el ejercicio democrático, por lo que las consecuencias derivadas de los resultados arrojados por los mecanismos de participación ciudadana tendrán efectos vinculatorios para las autoridades a quienes vayan dirigidos.

Segundo. Se adiciona un último párrafo a la fracción III del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 41. ...

...

I. a III. ...

...

...

...

...

...

...

...

El Instituto Federal Electoral, organizará, en los términos que se señale la ley respectiva, las consultas públicas de participación ciudadana.

IV. ...

...

Tercero. Se adiciona la fracción VI al artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 35. ...

I. a V. ...

VI. Solicitar la realización de los mecanismos de participación ciudadana que la ley reglamentaria establezca.

Cuarto. Se adiciona la fracción IV y se reforma el último párrafo del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 71. ...

I. a III. ...; y

IV. A los ciudadanos mexicanos, de conformidad a la ley respectiva.

Las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, por las Legislaturas de los Estados o por las Diputaciones de los mismos, **así como la presentada por los ciudadanos mexicanos, de conformidad de la ley de la materia**, pasarán desde luego a comisión. Las que presentaren los diputados o los senadores, se sujetarán a los trámites que designe el Reglamento de Debates.

Quinto. Se reforma el artículos 68, y se adiciona el 68 Bis al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, para quedar como sigue:

Artículo 68

1. El Instituto Federal Electoral, depositario de la autoridad electoral, es responsable del ejercicio de la función estatal de organizar las elecciones **y participar, en los términos de la Ley Federal de Participación Ciudadana, en la organización de los mecanismos plebiscitarios o de referéndum**.

Artículo 68 Bis

1. En la etapa de preparación del proceso de participación ciudadana iniciará con la convocatoria respectiva y concluirá con la jornada electoral, el plazo para su realización será de ciento veinte días.

2. El Instituto Federal Electoral tendrá las atribuciones y obligaciones señaladas en la Ley Federal de Participación Ciudadana.

3. Las normas aplicables en el proceso de participación ciudadana en cuanto al procedimiento serán las señaladas en el presente ordenamiento en lo que no se contrapongan con las disposiciones señaladas en la Ley Federal de Participación Ciudadana.

Sexto. Se adicionan los artículos 10 y 189, y un título décimo tercero a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, para quedar como sigue:

Artículo 10. La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en pleno:

I. a XI. ...

XII. Actuar dentro de los procedimientos de participación ciudadana, en los términos que establece la ley reglamentaria y el presente ordenamiento; y

XIII. De las demás que expresamente le confieran las leyes.

Artículo 189. La Sala Superior tendrá competencia para

I. a XIV. ...

XV. Conocer de los recursos de impugnación de los procesos de participación ciudadana, en los términos que establece la ley reglamentaria y el presente ordenamiento; y

XVI. Las demás que le confieran las leyes y el Reglamento Interno del Tribunal.

Título Décimo Tercero

De la Participación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los Procedimientos de Participación Ciudadana

Artículo 252. La participación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los procedimientos de participación ciudadana tales como el mecanismo de plebiscito y referéndum se apegará a lo establecido por la ley de la materia y este ordenamiento.

Dicho órgano será competente en caso de que haya duda en cuanto a la materia de la ley, reglamento o decreto legislativo o en su caso, del acto o decisión administrativa por no ser considerada, por el órgano correspondiente, de orden público o interés social, como lo establece la Ley Federal de Participación Ciudadana.

Artículo 253. Se creará una Comisión de Estudio conformada por los presidentes de las salas que conforman las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, además del Presidente de dicho órgano judicial.

Artículo 254. La solicitud para el estudio de la ley, reglamento, decreto, acto o decisión deberá ser presentada ante la oficialía de partes de la Presidencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Primera Secretaria.

Artículo 255. La Comisión de Estudios deberá emitir resolución de por lo menos dos de los Ministros que la integren para que pueda tener efectos.

Artículo 256. El Presidente al día siguiente de recibida la solicitud convocará a la reunión de la Comisión Especial.

Artículo 257. El Presidente en audiencia privada con los Ministros miembros de la Comisión deberá leer la solicitud, así como toda la documentación presentada con ello, procediendo al debate.

En caso de ser necesario se diferirá la sesión para que cada uno de los Ministros miembros de dicha Comisión Especial puedan hacer el estudio que consideren pertinente, señalándose

fecha y hora, dentro del término de cinco días hábiles, sin excederse del término señalado por la Ley Federal de Participación Ciudadana que tiene dicho órgano para resolver, para que se lleve a cabo el debate y votación correspondiente.

Artículo 258. El voto podrá ser de forma abierta o cerrada y, en este caso, se podrá hacer de forma particular anexándose el mismo al documento resolutivo.

Por ninguna circunstancia podrá haber abstenciones de los Ministros en la votación.

Artículo 259. Se deberá levantar acta circunstanciada por el Primer Secretario de la Presidencia, la cual deberá estar firmada por todos y cada uno de los miembros de la Comisión Especial.

Artículo 260. Tan pronto como haya sido resuelta por la Comisión Especial, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá notificar dentro de los diez días hábiles siguientes dicha resolución.

Artículo 261. Las resoluciones emitidas por la Comisión Especial no podrán ser recurridas.

Artículo 262. En caso de que los Ministros no resolvieran dentro del término de quince días, serán sujetos a responsabilidad, en términos de la presente ley.

Asimismo, si un Ministro no concurriera a la sesión de la Comisión Especial, será sancionado conforme al procedimiento de responsabilidad señalado en esta ley.

Artículo 263. En caso de que no se reuniera la Comisión Especial, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia deberá convocar a los otros Ministros integrantes de la Sala de aquel que debiera integrar la Comisión para que suplieran dicha falta. En caso de negativa o falta, también serán acreedores a las sanciones establecidas en esta ley con relación al procedimiento de responsabilidad.

Séptimo. Se expide la Ley Federal de Participación Ciudadana, para quedar como sigue:

Ley Federal de Participación Ciudadana

Título Primero De la Participación Ciudadana

Capítulo Único Disposiciones Generales

Artículo 1. La presente ley es de orden público y de interés general; tiene por objeto fomentar, promover, regular y establecer los mecanismos que permitan la organización y funcionamiento de la participación ciudadana en los Estados Unidos Mexicanos y su relación con los órganos de gobierno de esta, conforme a las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las demás disposiciones que resulten aplicables.

Los Poderes Legislativo y Ejecutivo promoverán y respetarán la participación ciudadana, así como garantizarán que la relación entre los habitantes de la República Mexicana con los órganos de gobierno sea cordial y respetuosa de la ley.

Artículo 2. Para los efectos del presente ordenamiento se entenderá por ley, reglamento, decreto, acto o decisión administrativa trascendentales para el orden público o el interés social de la República Mexicana, aquellos que afecten de forma directa, cuando menos, a la mitad más una de los estados o el Distrito Federal, o bien a las dos terceras partes de la población y que tenga referencia a las materias que se señalan en el artículo que sigue.

Artículo 3. Serán materia para los mecanismos de participación ciudadana las leyes, reglamentos, decretos, actos o decisiones administrativas aquellas que además de tener las características señaladas en el artículo anterior tengan por objeto regular lo establecido en las fracciones I, III, IV, V, X, XV, XVI, XVII, XXI, XXIII, XXV, XXVII, XXIX-C, XXIX-D, XXIX-E, XXIX-G, XXIX-I, XXIX-J, XXIX-K y XXIX-L del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 4. La participación ciudadana se regirá por los siguientes principios:

I. Democracia, sustentada en la igualdad de los ciudadanos de la República, sin distinción económica o social, credo, origen étnico, nacionalidad, género, preferencia sexual, edad, condición física, de salud, posición política, ideología, o cualquiera otra causa de diferenciación.

II. Corresponsabilidad, el compromiso compartido de acatar, por parte de la ciudadanía y los órganos de gobierno, los resultados de las decisiones mutuamente convenidas; reconociendo y garantizando los derechos de los ciudadanos a proponer y decidir sobre los asuntos públicos; postulando que la participación ciudadana es condición indispensable para un buen gobierno y no sustitución de las responsabilidades del mismo.

III. Inclusión, fundamento de una gestión pública socialmente responsable, que englobe y comprenda todas las opiniones de quienes desean participar que reconoce desigualdades y promueve un desarrollo equitativo de la sociedad y de los individuos que la conforman.

IV. Solidaridad, disposición de toda persona de asumir los problemas de otros como propias, contrario a todo egoísmo o interés particular, que propicie el desarrollo de relaciones fraternales entre los vecinos, eleva la sensibilidad acerca de la naturaleza de las propias situaciones adversas y las de los demás, así como nutre y motiva las acciones para enfrentar colectivamente los problemas comunes.

V. Legalidad, garantía de que las decisiones de gobierno serán siempre apegadas a derecho y como lo establece el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

VI. Respeto, reconocimiento pleno a la diversidad de visiones y posturas, asumidas libremente en torno a los asuntos públicos. En este caso comienza incluso por la libertad de elegir cuando y cómo se participa en la vida pública de la República Mexicana.

VII. Tolerancia, garantía de reconocimiento y respeto a la diferencia y a la diversidad de quienes conforman la sociedad y como un elemento esencial en la construcción de consensos.

VIII. Pervivencia, responsabilidad social de garantizar que las prácticas democráticas se generalicen y reproduzcan de modo que aseguren el desarrollo, ahora y en el futuro, de una cultura ciudadana para todos los habitantes de la República Mexicana de forma crítica, activa, responsable y propositiva.

Artículo 5. Para los efectos de esta ley se entenderá por

- I.** Constitución: la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- II.** Ley: la Ley Federal de Participación Ciudadana;
- III.** Titular del Ejecutivo federal: el presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos;
- IV.** Titular del Ejecutivo Estatal: al Gobernador Constitucional de la Entidad Federativa.
- V.** Congreso: el Congreso de la Unión, formado por la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores;
- VI.** Suprema Corte: a la Suprema Corte de Justicia de la Nación;
- VII.** Ley Orgánica del Congreso: la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos;
- VIII.** Administración pública: los sujetos señalados en el artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- IX.** Instituto Electoral: el Instituto Federal Electoral;
- X.** Tribunal Electoral: el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación;
- XI.** Ley electoral: el Código Federal de Instituciones y Procesos Electorales; y
- XII.** Organización: las organizaciones de la sociedad civil que participarán en la detección de conflictos y que tendrán la facultad de solicitar el ejercicio de los derechos que se consagran en la presente ley.

Artículo 6. Para los efectos de la presente ley, se entenderán por mecanismos de participación ciudadana los medios con que los ciudadanos de la República Mexicana pueden participar en la toma de decisiones administrativas o legislativas.

Artículo 7. Para los efectos de esta ley serán mecanismos de participación ciudadana los siguientes:

- I.** El mecanismo de plebiscito, el cual consiste en consultar la opinión de los habitantes de la República Mexicana con miras a obtener mayores datos con relación al acto administrativo que se pretende realizar por parte del Titular del Ejecutivo Federal, en su ámbito de competencia. Los resultados de la implementación de este mecanismo tendrá efectos vinculatorios para la autoridad administrativa;

II. El mecanismo de referéndum, es un instrumento de participación ciudadana por virtud del cual se consulta a los habitantes de la República Mexicana con el fin de obtener su opinión con relación a una ley, reglamento o decreto legislativo que, cumpliendo con las características señaladas en el presente título puedan afectar a los intereses y derechos de dichos ciudadanos; y

III. La iniciativa popular, es un mecanismo mediante el cual los habitantes de la República Mexicana presentan, a cualquiera de las Cámaras que forman el Congreso de la Unión, proyectos de creación, modificación, reforma, derogación o abrogación de leyes y decretos propios del ámbito de su competencia.

Artículo 8. Para lo no previsto en esta ley, se estará a lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Título Segundo

De los Derechos de los Ciudadanos Mexicanos en materia de Democracia Participativa

Capítulo Primero

De Ciudadanos de la República Mexicana

Artículo 9. Son ciudadanos los varones y mujeres que teniendo calidad de mexicanos reúnan los requisitos del artículo 34 de la Constitución.

Capítulo Segundo

De los Derechos y las Obligaciones de los Ciudadanos Mexicanos

Artículo 10. Además de los señalados en el artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, serán derechos de los ciudadanos los siguientes:

I. Iniciar leyes y participar en la celebración de los mecanismos de consulta de plebiscito y referéndum;

II. Proponer la adopción de acuerdos o la realización de actos al secretario o secretarios de despacho que corresponda.

III. Ser informados sobre leyes, reglamentos, decretos y toda acción de gobierno de interés público, respecto de las materias señaladas en el artículo 4 de la presente ley;

IV. Formar organizaciones de la sociedad civil para la detección de problemas en el territorio nacional para la realización de actividades tendentes a la solución de problemas o para la solicitud de un plebiscito o referéndum, así como presentar iniciativas populares; y

V. Las demás que la Constitución Política de los Estados Unidos, esta ley u otro ordenamiento les otorguen.

Artículo 11. Además de las señaladas en el artículo 36 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos las siguientes:

I. Cumplir las disposiciones de la presente ley, adecuando su participación cívica a los principios establecidos en el artículo 4;

II. Ejercer los derechos que les otorga la presente ley sin perturbar el orden y la tranquilidad públicos ni afectar la continuidad del desarrollo normal de las actividades de los demás habitantes; y

III. Las demás que en materia de participación ciudadana les impongan ésta y otras leyes.

Artículo 12. Es obligación de las autoridades federales, en su ámbito de competencia, garantizar el respeto de los derechos de los ciudadanos previstos en esta ley.

Título Tercero

De los Mecanismos de Participación Ciudadana

Capítulo Primero

Del Mecanismo de Plebiscito

Artículo 13. El mecanismo de plebiscito será procedente, como mecanismo de consulta con efectos vinculatorios como prevé el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuando además de cumplir los requisitos señalados en los artículos 2 y 3 de la presente ley, impliquen, a juicio de los solicitantes, la necesidad de obtener la opinión de los ciudadanos que podrían ser afectados por el acto administrativo.

Artículo 14. A través del mecanismo de plebiscito, el presidente de la República, en el ámbito de sus respectivas competencias, podrán consultar a los ciudadanos para que emitan su opinión con relación a actos de gobierno que tengan como materia las enumeradas en el artículo 3 del presente ordenamiento.

Artículo 15. Podrán solicitar al presidente de la República que convoque a plebiscito dos por ciento de los ciudadanos empadronados en el Padrón Nacional de Electores, cuando se trate de actos o decisiones, considerados como trascendentales para el orden público o el interés social y que afecten la totalidad o por lo menos nueve de las unidades territoriales que forman la ciudad o que afecten a la mayoría de los habitantes de la misma.

Artículo 16. El Congreso de la Unión o cualquiera de sus Cámaras podrán solicitar se convoque a plebiscito por el voto de las dos terceras partes de los miembros de dicho órgano legislativo cuando el acto administrativo cumpla los requisitos previstos en esta ley y pueda afectar a los derechos de los ciudadanos.

Artículo 17. La solicitud a que se refiere el presente capítulo deberá hacerse dentro de los 30 días hábiles siguientes a la emisión que se haga del acto o decisión del presidente de la República presentándose ante el Instituto Federal Electoral.

El Instituto Federal Electoral deberá calificar los requisitos de forma señalados en el artículo que precede.

Artículo 18. Toda solicitud de plebiscito presentada ante el Instituto Federal Electoral deberá contener por lo menos

I. El acto de gobierno que se pretende someter a plebiscito, así como el órgano u órganos de la administración que lo aplicarán en caso de ser ejecutado;

II. La exposición de motivos y razones por las cuales el acto se considera de importancia y las razones por las cuales debe someterse a plebiscito.

Cuando sea presentada por los ciudadanos, el presidente de la República solicitará la certificación al Instituto Federal Electoral de que se cumplieron los requisitos de número de ciudadanos necesarios.

Artículo 19. Una vez calificados los requisitos de forma previstos en el artículo anterior el Instituto Federal Electoral y los órganos de gobierno que participen deberá sujetarse al procedimiento siguiente:

I. El Instituto Federal Electoral deberá, por conducto de la oficina correspondiente, remitir los documentos que se acompañaron a la solicitud de plebiscito al presidente de la República para que alegue lo que a su derecho corresponda;

II. El presidente de la República, dentro de los diez días hábiles siguientes a que recibió los documentos, deberá manifestarse en cuanto a la forma y fondo del acto que se pretende someter a plebiscito. En caso de que el presidente de la República no desahogue la vista correspondiente, el procedimiento se seguirá sin dilación alguna;

III. En caso de que haya duda en cuanto a la materia de la decisión o determinación administrativa por no ser considerada de orden público o de interés social, el Instituto Federal Electoral deberá, dentro de los quince días hábiles siguientes a que haya hecho sus manifestaciones el presidente de la República, remitir la solicitud a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para que este, en términos de su ley orgánica, califique la naturaleza del acto que se pretende someter al mecanismo de plebiscito;

IV. La Suprema Corte deberá resolver en un término de quince días hábiles en cuanto al fondo del asunto;

V. Una vez resuelto por la Suprema Corte, deberá ésta enviar dentro de los diez días hábiles siguientes, su resolución al Instituto Federal Electoral quien comunicará tanto al solicitante como a la Autoridad Administrativa correspondiente dicha resolución en un lapso de cinco días hábiles. El fallo emitido por la Suprema Corte será inatacable y producirá efectos de cosa juzgada.

VI. El Instituto Federal Electoral, dentro de los treinta días hábiles siguientes de recibido el fallo, deberá convocar a los ciudadanos a la celebración del plebiscito, el cual deberá ser realizado dentro de los ciento veinte días hábiles siguientes al día de la convocatoria. Dicha convocatoria deberá ser realizada por todos los medios de comunicación ya escrita, radiofónica o televisiva.

Artículo 20. La convocatoria realizada por el Instituto Federal Electoral deberá contener cuando menos

I. El texto del acto de autoridad sometido a plebiscito, así como su exposición de motivos;

II. La explicación clara y precisa del mecanismo de aplicación del acto de gobierno, una breve referencia a los argumentos a favor y en contra, así como de los efectos de su ejecución;

III. La fecha en que habrá de realizarse la votación; y

IV. La pregunta o preguntas conforme a las que los electores expresarán su aprobación o rechazo.

Artículo 21. El Instituto Federal Electoral podrá auxiliarse de las instituciones de educación superior o de organismos sociales y civiles relacionados con la materia que trate el plebiscito para la elaboración de los argumentos a favor y en contra, así como la redacción de las preguntas que se contendrán en las boletas de elección.

En el caso de que el plebiscito haya nacido por iniciativa de ciudadanos, el Instituto Federal Electoral respetará la redacción del texto del acto de gobierno y de su exposición de motivos tal y como hayan sido aprobados tanto por el Instituto Federal Electoral como por la Suprema Corte.

Artículo 22. En el año en que tengan verificativo elecciones de diputados, senadores o presidente de la República no podrá realizarse plebiscito alguno.

Artículo 23. En el mecanismo de plebiscito podrán participar todos los ciudadanos residentes en territorio nacional y que se encuentren inscritos en el Registro Nacional de Electores.

El Instituto Electoral desarrollará los trabajos de organización, desarrollo de la consulta y cómputo respectivo; garantizará la equitativa difusión de las opciones que se presenten a los ciudadanos. Asimismo declarará los resultados del mecanismo de Plebiscito a través de los mismos medios utilizados para la convocatoria.

Artículo 24. Los resultados del mecanismo de plebiscito tendrán carácter vinculatorio para el presidente de la República, como establece el artículo 70 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La votación mínima en la celebración del mecanismo de plebiscito deberá ser cuando menos por la misma cantidad emitida para la elección de presidente de la República más próxima.

Artículo 25. En caso de que se presente alguna controversia con relación a la organización y celebración de la consulta, aquélla deberá ser resuelta por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el cual resolverá en términos de la Ley Electoral.

Una vez resuelto el o los recursos presentados para la solución de conflictos señalados en el párrafo anterior, y ejecutada la determinación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se realizará ya sea el caso, la reposición del procedimiento conforme a lo establecido por esa autoridad electoral.

Los resultados del mecanismo de plebiscito, en cuanto al fondo, no podrán ser impugnados.

Capítulo Segundo

Del Mecanismo de Referéndum

Artículo 26. El mecanismo de referéndum será procedente cuando, al ser del conocimiento de los solicitantes la iniciativa de ley, reglamento o decreto legislativo impliquen, a juicio de los mismos, la necesidad de obtener la opinión de los ciudadanos mexicanos con miras de evitar un daño en los derechos de éstos o una violación de sus garantías constitucionales.

Artículo 27. La Cámara de Diputados o la de Senadores, con la aprobación de las dos terceras partes de sus integrantes, o los ciudadanos que representen por lo menos dos por ciento del padrón electoral, podrán solicitar al Congreso de la Unión, someta al mecanismo de Referéndum con efectos vinculatorios, las leyes, reglamentos o decretos que dicha autoridad legislativa emita.

El presidente de la República o los gobernadores de los estados, que representen por lo menos a diecisiete de las entidades de la república de acompañados del voto de un tercio de los integrantes del congreso legislativo estatal, podrán solicitar el sometimiento de la ley, reglamento o decreto emitido por el órgano legislativo al mecanismo de referéndum.

Las materias de las leyes, reglamentos o decretos emitidos por el Congreso de la Unión y que pretenderá someter al mecanismo de referéndum deberán referirse a las descritas en el artículo 3 del presente ordenamiento y cumpliendo con la característica de ser de orden público y de interés social y que afecten a por lo menos una tercera parte de las entidades que conforman la República Mexicana.

Artículo 28. La solicitud a que se refiere el presente capítulo deberá hacerse dentro de los 30 días hábiles siguientes a la publicación de la ley, reglamento o decreto del Congreso de la Unión, presentándose ante el Instituto Federal Electoral.

El Instituto Federal Electoral deberá calificar los requisitos de forma señalados en el artículo siguiente.

Artículo 29. Toda solicitud de referéndum presentada ante el Instituto Federal Electoral deberá contener por lo menos

- I. La ley, reglamento o decreto que se pretenda someter al mecanismo de referéndum, así como la materia de la misma; y
- II. La exposición de motivos y razones por las cuales la ley, reglamento o decreto debe someterse al mecanismo de referéndum.

Cuando sea presentada por los ciudadanos mexicanos, las dos terceras partes de los miembros de cualquiera de las Cámaras que forman el Congreso de la Unión, el presidente de la República o la mayoría simple de los gobernadores estatales solicitarán la certificación al Instituto Federal Electoral de que se cumplieron los requisitos de número necesarios.

Artículo 30. Una vez calificados los requisitos de forma previstos en el artículo anterior el Instituto Federal Electoral deberá

- I. El Instituto Federal Electoral deberá, por conducto de la oficina correspondiente, remitir los documentos que se acompañaron a la solicitud de referéndum al Congreso de la Unión, mediante el envío a la comisión correspondiente para que alegue lo que a su derecho corresponda.
- II. El Congreso de la Unión, dentro de los diez días hábiles siguientes a que recibió los documentos deberá manifestarse en cuanto a la forma y fondo del acto que se pretende someter a Referéndum. En caso de que el Congreso de la Unión, no hiciera uso del derecho en esta fracción señalado, no podrá impugnar de ninguna manera el procedimiento, por lo que este se iniciará de plano conforme a lo señalado en el Código Electoral y este ordenamiento;

III. En caso de que haya duda en cuanto a la materia de la ley, reglamento o decreto legislativo por no ser considerada de orden público o de interés social, el Instituto Federal Electoral deberá, dentro de los quince días siguientes a que haya hecho sus manifestaciones el Congreso de la Unión en términos de su ley orgánica, remitir la solicitud a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para que este, en términos de esta ley y de su ley orgánica califique la naturaleza del acto que se pretende someter al mecanismo de referéndum;

IV. La Suprema Corte de Justicia de la Unión deberá resolver en un término de quince días hábiles en cuanto al fondo del asunto;

V. Una vez resuelto por la Suprema Corte deberá ésta enviar dentro de los diez días hábiles siguientes su resolución al Instituto Federal Electoral quien comunicará, tanto al solicitante como al Congreso de la Unión a través de la comisión correspondiente, la resolución emitida por el órgano jurisdiccional en un lapso de cinco días hábiles. El fallo emitido por la Suprema Corte de Justicia de la Unión no podrá ser recurrido.

VI. El Instituto Federal Electoral, dentro de los treinta días hábiles siguientes de recibido el fallo, deberá convocar a los ciudadanos a la celebración del mecanismo de referéndum, el cual deberá ser realizado dentro de los cuatro meses siguientes al día de la convocatoria. Dicha convocatoria deberá ser realizada por todos los medios de comunicación ya escrita, radiofónica o televisiva.

Artículo 31. La convocatoria realizada por el Instituto Federal Electoral deberá contener cuando menos

I. El texto de la ley, reglamento o decreto legislativo que deberá ser sometido al mecanismo de referéndum, así como su exposición de motivos;

II. La explicación clara y precisa del mecanismo de aplicación de la ley, reglamento o decreto legislativo, así como de los efectos de su entrada en vigor;

III. La fecha en que habrá de realizarse la votación, la cual deberá ser el día primero de julio de cada año; y

IV. La pregunta o preguntas conforme a las que los electores expresarán su opinión mediante aprobación o rechazo.

Una vez realizado el referéndum, el Instituto Federal Electoral deberá de publicar resultados dentro de los cinco días siguientes a la calificación, notificándose además, a los solicitantes y al Congreso de la Unión del resultado de la misma para los efectos de tomar en cuenta los resultados del mecanismo.

Artículo 32. El Instituto Federal Electoral podrá auxiliarse de los órganos locales de gobierno, instituciones de educación superior o de organismos sociales y civiles relacionados con la materia que trate el referéndum para la elaboración de los argumentos a favor y en contra, así como la redacción de las preguntas que se contendrán en las boletas de elección.

En el caso de que el referéndum haya nacido por iniciativa de ciudadanos el Instituto Federal Electoral respetará la redacción del texto de la ley, reglamento o decreto legislativo y de su

exposición de motivos tal y como hayan sido aprobados tanto por el Instituto Federal Electoral como por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Artículo 33. En el año en que tengan verificativo elecciones de diputados, senadores o presidente constitucional, no podrá realizarse referéndum alguno.

Artículo 34. En el mecanismo de referéndum podrán participar todos los ciudadanos que acrediten estar inscritos en el Registro Nacional de Electores.

El Instituto Federal Electoral desarrollará los trabajos de organización, desarrollo de la consulta y cómputo respectivo; garantizará la equitativa difusión de las opciones que se presenten al electorado. Asimismo, declarará los resultados del mecanismo de referéndum a través de los mismos medios utilizados para la convocatoria.

Artículo 35. Los resultados del mecanismo de referéndum tendrán carácter vinculatorio para las Cámaras del Congreso de la Unión.

Cuando una de las opciones obtenga la mayoría de la votación válidamente emitida y corresponda a cuando menos al mismo porcentaje de votación que para la elección de Diputados o Senadores anterior, aquélla deberá tomarse en cuenta en los trabajos legislativos que tengan relación con la ley, reglamento o decreto.

En caso de que se presente alguna controversia con relación a la organización y celebración de la consulta, aquella deberá ser resuelta por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el cual resolverá en términos de la ley electoral.

Una vez resuelto el o los recursos presentados para la solución de conflictos señalados en el párrafo anterior, y ejecutada la determinación del Tribunal Federal Electoral, se realizará ya sea el caso, la reposición del procedimiento conforme a lo establecido por esa autoridad electoral.

Los resultados del mecanismo de referéndum, en cuanto al fondo, no podrán ser impugnados.

Capítulo Tercero

De la Iniciativa Popular

Artículo 36. Solo podrán ser objeto del mecanismo de iniciativa popular las materias contenidas en el artículo 3 del título primero de esta ley.

Artículo 37. Una vez presentada la iniciativa popular ante la Mesa Directiva de cualquiera de las Cámaras que forman el Congreso de la Unión, ésta la dará a conocer al Pleno y la turnará a una Comisión Especial, integrada por los diputados o senadores, según sea el caso, miembros de las comisiones competentes en la materia, en términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de su Ley Orgánica, misma que verificará que la iniciativa cumpla los requisitos mencionados en el artículo siguiente.

Artículo 38. Para que una iniciativa popular pueda ser admitida para su estudio, dictamen y votación por las Cámaras del Congreso de la Unión se requiere

I. Escrito de presentación de iniciativa popular dirigido a la Cámara del Congreso de la Unión;

II. Presentación de los nombres, firmas y claves de las credenciales de elector de un mínimo de dos por ciento de los ciudadanos inscritos en el Padrón Electoral vigente, debiendo los promoventes nombrar a un comité de mínimo tres personas que funjan como representantes comunes de la iniciativa;

III. Presentación de una exposición de motivos que defina las razones y fundamentos de la Iniciativa;

IV. Presentación de un articulado que cumpla los principios básicos de técnica jurídica.

Estos requisitos serán verificados por la comisión especial que se nombre de acuerdo al artículo anterior. Dicha comisión se podrá auxiliar del Instituto Federal Electoral para efectos de corroborar el porcentaje de ciudadanos que presenten la iniciativa popular.

Antes de aprobar la iniciativa, la comisión especial podrá modificar la exposición de motivos y el articulado propuesto, pero sólo en cuestiones de estricta técnica jurídica. El pleno tendrá siempre la posibilidad de anular dichas modificaciones.

Cuando la iniciativa popular se refiera a materias que no sean de la competencia de las Cámaras del Congreso de la Unión, la comisión especial o el pleno podrán dar curso aunque el resultado del análisis, dictamen y votación sea sólo una declaración o una excitativa a las autoridades competentes.

Artículo 39. La comisión especial deberá decidir, emitiendo una recomendación, sobre la admisión o rechazo de la iniciativa dentro de los treinta días hábiles siguientes a la fecha de su presentación.

Artículo 40. La Cámara ante la cual se presentó la iniciativa popular deberá informar por escrito a los representantes de los ciudadanos promoventes de la iniciativa popular el dictamen de la misma, señalando las causas y fundamentos jurídicos en los que se basa la decisión. Esta decisión se publicará también en la Gaceta Parlamentaria y en el Diario Oficial de la Federación y en los diarios de mayor circulación nacional.

Artículo 41. Una vez declarada la admisión de la iniciativa popular se someterá al proceso legislativo que señala la Ley Orgánica para el Gobierno Interior del Congreso General.

Artículo 42. Los ciudadanos tendrán el derecho de volver a presentar las iniciativas populares que haya rechazado el Congreso de la Unión, cuando en cada ocasión cumplan los requisitos que para ello fija esta ley.

Artículo 43. Si una iniciativa popular no es aprobada por la mayoría simple de los presente de cada Cámara, dentro del proceso legislativo común, los ciudadanos promoventes tendrán el derecho de que este órgano la vuelva a analizar, discutir y votar una vez que transcurran dos periodos ordinarios de sesiones.

Para iniciar el nuevo proceso legislativo bastará que los representantes comunes de los ciudadanos promoventes hagan una excitativa en tal sentido ante la Cámara en que hayan presentado originalmente el proyecto.

Los representantes comunes de los ciudadanos promoventes podrán hacer uso del derecho que les concede este artículo por un plazo no mayor de nueve años. Transcurrido este plazo, la iniciativa popular deberá cumplimentar todos los pasos y requisitos que marca este capítulo para ser examinada nuevamente por el Congreso de la Unión.

Transitorios

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

Segundo. El Ejecutivo de la Unión o la Cámara de Diputados deberán destinar recursos necesarios y suficientes, al Instituto Federal Electoral, para la organización de hasta dos ejercicios de consulta por ejercicio fiscal.

En caso de que no se llevaran a cabo ejercicios de participación ciudadana en el año o se llevare a cabo solo uno, el Instituto Federal Electoral, deberá devolver a la Tesorería de la Federación los recursos correspondientes a las partidas presupuestales para la organización y ejecución de los mecanismos de consulta.

Notas

1 Burgoa Orihuela. Obra citada, página 94.

2 Burgoa Orihuela. Obra citada, página 95.

3 Gómez Sandoval. Obra citada, página 207.

4 Santo Tomás de Aquino: “Las leyes injustas pueden serlo de dos maneras: primera, en cuanto contradicen el bien del hombre, del modo antes dicho: sea contra su fin, como cuando el legislador impone ciertas cargas a los súbditos, que no son necesarias para el bien común sino que se encaminan más bien a satisfacer ciertos intereses o cierta vanagloria; o bien, contra la potestad del legislador, como cuando éste sobrepasa el límite de su autoridad; o finalmente por la forma, como cuando se reparten las cargas entre todos de manera no proporcional, aun cuando tales cargas sean para el bien común”.

5 Burgoa Orihuela. Obra citada, página 197.

6 Hobbes, Thomas. *El leviatán*, página 137.

7 Hobbes, Thomas. *Ibidem*.

8 Montesquieu, citado por Burgoa Orihuela. Obra citada, página 203.

9 Montesquieu, citado por Burgoa Orihuela. Obra citada, página 204.

10 Montesquieu. *El espíritu de la leyes*, estudio preliminar de Daniel Moreno, Porrúa, México, 1981, libro VI, capítulo III.

11 *Ibidem*.

12 Rousseau, Juan Jacobo. *El contrato social o principios de derecho político. Discurso sobre las ciencias y las artes. Discurso sobre el origen de la desigualdad*, novena edición, Porrúa, México, 1981, capítulo VII, libro primero.

13 Rousseau. *Ibidem*.

14 Pero no “jefe de la nación”, pues ésta, como soberana, no reconoce ningún poder sobre ella.

15 Kelsen, Hans. *Teoría general del Estado*, página 18.

16 Tena Ramírez, Felipe. *Derecho constitucional mexicano*, vigésima octava edición, Porrúa, México, 1994, página 88.

17 Carpizo, Jorge. *Estudios constitucionales*, cuarta edición, Porrúa-UNAM, México, 1994, página 153.

18 Ibídem.

19 Jorge Jellinek, citado por Jorge Carpizo. Obra citada, página 154.

20 Carpizo, Jorge. Obra citada, página 155.

21 León Duguit, citado por Burgoa Orihuela. Obra citada, página 245.

22 Kelsen, Hans. *Teoría general del Estado*, segunda edición, McGraw Hill, México, página 410.

23 Burgoa Orihuela. Obra citada, página 146.

24 Ibídem.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 23 de marzo de 2011.

Diputada Adriana Sarur Torre (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 117 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE MARIO ALBERTO BECERRA POCOROBA Y SUSCRITA POR JOSEFINA VÁZQUEZ MOTA, DIPUTADOS DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

Los que suscriben diputados Mario Alberto Becerra Pocoroba y Josefina Vázquez Mota, integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional de la LXI Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71 fracción II y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 39 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; así como en los artículos 77 y 78 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someten a la consideración del pleno de esta honorable soberanía, iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el primer y segundo párrafo de la fracción VIII del artículo 117 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se adicionan tres párrafos a la fracción VIII del artículo 117 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el objeto de regular la deuda pública de las entidades federativas y municipios, la cual se fundamenta bajo la siguiente

Exposición de Motivos

En los últimos años el federalismo se ha desarrollado de forma inédita y los mercados financieros han evolucionado de forma estrepitosa. Lo anterior ha traído como consecuencia que el financiamiento público subnacional –o deuda pública– se haya visto inmerso en una vorágine de desregulación que ha traído riesgos latentes a las finanzas subnacionales y nacionales. Mitigar dichos riesgos es el objeto de esta iniciativa.

Como se sabe, la deuda pública es una de las herramientas financieras que durante los últimos años ha sido utilizada con mayor frecuencia por parte de los gobiernos estatales y municipales para poder obtener recursos adicionales a los generados por la recaudación de impuestos locales y los recursos aportados por la federación.

Sin embargo, el mencionado proceso de desregulación ha llevado a que hoy en día dicho instrumento financiero esté sujeto a mecanismos de mercado tales como el uso de agencias calificadoras de riesgo privadas y a instrumentos legales que presentan lagunas que contribuyen a la opacidad y simulación en el acto de la contratación de deuda por parte de los estados que conforman la federación.

Lo anterior, aunado al hecho de que la oferta de crédito ha crecido, ya que las participaciones en ingresos federales derivadas de la Ley de Coordinación Fiscal han resultado ser una garantía o fuente de repago segura y líquida para los acreedores, ha generado un abuso del financiamiento público subnacional y que los riesgos derivados del sobreendeudamiento de estados y municipios aumenten.

En primer lugar, para dimensionar la problemática del crecimiento de la deuda en los diferentes gobiernos estatales, es importante resaltar que desde su creación en 1998, las participaciones federales han mostrado un crecimiento sostenido que ha beneficiado a los estados en tanto les ha permitido contar con recursos suficientes para poder invertir en las necesidades locales, pero también para tener recursos que respalden el pago de sus obligaciones financieras (ver gráfica I).

Gráfica I



Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

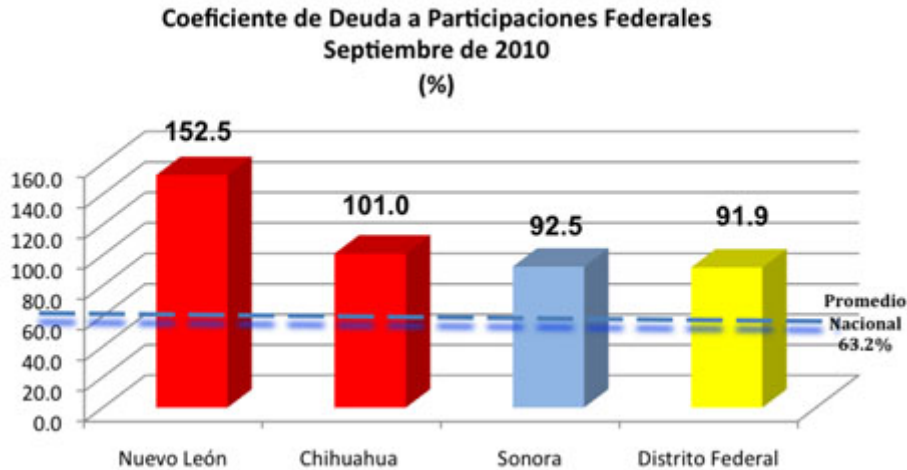
Asimismo, si analizamos el porcentaje que representa la deuda pública con respecto a los ingresos totales de los estados vemos que para muchos casos son una alta proporción de los ingresos locales. De esta manera, se observa que Nuevo León ocupa el primer lugar, ya que sus obligaciones financieras representaron 63.4 por ciento con respecto a sus ingresos; en segundo lugar tenemos a Chihuahua con 37.2 por ciento y en el tercer lugar encontramos al estado de Sonora con 35.4 por ciento (ver gráfica II).

Hasta septiembre de 2010 la deuda representó en promedio el 63.2 por ciento de las participaciones federales en todo el país, siendo Nuevo León (152.5 por ciento), Chihuahua (101.0 por ciento), y Sonora (92.5 por ciento) los estados con los porcentajes más elevados de su deuda respecto a las participaciones (ver gráfica III).

Gráfica II



Gráfica III

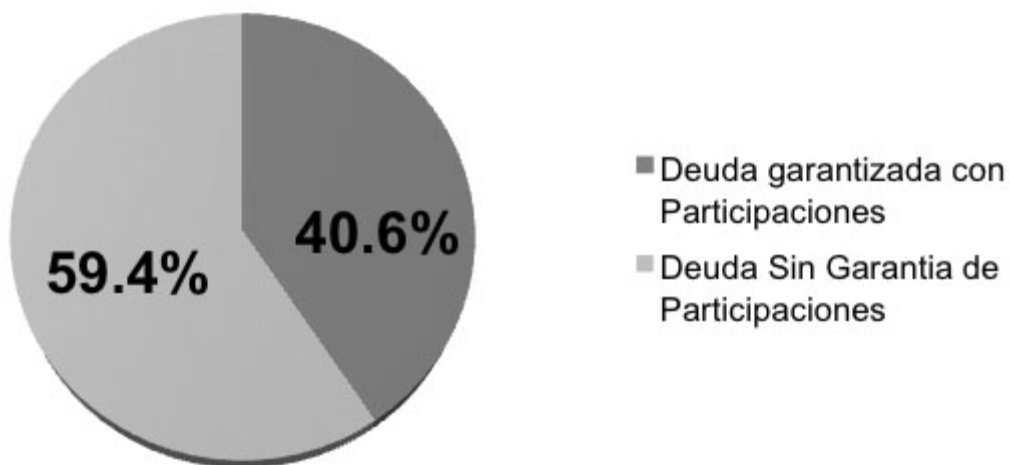


Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En 2010, 40.6 por ciento de las entidades federativas adquirieron deuda garantizando su pago por medio de las participaciones federales. Dada la relación de las participaciones con la Recaudación Federal Participable, podríamos decir que ante una situación de crisis financiera nacional, más de 40 por ciento de las entidades del país quedarían expuestas y sin los recursos financieros para hacer frente a sus obligaciones financieras (ver gráfica IV).

Gráfica IV

Deuda Garantizada con Participaciones **Septiembre de 2010^{1/}**



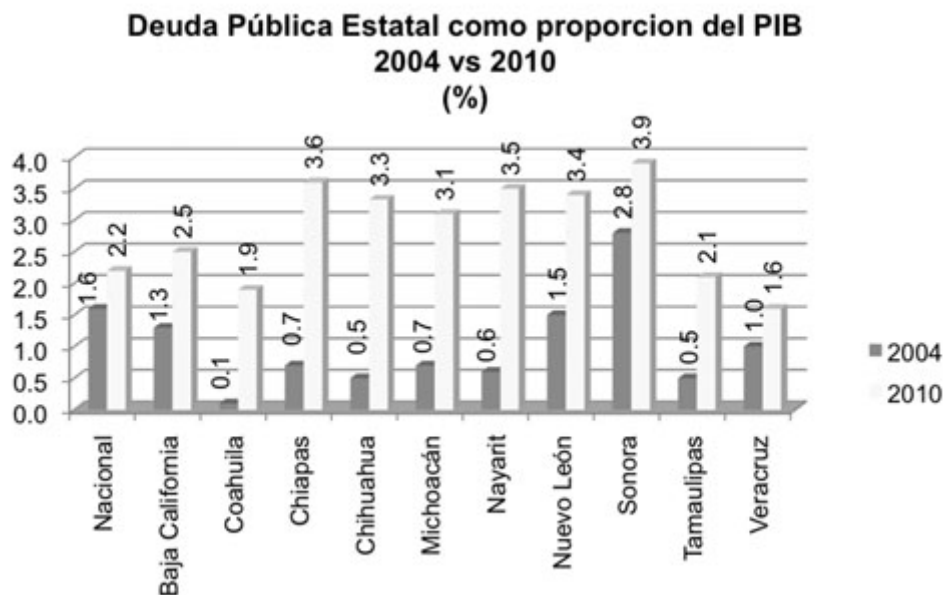
Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

1/Las entidades que tienen comprometidas el 100% de las participaciones para el pago de deuda son: Baja California, Coahuila, Distrito Federal, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Morelos, Puebla, Querétaro, San Luís Potosí, Tabasco, Yucatán y Zacatecas.

Mientras en 2004 la deuda pública estatal representaba, como proporción del producto interno bruto (PIB) nacional el 1.6 por ciento, a septiembre de 2010 este porcentaje se incrementó hasta 2.2 por ciento, un incremento de más de 35 por ciento.

Como se puede observar en la gráfica V, muchas de las entidades federativas han incrementado su nivel de deuda a un ritmo vertiginoso durante los últimos seis años lo cual pone en entre dicho la sustentabilidad de sus finanzas públicas (ver gráfica IV). De mantenerse estas tendencias de crecimiento, en el futuro no muy lejano las proporciones de deuda sobre PIB estatal impondrían costos impagables para las generaciones futuras.

Gráfica V



Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Con base en los datos mostrados con anterioridad, algunos aspectos que deben preocupar dada la creciente adquisición de deuda en los estados y municipios, son:

1. El vínculo real entre deuda e inversión productiva en los estados;
2. El costo económico de la deuda para las generaciones futuras;
3. La calidad en el ejercicio que se hace de los recursos públicos que se obtienen mediante deuda en los estados y municipios;
4. La capacidad de cumplimiento del pago de la deuda (riesgo crediticio);
5. Que la federación tenga que rescatar a las entidades sobreendeudadas.

Por lo anterior, cabe mencionar que si bien la deuda subnacional representa un valioso instrumento para financiar proyectos de inversión pública productiva, el hecho es que incrementos desmesurados en los pasivos de las entidades locales conllevan el riesgo de insolvencia; esto es, la imposibilidad de cumplir en tiempo y forma con los compromisos financieros adquiridos por el contrayente. La insolvencia se caracteriza adicionalmente por una insuficiencia estructural de recursos para hacer frente al servicio de la deuda.

A su vez, la insolvencia tiene efectos dañinos para las economías estatales como lo son el debilitamiento de los mercados de capitales subnacionales, la incapacidad para financiar proyectos de infraestructura, la inestabilidad financiera e incluso el deterioro en la provisión de servicios públicos.

Sin embargo, el riesgo más grande de una potencial crisis de deuda a nivel estatal es el efecto que ésta pudiera tener sobre el panorama macroeconómico del país. Así –dependiendo de la magnitud de la entidad subnacional y su nivel de endeudamiento– una crisis local puede devenir en la desestabilización de la economía en su conjunto.

Recordemos que el federalismo fiscal responde a la premisa fundamental de que son precisamente los gobiernos subnacionales quienes mejor están equipados para responder a las necesidades locales. Por lo anterior, durante las últimas décadas, en países con sistemas federales, se ha observado una notoria tendencia hacia la descentralización fiscal, ello implicando mayores responsabilidades recaudatorias, de gasto y de endeudamiento para las entidades subnacionales.

Consecuencia de las precedentes consideraciones, la deuda pública de las entidades subnacionales ha crecido de forma importante en muchas de las naciones en desarrollo. En Brasil, la deuda de los estados representa cerca de 30 por ciento del total de la deuda pública neta; mientras que en la India los pasivos contraídos a nivel local equivalen a más de 27 por ciento del PIB según datos publicados por el Banco Mundial. Sin embargo, esta tendencia no se limita exclusivamente a países federalistas en desarrollo. Estados Unidos tiene una larga tradición de endeudamiento a nivel estatal, que en su conjunto asciende (al cierre de 2009) a más de 2.36 billones de dólares. Por su parte Francia muestra niveles de endeudamiento subnacional por encima de 5 por ciento del PIB, España de cerca del 11 por ciento, y Alemania con niveles superiores a 20 por ciento del producto.

Los riesgos asociados con el endeudamiento local han estimulado una serie de reformas normativas en distintos países con el objetivo último de evitar la posibilidad de un deterioro en la posición fiscal de los gobiernos subnacionales.

Esta regulación resulta de particular importancia en los casos (siendo México uno de éstos) en los que se observa una tendencia hacia la descentralización en el ejercicio de los recursos.

Así, el marco regulatorio determina la capacidad para incurrir y financiar déficits fiscales y, por lo tanto, la sustentabilidad fiscal de los gobiernos subnacionales.

Dichos déficit no constituyen un problema fiscal en sí mismos si consideramos que el endeudamiento se realiza en buenas condiciones y que se utiliza para financiar inversiones productivas y consecuentemente producir crecimiento económico ¹. Sin embargo, si el endeudamiento local se utiliza para financiar gasto corriente o déficit operativos, las entidades federativas y municipios corren el riesgo de entrar en dinámicas crediticias insostenibles en el largo plazo. Algunos ejemplos de casos de insolvencia a nivel internacional, son:

- En 1999, el estado brasileño Mina-Gerais declaró la suspensión de pagos de su deuda, provocando una devaluación del Real días más tarde y eventualmente una desestabilización financiera en el país y la región.
- Durante los últimos años, la situación de las finanzas públicas en California se ha deteriorado a tal punto que para 2009 el déficit estatal equivalía a cerca de 25 por ciento del presupuesto. Dicho deterioro –aunado al bajo nivel de recaudación local– implicó una emisión descontrolada de deuda para hacer frente a los compromisos de gasto que el estado tenía y consecuentemente provocó una disminución de la calificación crediticia del estado. Hoy California enfrenta enormes dificultades para hacer frente a sus compromisos de gasto y tiene el desequilibrio más acentuado en los Estados Unidos.
- Un caso adicional se refiere a los países miembros de la Unión Europea (UE) que han enfrentado severos problemas fiscales (en especial Grecia, Portugal y España) y que con toda seguridad impondrán costos al resto de los países de la UE.

Cabe señalar que hasta septiembre de 2010 la deuda estatal en México ascendía a 2.2 por ciento del PIB. A pesar de que la deuda pública de las entidades federativas no muestra niveles alarmantes en comparación internacional (ver gráfica VI), al menos como proporción de su PIB, actualmente sí existen problemas que requieren de inmediata atención.

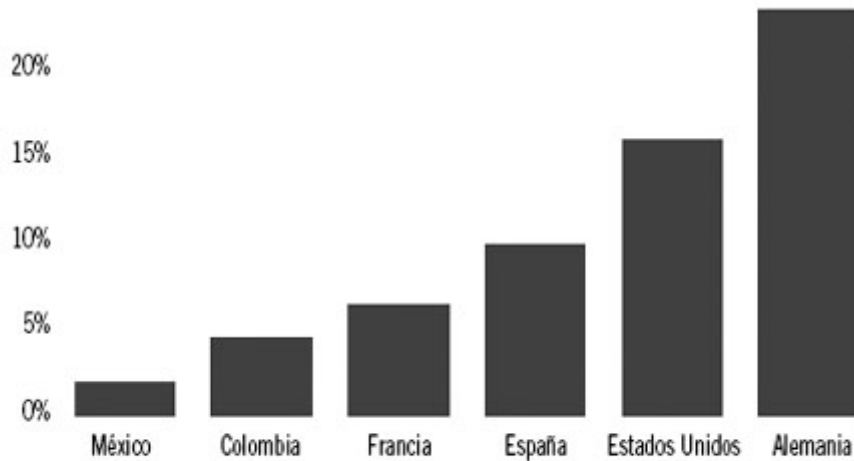
El primero de ellos se refiere a la tendencia alcista que muestran los indicadores de deuda subnacional como lo reflejan los más recientes indicadores publicados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), como porcentaje del PIB (ver gráfica V).

El segundo problema es el hecho de que –bajo las definiciones actualmente utilizadas– las cifras de deuda estatal y municipal subreportan los verdaderos niveles de endeudamiento público. Actualmente, estados y municipios poseen, y crecientemente contratan, pasivos contingentes o implícitos a través de organismos descentralizados (estatales o municipales), empresas locales con participación mayoritaria del estado o municipio, o bien fideicomisos públicos paraestatales o paramunicipales.

Lo anterior genera una asimetría de información en donde el nivel de endeudamiento es poco transparente para las instituciones crediticias y los acreedores, y consecuentemente se produce una asignación de crédito que no es óptima. Asimismo, este desconocimiento de los verdaderos valores de los coeficientes de endeudamiento público pudieran generar un incremento en los pasivos locales más allá del nivel sustentable pudiendo implicar los riesgos antes referidos.

El comportamiento de los estados para financiar la deuda local está determinado por su marco regulatorio.

Gráfica VI Endeudamiento agregado subnacional como porcentaje del PIB



Fuente: Edgar Franco, El uso político de la deuda pública en México, ITAM, 2009.

Actualmente, éste en México se caracteriza por conjugar dos elementos básicos. Por una parte se imponen limitantes, como lo son (entre otros) la contratación de deuda subnacional con entidades y en monedas extranjeras, así como el uso exclusivo de los recursos provenientes del endeudamiento en inversiones públicas productivas.

Por otro lado, el diseño institucional en México permite implícitamente que sean los estados quienes determinen su nivel de deuda pública a través del mercado y con la autorización de las legislaturas locales. Las agencias calificadoras de riesgo a nivel internacional dan seguimiento periódico al endeudamiento subnacional y consecuentemente señalan al mercado el riesgo de que eventualmente un estado o municipio pudiera incumplir con sus compromisos financieros.

Sin embargo, el problema del subreporte que se hace de la deuda pública, perjudica directamente la eficiencia del mercado crediticio a nivel subnacional. Ya que, al no existir simetría y transparencia plena en la información que deben proveer los estados y municipios, el mercado de capitales subnacional asigna riesgos y retornos que no reflejan las variables fundamentales de las finanzas públicas locales.

Es por eso que resulta impostergable proveer de definiciones claramente establecidas que aseguren que el mercado pueda contar con la totalidad de información necesaria para una eficiente asignación de recursos a nivel estatal y municipal y corregir fallas en los mercados crediticios. De esta manera, será el mismo mercado quien evite niveles de endeudamiento que sean insostenibles para las entidades federativas y municipios, y que en el mediano y largo plazos pudieran llevar a una situación de insolvencia financiera y de crisis fiscal.

Por lo tanto, la presente iniciativa se plantea bajo los siguientes objetivos y definiciones:

1. Alcance del concepto de “inversiones públicas productivas”; reestructura y refinanciamiento

A. Reestructura y refinanciamiento

Se plantea la modificación del segundo párrafo de la fracción VIII del artículo 117 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con objeto de incluir dentro del concepto de “inversiones públicas productivas” a la “reestructura”, entendida como la modificación del plazo, tasa de interés u otras condiciones de un pasivo existente, así como al “refinanciamiento”, es decir, la contratación de un financiamiento para amortizar un pasivo previamente contratado. Lo anterior, pues se considera que si el pasivo original fue destinado a cubrir inversiones públicas productivas, de igual manera se generará un beneficio al obtenerse mejores condiciones financieras que las obtenidas mediante el pasivo original, ya sea mediante la renegociación de sus términos o bien a través de la contratación de un financiamiento en mejores condiciones financieras.

B. Gasto corriente

Si bien la exposición de motivos de la última reforma efectuada a este precepto constitucional, la cual fue publicada el 21 de abril de 1981 en el Diario Oficial de la Federación, disponía que los recursos de estos financiamientos no podrían destinarse al gasto corriente, el precepto en cuestión no hacía una mención expresa a esta restricción.

Desafortunadamente, esa omisión provocó que en diversas leyes estatales de deuda pública se permita la contratación de financiamiento para que los recursos así obtenidos se destinen exclusivamente a cubrir compromisos de gasto corriente, lo que flagrantemente contraviene la intención del constituyente. Es por esta razón que se propone disponer de manera expresa que los recursos obtenidos de la contratación de financiamiento no podrán ser destinados al gasto corriente.

C. Control del legislativo estatal

Salvo por la restricción relativa al “gasto corriente”, como hasta ahora, cada una de las legislaturas estatales estará facultada para dotar de significado al concepto de “inversiones públicas productivas”.

Asimismo, se propone incluir en el precepto constitucional que toda operación de deuda pública requiere de la aprobación de la mayoría calificada de los miembros de las legislaturas estatales o de los ayuntamientos que celebren este tipo de operaciones. Con lo anterior se materializa un principio básico de las democracias constitucionales. Así, se pretende buscar que este tipo de medidas se construyan y adopten mediante el consenso de las distintas fuerzas políticas representadas en las respectivas asambleas. Como se ha descrito anteriormente, la problemática que se intenta resolver mediante la presente iniciativa no es menor: mediante la contratación de deuda pública se comprometen ingresos de futuras generaciones, por lo tanto, hay que tomar todas las precauciones necesarias para que este tipo de operaciones se realicen para financiar proyectos que traigan beneficios concretos e intergeneracionales.

2. Definición y alcance del concepto de deuda pública

A. Definición y alcance del concepto

Históricamente, cada una de las legislaturas de los estados ha dotado de significado al concepto de deuda pública. Sin embargo, diversas legislaturas han desvirtuado de tal forma ese concepto que incluso han llegado a excluir del régimen de deuda pública a aquellas operaciones en las que se compromete el crédito público.

Para evitar dicha situación, se plantea la necesidad de incluir un nuevo párrafo tercero a la fracción VIII del artículo 117 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con objeto de establecer el contenido mínimo de lo que se entenderá por deuda pública. Así las cosas, por deuda pública se entiende cualquier operación constitutiva de un pasivo directo, indirecto, o contingente, que se derive de un crédito, financiamiento, empréstito o préstamo, independientemente de su denominación, que sea asumida por estados y municipios, inclusive sus respectivas entidades de la administración pública paraestatal o paramunicipal.

B. Pasivos a corto, mediano y largo plazo

Uno de los casos que se ha detectado en diversos estados en los que se contraviene con frecuencia lo dispuesto por el actual precepto constitucional, ocurre mediante la creación de un régimen de excepción para los pasivos a corto plazo, es decir, aquellos cuya contratación, disposición y vencimiento ocurre en el mismo ejercicio fiscal en el que se contrata, o bien cuyo vencimiento ocurre antes de que concluya la administración que lo contrató, en cuyo caso se dispone que no constituyen deuda pública.

De tal suerte, mediante la inclusión de los términos corto, mediano y largo plazo se buscar aclarar que las obligaciones de pago derivadas de financiamientos, empréstitos, créditos o préstamos, constituirán deuda pública sin importar su plazo o fecha de vencimiento.

C. Deuda directa, indirecta o contingente

Asimismo, para evitar cualquier duda en el sentido de que las operaciones de financiamiento asumidas por entidades de la administración pública paraestatal y paramunicipal constituirán deuda pública, se incluya el concepto de deuda pública indirecta.

D. Exclusiones

Se considera pertinente excluir del concepto de deuda pública lo relativo a las obligaciones de pago multianuales que asuman los estados, municipios y sus respectivas entidades de la administración pública paraestatal o paramunicipal, que se deriven de la contratación de obras públicas, prestación de servicios o adquisiciones, pues la naturaleza de estas operaciones es distinta a la contratación de financiamiento.

3. Afectación de ingresos y derechos

En los últimos años se ha intensificado en el mercado de capitales la implementación de operaciones o esquemas de monetización de recursos propiedad de estados y municipios, conocidas comúnmente como bursatilizaciones. En estos casos, las entidades transmiten, afectan o gravan la propiedad de un ingreso propio, ya sea presente o futuro, o bien de un derecho, con objeto de que se constituyan como fuente de pago o garantía exclusiva de financiamientos que contraten, ya sea directamente o bien mediante vehículos, tales como fideicomisos. Incluso, en estos esquemas puede o no existir recurso u obligación de pago directa en contra del estado o municipio.

En ese sentido, se han detectado un sinnúmero de leyes de deuda pública estatales que no sólo permiten esas operaciones sino que además permiten que las mismas no constituyan deuda pública bajo el argumento –en la mayoría de los casos– de que no existe una obligación de pago como tal de la entidad que transmite la propiedad de los activos. En consecuencia, el legislativo

estatal pierde el control presupuestario de este tipo de operaciones, a pesar de que se compromete un activo público como fuente de pago o garantía.

Por lo tanto, se propone incluir un nuevo párrafo cuarto a la fracción VIII del artículo 117 de la Constitución Política de los Estados Unidos, para disponer que cualquier operación en la que se transmita, grave o ceda la propiedad de dichos ingresos o derecho, deberá mediar necesariamente la celebración una operación de deuda pública, de tal suerte que en cada una de las legislaturas estatales retenga el control presupuestal de la operación de que se trate.

Por lo que se refiere a otro tipo de operaciones consistentes en la asunción de obligaciones de pago multianuales, como sería el caso de contratos para la prestación de servicios a largo plazo, éstas tendrían que implicar una operación de deuda pública para el caso de que la fuente de pago de las mismas se constituya mediante la transmisión, gravamen o afectación de un ingreso o derecho del estado, municipio, o de sus respectivas entidades de la administración pública paraestatal o paramunicipal.

4. Registro público de deuda

Con objeto de transparentar el uso de recursos públicos, se considera necesario que los estados tengan la obligación de constituir un registro público con criterios homologados y comunes con base en estándares internacionales vigentes, y en el cual se registren todas las operaciones de deuda pública a cargo de estados, municipios y de sus respectivas entidades de la administración pública paraestatal o paramunicipal, el uso de los recursos del financiamiento respectivo, así como lo relativo a la afectación de ingresos o derechos que sirva como fuente de pago o garantía. Si bien las leyes estatales prevén la constitución de registros similares, se plantea elevar a rango constitucional esta obligación, para lo cual se propone incluir en ese sentido un nuevo párrafo quinto a la fracción VIII del artículo 117 de la Constitución Política de los Estados Unidos.

Por lo anteriormente expuesto y con el fundamento legal referido en el proemio del presente documento, presento ante esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto

Artículo Único. Se reforma el primer y segundo párrafos de la fracción VIII del artículo 117 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se adicionan tres párrafos para quedar como sigue

Artículo 117. ...

I. ...

II. ...

III. ...

IV. ...

V. ...

VI. ...

VII. ...

VIII. Contraer directa o indirectamente obligaciones o deuda pública con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional.

Los estados y los municipios no podrán contraer deuda pública sino cuando se destine a inversiones públicas productivas, incluyendo operaciones de refinanciamiento y reestructura, y excluyendo cualesquier destino a gasto corriente, inclusive los que contraigan organismos descentralizados estatales o municipales, empresas de participación estatal o municipal mayoritarias y fideicomisos públicos paraestatales o paramunicipales, conforme a las bases que establezcan las legislaturas en una ley y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas fijen anualmente en los respectivos presupuestos. Los ejecutivos informarán de su ejercicio al rendir la cuenta pública.

Por deuda pública se entiende toda operación constitutiva de un pasivo, directo, indirecto o contingente, de corto, mediano o largo plazo, que contraigan los estados y los municipios, inclusive los organismos descentralizados estatales o municipales, empresas de participación estatal o municipal mayoritarias y los fideicomisos públicos paraestatales o paramunicipales, derivada de un financiamiento, crédito, empréstito o préstamo, independientemente de la forma mediante la que se les instrumente, excluyendo las obligaciones de pago multianuales que se deriven de contratos de obra pública, prestación de servicios, arrendamientos o adquisiciones.

Los estados y los municipios, inclusive los organismos descentralizados estatales o municipales, las empresas de participación estatal o municipal mayoritarias y los fideicomisos públicos paraestatales o paramunicipales, requieren de la aprobación por mayoría calificada de las respectivas legislaturas y ayuntamientos para afectar como fuente de pago o garantía cualesquiera de sus ingresos y derechos, presentes o futuros, en el entendido de que no podrán enajenar, gravar o afectar dichos ingresos o derechos en operaciones financieras sin que medie una operación constitutiva de deuda pública.

Los estados constituirán un registro público con criterios homologados y comunes de acuerdo con los estándares internacionales vigentes, y en el cual se registrarán todas las operaciones de deuda pública que contraigan los estados y los municipios, inclusive la que contraten los organismos descentralizados estatales o municipales, las empresas de participación estatal o municipal mayoritarias y los fideicomisos públicos paraestatales o paramunicipales, el destino de los recursos provenientes de dichas operaciones, así como la transmisión, gravamen o afectación de sus ingresos y derechos que sirvan como fuente de pago o garantía.

IX. ...

...

Transitorios

Primero. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, salvo lo dispuesto en el siguiente artículo transitorio.

Segundo. Dentro de los 60 días naturales siguientes al inicio de vigencia del presente decreto los estados, en coordinación con los municipios respectivos, realizarán los actos conducentes a efecto de constituir el registro público mencionado en el quinto párrafo de la fracción VIII del artículo 117. La información que contendrá el mencionado registro público deberá incluir todas las operaciones vigentes que conforme al concepto reformado de deuda pública sean considerados como tales independientemente de si en su origen se les dio tal carácter o no. Asimismo la información deberá contener todas las enajenaciones, gravámenes y afectaciones vigentes de ingresos o derechos que hayan otorgado los estados y municipios en cualesquier operación financiera o de deuda pública.

Notas

1. Esto es cierto sólo bajo el supuesto de que el crecimiento económico permitirá a las entidades subnacionales incrementar su capacidad recaudatoria y por lo tanto su capacidad de pago

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 23 de marzo de 2011.

Diputados: Mario Alberto Becerra Pocoroba (rúbrica), Josefina Vázquez Mota.

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 Alejandro Muñoz Ledo y Lazo de la Vega, diputado federal a la LXI Legislatura del honorable 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 del honorable Congreso de la Unión, somete a consideración del pleno de la Cámara de Diputados la iniciativa con proyecto de decreto que modifica y adiciona diversas disposiciones de los artículos 32, 41, 51, 52, 53, 54 y 55 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Exposición de Motivos

I. El Reconocimiento constitucional del voto de los mexicanos en el extranjero para la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión

México es uno de los países con más ciudadanos migrantes en el mundo. Algunas cifras calculan que 11 de los 30 millones de mexicanos en Estados Unidos son mayores de 18 años.

El Estado mexicano tiene una deuda y una obligación ineludibles frente a sus ciudadanos residentes en el exterior. Si bien existen órganos del Estado para proteger sus prerrogativas, persiste la imposibilidad del ejercicio pleno de sus derechos, particularmente los político-electorales. Es cierto que se les ha reconocido el derecho a votar en elecciones presidenciales; sin embargo, la falta de representación legislativa dificulta la solución de muchos problemas particulares. En ese sentido, el hecho de migrar ha derivado en la cancelación del ejercicio de sus derechos políticos.

El informe *El voto de los mexicanos en el extranjero*¹ de la Secretaría de Gobernación da cuenta de que a estos ciudadanos les concierne la vida pública del país. Las encuestas sobre participación electoral y deseo de voto de los migrantes revelaron que el 65 por ciento de los mexicanos residentes en Estados Unidos de América sabían de las elecciones presidenciales para el 2000; de éstos, el 83 por ciento manifestó su deseo de votar y participar en éstas.

Millones de mexicanos están dispuestos a ejercer el sufragio y a invertir buena parte de su tiempo para ello. El hecho de que en las elecciones presidenciales de 2006 sólo hayan votado alrededor de 30 mil mexicanos demuestra la ausencia de voluntad política del Estado mexicano para agilizar y flexibilizar los mecanismos del voto, así como para implantar un andamiaje jurídico, logístico y operativo que permitiera el ejercicio universal de un derecho ya reconocido en la Constitución General desde 1996.

Cabe destacar que varios países han reconocido el derecho al sufragio universal a sus nacionales que se encuentran en el exterior desde 1951. El Reino Unido fue el primero y actualmente ya suman 111 los que cuentan con disposiciones en esta materia,² lo que pone en evidencia nuestro retraso de varios decenios con respecto a procesos democráticos en otras naciones.

La responsabilidad del Estado mexicano para reconocer tales prerrogativas es inescapable, pues en junio de 2002 ratificó la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los

Trabajadores Migratorios y sus Familiares, la que fue promovida por México ante la Asamblea General de Naciones Unidas doce años antes, que establece en su artículo 41:

“1. Los trabajadores migratorios y sus familiares tendrán derecho a participar en los asuntos públicos de su Estado de origen y a votar y ser elegidos en elecciones celebradas en ese Estado, de conformidad con su legislación.

2. Los Estados de que se trate facilitarán, según corresponda y de conformidad con su legislación, el ejercicio de esos derechos.”

Por otra parte, la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas emitió en 2003 una recomendación en este sentido:

“Reformar la legislación electoral, a fin de incorporar una ley de partidos, la reglamentación del voto de los mexicanos en el extranjero, optimizar la fiscalización de los gastos de campañas y precampañas electorales, la reducción del financiamiento a los partidos. Garantizar el carácter ciudadano, autónomo y profesional de la autoridad electoral.”

A pesar de que se reconoce el derecho a votar por presidente de la República en el artículo 314 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe), los migrantes mexicanos carecen de espacios idóneos de representación en el Poder Legislativo. Por ello, conviene que el Estado otorgue rango constitucional a ambos derechos y que con ello se amplíen los derechos electorales hacia el sufragio activo en elecciones para presidente de la República, diputados federales y locales.

II. Antecedentes

El debate sobre el reconocimiento del voto de los mexicanos en el extranjero ha recorrido una ruta considerable. 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 consideraba también los derechos a la representación política de los habitantes del Distrito Federal. El texto se planteó 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 inobjectables 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. Se retomó en los Diálogos de Bucareli iniciados en enero de 1994, pero no se llegó a ningún acuerdo debido a 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:

“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 Alberto Anaya, Felipe Calderón, Porfirio Muñoz Ledo y Santiago Oñate Laborde, presidentes de los partidos políticos, y figuró como testigo de honor Ernesto Zedillo, titular del Ejecutivo federal.

A pesar de ello, los mexicanos en el extranjero no pudieron votar desde los lugares en que residían, pues de conformidad con la reforma tenían que trasladarse a territorio nacional.

Un aporte significativo de la reforma de 1996 fue atribuir al Instituto Federal Electoral (IFE) la conformación de un grupo de expertos sobre este tema. Así se creó la Comisión de Especialistas que Estudia las Modalidades del Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero, que presentó un informe final el 12 de noviembre de 1998. Entre los puntos destacados de dicho informe se plantearon los siguientes:

“1. En virtud de la reforma al artículo 36 constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de agosto de 1996, los mexicanos son titulares del derecho y la obligación de votar, independientemente del lugar en el que se encuentren el día de las elecciones.

2. Este derecho se podrá ejercer en el extranjero para la elección presidencial de 2000, una vez que el Congreso de la Unión establezca las reformas legales correspondientes que posibiliten su puesta en práctica.

3. El IFE es, según el mismo artículo, la única autoridad encargada de la organización de los procesos electorales federales. En virtud de ello, el Instituto deberá ser la instancia responsable de instrumentar los procedimientos necesarios para que los mexicanos que se encuentren fuera del territorio nacional puedan ejercer su derecho al sufragio.

4. La organización de las elecciones federales en México se basa en los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad establecidos en el párrafo tercero del artículo 41 constitucional.

5. La traducción de estos principios constitucionales en legislación, instituciones y prácticas electorales ha requerido un largo esfuerzo de concertación entre los partidos políticos y los órganos del poder federal. Encontrar la fórmula para aplicar en el extranjero, los principios constitucionales que hoy norman y dan confianza a la organización de las elecciones en nuestro país, es una tarea compleja que reclama un esfuerzo de concertación equivalente.

...

9. La comisión concluyó que es técnicamente viable llevar a cabo la elección presidencial de año 2000 con la participación de los votantes mexicanos en el exterior y que para ello es posible acudir a diversas modalidades para la emisión del voto, aquí identificadas, que cumplen con la racionalidad jurídica del sistema electoral mexicano.”

Dicho estudio fue retomado en 1999 por la Cámara de Diputados, que avaló la reforma al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) que facultaba al IFE para determinar modalidades que permitieran a los mexicanos en el extranjero votar por presidente de la República

en 2000. Lamentablemente, el Senado no aprobó la minuta y así postergó una vez más la solución a esta demanda.

En el marco de la alternancia y frente a la inacción legislativa, la Comisión de Estudios para la Reforma del Estado reasumió el tema en 2000 como parte de su encargo hacia una revisión integral de la Constitución. 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 los mecanismos de aplicación. Todos coincidieron en que esas figuras no son novedosas, ya que numerosos países las practican con el propósito de estrechar los vínculos políticos y económicos con sus comunidades nacionales residentes en el exterior sin que esto haya sido considerado invasión alguna de soberanía ni se hayan requerido acuerdos diplomáticos o instrumentos internacionales. Esta discusión, como muchas otras, fue sacrificada por los intereses de corto plazo y las expectativas electorales de los partidos.

Finalmente, en 2005 se aprobó la reforma al Cofipe que reconoce explícitamente el voto de los mexicanos en el exterior para presidente de la República, lo que en la práctica ocurrió por primera vez en 2006. Una vez otorgado este derecho, el debate se amplió hacia la posibilidad de que los migrantes mexicanos sufraguen por los representantes en el Congreso de la Unión y participen como representantes populares. No obstante que algunas entidades federativas como Michoacán y Zacatecas han avanzado en este renglón, la legislación federal es atrasada.

Cabe mencionar que legisladores de prácticamente todos los partidos políticos han presentado propuestas a fin de materializar el derecho de los mexicanos en el exterior para participar en las elecciones al Congreso de la Unión; sin embargo, ninguna ha prosperado.

III. Mecanismos para el ejercicio universal del voto de los mexicanos en el extranjero

La dificultad para que los mexicanos en el exterior ejerzan plenamente sus derechos político-electorales radica primordialmente en la ausencia de consensos sobre los procedimientos: el señalamiento del organismo responsable del proceso, la participación de partidos políticos, los medios de impugnación, las fórmulas para determinar el número de representantes de estos ciudadanos en el Congreso de la Unión, la aplicación de la ley electoral fuera del país y su compatibilización con el marco jurídico vigente.

Si bien se ha planteado el tema de la doble nacionalidad por el gran número de mexicanos que actualmente se encuentran en esa condición, se han adoptado fórmulas viciosas que nulifican la representación de los mexicanos en el extranjero, ya que sólo pueden ejercer el voto activo por ciudadanos residentes en nuestro país.

No existe impedimento jurídico para el voto pasivo de los residentes en el exterior, pues la propia Constitución General les reconoce este derecho mientras no sean privados de la cualidad de ciudadanos por alguna de las causas previstas en la ley. Así, las prerrogativas de votar y ser votado se encuentran a salvo, independientemente de que se encuentren fuera del país.

Los detractores del derecho al voto activo para nuestros paisanos en el exterior argumentan que al votar en dos naciones uno de los votos podría someterse al interés del otro país. No obstante, soslayan que las personas migrantes están confrontadas de manera permanente a dos realidades nacionales distintas, con problemas políticos, económicos y sociales propios; además, cada Estado nacional articula la composición de sus poderes públicos en ejercicio de la libre autodeterminación de los pueblos, por lo que este ejercicio no implica la sumisión de una representación política a la otra.

La presente propuesta es compatible con lo previsto en el artículo 32 constitucional, ya que el derecho de votar deberá ser para todos los mexicanos, sin importar que cuenten con doble nacionalidad, mientras que el voto pasivo (ser votado) sólo podrán ejercerlo los mexicanos por nacimiento que no hayan adquirido doble nacionalidad. Además, se plantea que no puedan ser candidatos a representantes populares los ciudadanos que se hayan desempeñado en cargos de responsabilidad política o de elección popular de otro Estado nacional.

En cuanto a la realización de los comicios en el exterior, algunos arguyen que la aplicación de las leyes electorales nacionales en el extranjero constituye una práctica de extraterritorialidad. Esta afirmación es desatinada, pues los instrumentos internacionales de derechos humanos ya consagran derechos político-electorales para los nacionales que están fuera de su país. Adicionalmente, el derecho internacional reconoce que los Estados pueden legislar respecto de actos que tengan efectos extraterritoriales sobre las personas, siempre que no existan convenios entre los Estados que los prohíban o que restrinjan o vulneren la soberanía del otro Estado nacional.

La legislación mexicana también se aplica en el extranjero a algunos casos del derecho penal y del derecho civil, sobre todo en lo que respecta a los actos celebrados por las sedes diplomáticas con base en leyes mexicanas que tendrán efectos dentro del territorio nacional. Además, en los Estados Unidos de América este tipo de procesos se celebran con pleno conocimiento de las autoridades sin que hayan generado conflicto alguno.

El necesario fortalecimiento del IFE en la materia

Distintas visiones han coincidido en que el Instituto Federal Electoral es el único órgano que podría llevar a cabo la compleja labor de organización y realización de los procesos electorales para diputados federales.

En el 2000, el condicionamiento para efectuar el voto de los mexicanos en el extranjero fue el registro previo con la cédula de identificación que emitiría la Secretaría de Gobernación. La dependencia no lo hizo y postergó el ejercicio de este derecho hasta 2006 sin haber emitido aún dicha identificación. Sin embargo, surgieron serias dudas sobre las intenciones de esta Secretaría para contaminar por esta vía los procesos electorales subsecuentes.

El IFE ha realizado una cantidad importante de estudios, informes, foros y seminarios sobre la viabilidad de implementar y mejorar el ejercicio del sufragio de los mexicanos en el extranjero; sin embargo, no cuenta con el andamiaje jurídico y la dotación presupuestal para ello.

Para las elecciones de 2006, publicó el *Atlas del voto de los electores residentes en el extranjero* con información detallada acerca de la presencia internacional de los mexicanos, el número de votantes y su localización geográfica, especialmente en Estados Unidos. Además, en enero de 2009 se creó la Oficina de Vinculación Electoral de los Mexicanos en el Extranjero como una subdirección permanente dentro de la Coordinación de Asuntos Internacionales del IFE.

Resulta incomprensible que este organismo haya avanzado mientras que, en el plano legislativo, el Congreso no ha creado los instrumentos jurídicos idóneos que pudieran materializar esos esfuerzos.

Para la votación de 2006 el IFE calculó un universo potencial de 4.2 millones de electores en el exterior; sin embargo, estableció requisitos excesivos que redujeron el registro al 1 por ciento, con un costo desproporcionado para cada voto emitido. La baja tasa de participación se debió a la escasa promoción del voto en el extranjero, a la limitación de la modalidad de voto por correspondencia y a la prohibición de las campañas fuera del país.

Es por ello que debe legislarse para facultar al IFE como el único órgano encargado de la credencialización de los mexicanos en el exterior, así como para acordar las bases y criterios bajo los cuales se realizarían los procedimientos de empadronamiento y las diversas modalidades para facilitar la inscripción y registro. La emisión de una “credencial para votar en el extranjero” sería el medio adecuado.

El *Atlas del voto de los electores residentes en el extranjero* documenta también que en cinco estados de la Unión Americana (California, Arizona, Texas, Illinois y Nuevo México) se concentra el 85 por ciento de todos los mexicanos que están fuera del país. Estos estados cuentan con más de 28 consulados, lo que justificaría la adscripción de funcionarios electorales y módulos permanentes del IFE, en número y ubicación que el instituto determinara.

La preparación de los comicios también debe recaer exclusivamente en el IFE, a fin de que ejerza sus potestades respecto a los procesos electorales, al comportamiento y participación de los partidos, sobre todo en lo relativo a las campañas, ya sea a través de medios electrónicos o en los países de residencia de los migrantes. Es importante permitirle la realización de convenios de colaboración con los representantes diplomáticos y consulares a través de la Secretaría de Relaciones Exteriores, así como con organizaciones civiles y sociales afines a la materia para facilitar sus tareas, estableciendo explícitamente que la organización y coordinación corresponderán al Instituto en todo momento.

El informe de la Secretaría de Gobernación que recoge el resumen ejecutivo del IFE afirma que sí podrían realizarse campañas electorales en el exterior:

“La comisión recomienda que en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales se otorgue la facultad al Consejo General del Instituto Federal Electoral para contratar tiempo en los medios masivos de comunicación, así como el uso de locales en los que se puedan llevar a cabo actos de campaña en el extranjero.”

No existe argumento válido para mantener vigente la actual disposición del Cofipe que impide a los partidos realizar proselitismo en el exterior, lo cual vulnera los derechos humanos de los migrantes

a la información, a la participación y asociación políticas, de expresión, entre otros. Además, existe la posibilidad de emplear nuevas tecnologías para transmitir las propuestas de los candidatos sin realizar grandes erogaciones. El IFE debe promoverlas para que los ciudadanos puedan conocer lo relativo a las campañas electorales.

Subsiste también la preocupación sobre el costo del voto en el extranjero debido a que éste supera al emitido dentro del país. Este argumento no es válido, ya que existen diversos mecanismos para absorber los costos, dependiendo de las modalidades para la emisión del sufragio. El subejercicio de 350 millones de pesos del IFE en 2010 demuestra que existe dinero público que puede utilizarse para estos fines. Únicamente se requiere una reasignación eficaz del presupuesto que se adecue a las obligaciones de transparencia y rendición de cuentas para materializar este derecho, pues la capacidad presupuestal del IFE es considerada la más alta del mundo.

En lo que respecta a los medios de impugnación, el IFE deberá establecer los convenios necesarios con el Servicio Exterior Mexicano, a fin de flexibilizar los mecanismos y el acceso para que los ciudadanos o agrupaciones políticas puedan presentar ante ellos sus recursos de revisión, que deberán enviarse a territorio nacional para su resolución.

Para la sustanciación de los recursos de apelación y reconsideración, los juicios para la protección de los derechos político-electorales y el de revisión constitucional —que corresponde conocer al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación— deberá facultarse a los responsables en las sedes diplomáticas para someter las demandas a la sala competente de dicho tribunal, respetando los plazos y términos ya previstos por la ley respectiva en lo que hace a la admisión del recurso correspondiente.

Flexibilización de las modalidades de emisión del voto

La práctica internacional demuestra que existen tres modalidades para la emisión del voto: presencial, en urnas localizadas en los países de residencia de los migrantes; por correo postal, y por medios electrónicos. Algunos de los países que ya otorgan este derecho a sus migrantes lo hacen bajo la modalidad electrónica.

Este método ha causado polémica, pues se ha afirmado que no garantiza la seguridad del sufragio al no tener la certeza de que la persona que emite el voto sea la titular de ese derecho. Esta afirmación es infundada, pues los medios electrónicos pueden asegurar la identidad de las personas a través de varios mecanismos, como los utilizados por algunas instituciones y empresas que brindan servicios por Internet, adicionando candados como preguntas aleatorias, números de identificación personal, contraseñas, entre otras.

La secrecía del voto deberá estar asegurada por los mismos mecanismos que se utilizó en las casillas electrónicas empleadas en el Distrito Federal en 2009. Es pertinente explorar la viabilidad de colocar urnas electrónicas en centros de votación fuera de México. Esto redundaría en un doble beneficio: ahorro económico y rapidez en el flujo de resultados electorales.

La instrumentación de esas tres modalidades de voto posibilitaría una mayor participación en los procesos electorales, ya que cada ciudadano mexicano podría elegir la emisión del voto que más le convenga conforme a su situación migratoria.

Por otro lado, se ha advertido que los ciudadanos mexicanos en el exterior podrían votar doblemente, ya sea de manera presencial y por correo o en territorio extranjero y nacional. Esto

puede resolverse con los mecanismos previstos por el IFE en 2006, que estableció el requisito de que los ciudadanos en el exterior solicitaran su inscripción a la lista nominal de electores en el extranjero en un plazo de 105 días a partir del inicio del proceso electoral. Por ello, proponemos que los ciudadanos se registren en el padrón electoral del exterior y notifiquen al IFE la modalidad en que realizarán su voto en un plazo similar al de 2006, para que el órgano electoral provea los paquetes electorales postales, o bien espere su sufragio vía electrónica o presencial.

Una de las mayores conquistas a lo largo del proceso de la transición política fue la consecución de mecanismos de seguridad para los procesos electorales. Se ha afirmado que la implantación del voto de mexicanos en el extranjero colocaría en grave riesgo los avances en la credibilidad y certeza de los mismos. Esto es inexacto, pues se han flexibilizado las modalidades de voto. Por ejemplo, en la aplicación de los usos y costumbres en elecciones de autoridades indígenas ha prevalecido el principio *bona fide* y no se ha atentado en modo alguno contra el espíritu de esta práctica democrática. No obstante, el contenido de nuestra propuesta mantiene las atribuciones y requisitos que el IFE debe aplicar para garantizar la legalidad de los comicios en el exterior.

Formas asociativas de participación política de los mexicanos en el exterior

Es imperativo reconocer el derecho de asociación política a los mexicanos en el exterior para que participen en elecciones federales de acuerdo a sus propios intereses y realidad.

La participación cívica de los migrantes se originó en la década de los setenta, cuando los migrantes residentes en Estados Unidos comenzaron a crear asociaciones en estados de alta concentración de mexicanos, como California, Illinois y Texas. Posteriormente se dio la unión de estas asociaciones y clubes para la formación de federaciones; por ejemplo, la Federación de Clubes Mexicanos Unidos en Los Ángeles, fundada en 1972, fue la primera en incluir a diversos clubes de migrantes de los estados de Chihuahua, Guanajuato, Jalisco, Michoacán y Zacatecas. A partir de la década de los ochenta, el número de clubes y federaciones de migrantes en Estados Unidos proliferó debido al enorme número de nacionales que tuvieron que abandonar el país por diversas circunstancias, en su mayoría económicas.

De acuerdo al Programa para las Comunidades Mexicanas en el Exterior de la Secretaría de Relaciones Exteriores, el número de clubes y federaciones de migrantes en Estados Unidos pasó de 441 en 1998 a 623 en 2003.

Los lazos identitarios de los migrantes con su país son irrevocables, y por ello se han dedicado a articular programas de ayuda económica para sus comunidades de origen. Estas asociaciones recaudan fondos y los envían conjuntamente para que sus familiares en México realicen mejoras en la infraestructura de sus localidades. Los gobiernos locales detectaron el potencial que estas acciones tenían y comenzaron a apoyarlos al facilitarles el envío de remesas e incluso a donar recursos.

Así, los migrantes han demostrado ser precursores de las políticas nacionales en la materia. Hasta el 2002, la Secretaría de Desarrollo Social creó la “Iniciativa Ciudadana Tres por Uno” en su Programa de Microrregiones, mediante la cual por cada dólar enviado por los clubes de migrantes mexicanos, los gobiernos federal, estatal y municipal aportan otro. Sin embargo, las instituciones nacionales siguen a la zaga del espíritu comunitario que los migrantes han demostrado.

Se debe mencionar que algunas entidades federativas se han adelantado en el reconocimiento del derecho a la participación política de los migrantes, como Zacatecas. El 28 de septiembre de 2010,

el ex diputado migrante Manuel de la Cruz Ortiz fue designado como presidente de la mesa ejecutiva estatal del Comité Organizador Político Migrante Mexicano, que pretende ser reconocido como partido político.

Nuestros compatriotas en el exterior, por tanto, tienen la capacidad para asociarse entre sí y acordar los mecanismos de su participación. Debemos pugnar por su integración a la vida política nacional en términos de justicia y equidad. Para ello, se requiere que ellos determinen la conformación de sus candidaturas. En ningún caso puede restringirse ese derecho a las reglas vigentes de los partidos políticos registrados en México.

La legislación secundaria en la materia deberá establecerse a partir del diálogo y la celebración de acuerdos entre las diversas comunidades nacionales.

Proponemos que los mexicanos que en ejercicio de su derecho de asociación puedan acordar los mecanismos internos para decidir su participación y pactar los espacios que ocuparían dentro de las candidaturas para la Cámara de Diputados en representación de los mexicanos del exterior, de modo que las diversas expresiones y posiciones ideológicas queden incluidas.

Fórmula de representación de los mexicanos en el extranjero para la Cámara de Diputados

En el marco de la discusión sobre la reforma política, algunos partidos han presentado propuestas con diversas fórmulas para representar en el legislativo federal a los mexicanos en el extranjero.

Por ejemplo, la iniciativa del PRD del 14 de octubre de 2008 propone aumentar el número de diputados de representación proporcional de 200 a 215 e incorporar una sexta circunscripción. Para la Cámara de Senadores, crece de 128 a 133 integrantes y crea una lista de circunscripción “mundial”. También exige a los partidos políticos obtener un mínimo de 2 por ciento de la votación emitida en el exterior para que les sean asignados legisladores.

No es viable aumentar arbitrariamente el número de diputados y senadores cuando la tendencia nacional es a su disminución; lo correcto sería reflejar el porcentaje de su participación en la composición de las Cámaras sin sobredimensionarlas. La creación de una sexta circunscripción es jurídicamente insostenible, ya que la conformación de éstas responde a criterios territoriales, y los mexicanos en el exterior se encuentran dispersos en una gran cantidad de países.

El proyecto del PAN del 15 de diciembre de 2009 propone modificaciones al Cofipe. Plantea que deberán registrarse cuando menos 4 candidatos del exterior en las listas regionales para diputados que presenten los partidos en cada circunscripción, y cuando menos 3 candidatos en la lista nacional para senadores. Dicho planteamiento limita la participación activa y pasiva en los procesos electorales al circunscribirla a los partidos políticos nacionales, con lo que niega a los mexicanos en el exterior el derecho a contar con formas asociativas propias en los comicios. Además, este esquema responde más a una lógica de cuotas que podría derivar en una “sub” o “sobrerrepresentación” de los mexicanos en el exterior, al no haber proporción entre su participación electoral y su representación.

Por otro lado, en su iniciativa del 25 de marzo de 2010, el PRI plantea la creación de una sexta circunscripción para los mexicanos en el exterior que se coloca jurídicamente en igualdad de condiciones con las cinco circunscripciones existentes en el territorio nacional. No obstante, no hay fundamento para que la participación de votos en la sexta circunscripción sea de proporciones semejantes a las de una circunscripción del interior del país. También limita a los mexicanos en el

exterior a votar por los partidos políticos nacionales, en detrimento de los intereses comunes de los migrantes.

Es notorio que todas estas iniciativas favorecen a los partidos políticos sin fortalecer adecuadamente el ejercicio pleno de los derechos políticos de los mexicanos en el exterior.

El problema de fondo radica en encontrar el mejor esquema que, sin modificar la dimensión de las cámaras ni alterar el grado de representación, permita a nuestros paisanos en el extranjero participar bajo sus formas asociativas y que les otorgue una representación justa.

La fórmula de nuestra propuesta es compatible con el principio de la representación proporcional vigente, dispuesto por la Constitución y el Cofipe, y redundará en una representación pura de los mexicanos en el extranjero y de ninguna manera alterará la composición de la Cámara. Para ello es necesario determinar cuántos espacios de representación les corresponden a los compatriotas en el exterior.

Planteamos la figura de **“Lista del Exterior”** conceptualmente distinta de las listas regionales, dejando claro que no hay razones lógicas ni jurídicas para que crear una circunscripción de naturaleza territorial fuera del país.

Observamos que el mejor criterio para asignar el número de diputados que corresponde al voto de los mexicanos en el extranjero es la participación pura: un número de diputados que refleje el porcentaje real que los votos en el extranjero respecto a la votación nacional emitida.

Por ello es indispensable que este porcentaje se relacione directamente con la cantidad total de los miembros de la Cámara (500). Si los migrantes no pudieran votar por diputados de mayoría relativa (y por lo tanto no se les puede exigir rebasar el umbral del dos por ciento de la votación nacional) y sólo votaran por las listas plurinominales, quedarían subrepresentados en ambos principios.

El referente elegido es el número total de los miembros de la cámara, pues la dispersión de los mexicanos en el exterior evidencia que no tienen derecho a representantes por mayoría relativa. Debemos procurarles una representación equivalente por la vía proporcional. Por ejemplo: si el porcentaje de votos de los mexicanos en el exterior para diputados representa un 3.6 por ciento de la votación nacional emitida, tendrán derecho a que se les asigne el 3.6 por ciento de las curules totales de la Cámara (500); es decir, 18 escaños.

Otro punto problemático que debe atenderse es de dónde se tomarán las curules que corresponden a los mexicanos en el extranjero. Sin que se aumente el número de escaños de diputados, consideramos que lo viable es que estos espacios se resten de uno en uno a las cinco circunscripciones plurinominales, previo a la distribución de curules que corresponda a cada partido político, empezando por la circunscripción que obtenga un menor porcentaje respecto de la votación nacional emitida en orden ascendente, terminando por la que agrupe el mayor número de los votos totales hasta completar el número total de legisladores que correspondan a las listas del exterior.

Podría pensarse que esta asignación resta representantes a las circunscripciones de forma abusiva. No obstante, todas las circunscripciones tienen ciudadanos que han salido del territorio y estos espacios parlamentarios les corresponden. La cantidad de representantes en cada circunscripción plurinomial y la Lista del Exterior, constituye el requisito previo para aplicar la fórmula “Hare” que asigna los espacios para cada partido.

Huelga decir que los representantes que se asignen a los votantes en el exterior se restarán de los 200 que corresponden a la representación proporcional, aunque el referente para su determinación sea 500.

Continuando con el ejemplo que hemos planteado para la Cámara de Diputados, si el porcentaje que representan las circunscripciones plurinominales fuera: Primera (16.2 por ciento); segunda (19.9 por ciento); tercera (21.2 por ciento); cuarta (21.3 por ciento); quinta (17.8 por ciento); y votos de los mexicanos en el exterior (3.6 por ciento), la repartición sería la siguiente:

Voto de mexicanos en el exterior: 3.6 por ciento de votación nacional emitida, equivale a 18 diputados:

Lista del Exterior (3.6 por ciento) = 18 diputados

Primera circunscripción (16.2 por ciento) $40 - (1+1+1+1) = 36$ diputados

Quinta circunscripción (17.8 por ciento) $40 - (1+1+1+1) = 36$ diputados

Segunda circunscripción (19.9 por ciento) $40 - (1+1+1+1) = 36$ diputados

Tercera circunscripción (21.2 por ciento) $40 - (1+1+1) = 37$ diputados

Cuarta circunscripción (21.3 por ciento) $40 - (1+1+1) = 37$ diputados

Total= 200 diputados

En este modelo, al obtener los 18 diputados que corresponden al voto del exterior, restarían 182 diputados para ser distribuidos en los términos ya previstos por el Cofipe y la Constitución para las cinco circunscripciones plurinominales.

Por todo lo anteriormente expuesto, presento a este honorable Congreso de la Unión la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de los artículos 32, 41, 51, 52, 53, 54 y 55 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Único. Se adiciona un tercer párrafo al artículo 32; se modifica la fracción VI del artículo 41 y el texto actual de la fracción VI se traslada a una nueva fracción VII; se adiciona un segundo párrafo al artículo 51; se adiciona la última parte del artículo 52; se modifica el segundo párrafo y se adiciona un tercero al artículo 53; se modifica el primer párrafo, la fracción I y se le adiciona un segundo párrafo, se modifica la fracción III y se le adiciona un segundo párrafo, del artículo 54; se modifica el párrafo segundo de la fracción III y se adiciona una fracción VIII al artículo 55; para quedar como sigue:

Artículo 32. La ley regulará el ejercicio de los derechos que la legislación mexicana otorga a los mexicanos que posean otra nacionalidad y establecerá normas para evitar conflictos por doble nacionalidad.

El ejercicio de los cargos y funciones para los cuales, por disposición de la presente Constitución, se requiera ser mexicano por nacimiento, se reserva a quienes tengan esa calidad y no adquieran otra nacionalidad. Esta reserva también será aplicable a los casos que así lo señalen otras leyes del Congreso de la Unión.

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 ante la Cámara de Diputados, 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.

...

...

...

Artículo 41. ...

I. a V. ...

VI. El Instituto Federal Electoral promoverá el ejercicio universal del voto de los mexicanos en el exterior. Será responsable de organizar los procesos electorales correspondientes en coordinación con el Servicio Exterior Mexicano. Para el cumplimiento de sus atribuciones, podrá emitir acuerdos y suscribir convenios con dependencias federales y estatales, así como con instituciones de carácter social y privado.

Garantizará la identificación y registro de los ciudadanos que residen fuera del país a través de la expedición de la credencial para votar en el extranjero y los integrará al padrón electoral.

Las autoridades electorales implantarán la recepción de los votos en el extranjero mediante diversas modalidades como voto presencial en las sedes diplomáticas y centros de votación, por correo postal, medios electrónicos u otras que determine la ley.

El Consejo General del Instituto establecerá las comisiones y unidades técnicas especializadas para el voto de los mexicanos en el extranjero.

VII. Para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales...

Artículo 51. ...

Los ciudadanos mexicanos que se encuentren fuera del territorio nacional podrán elegir diputados de acuerdo con lo previsto en el presente capítulo.

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 200

diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales **y una Lista del Exterior**, votadas en circunscripciones plurinominales **y en una Lista del Exterior**.

Artículo 53. ...

Para la elección de los 200 diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de listas regionales, se constituirán cinco circunscripciones electorales plurinominales en el país **más una Lista del Exterior**. La ley determinará la forma de establecer la demarcación territorial de estas circunscripciones.

Los ciudadanos mexicanos asentados en el exterior tendrán derecho a ser representados por el número de diputados equivalente al porcentaje de su participación en la votación nacional emitida de la elección federal para diputados, en proporción directa al total de los miembros de la Cámara; en cualquier caso tendrán derecho cuando menos a dos diputados.

Artículo 54. La elección de los 200 diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de asignación por listas regionales **y del exterior** se sujetará a las siguientes bases y a lo que disponga la ley:

I. Un partido político, para obtener el registro de sus listas regionales, deberá acreditar que participa con candidatos a diputados por mayoría relativa en por lo menos doscientos distritos uninominales. **Lo anterior no será aplicable tratándose de los partidos o agrupaciones constituidos en el exterior.**

Los ciudadanos mexicanos del exterior decidirán sus formas asociativas de participación para postular candidatos a diputados en el Congreso de la Unión, las cuales serán reconocidas por las autoridades electorales conforme a lo que la ley determine;

II. ...

III. Al partido político que cumpla con las dos bases anteriores, independiente y adicionalmente a las constancias de mayoría relativa que hubiesen obtenido sus candidatos, le serán asignados por el principio de representación proporcional, de acuerdo con su votación nacional emitida, el número de diputados de su lista regional **y del exterior** que le corresponda en cada circunscripción plurinomial **y en la Lista del Exterior**. En la asignación se seguirá el orden que tuviesen los candidatos en las listas correspondientes.

Una vez determinado el número de curules que corresponda a la Lista del Exterior, cada una de éstas se restará sucesivamente a las cinco circunscripciones plurinominales, iniciando por la que haya tenido menor votación emitida y siguiendo de forma ascendente con las demás circunscripciones hasta cubrir el número total de diputados correspondiente a esta lista;

IV. a VI. ...

Artículo 55. Para ser diputado se requieren los siguientes requisitos:

I. a II. ...

III. Ser originario del Estado en que se haga la elección o vecino de él con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de ella.

Para poder figurar en las listas de las circunscripciones electorales plurinominales como candidato a diputado, se requiere ser originario de alguna de las entidades federativas que comprenda la circunscripción en la que se realice la elección, o vecino de ella con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha en que la misma se celebre. **Para ser candidato a diputado por la lista del exterior, se requiere acreditar la ciudadanía mexicana y la vecindad no menor de tres años en el extranjero.**

...

IV. a VII. ...

VIII. Los ciudadanos mexicanos en el exterior no podrán ser candidatos cuando se hayan desempeñado como funcionarios u ocupado cargos de elección popular o de responsabilidad política en nación extranjera.

Transitorio

Artículo Único. A partir del inicio de la vigencia del presente decreto, el honorable Congreso de la Unión realizará las adecuaciones necesarias a las leyes correspondientes en un plazo máximo de 6 meses.

Notas

1 El Estudio, elaborado por la Subsecretaría de Desarrollo Político de la Secretaría de Gobernación (Segob), recoge diversos estudios en la materia, fundamentalmente el resumen ejecutivo de la Comisión de Expertos del Instituto Federal Electoral.

2 *Voto en el extranjero. El manual de IDEA Internacional.* Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral y el Instituto Federal Electoral. México. 2008.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 23 de marzo de 2011.

Diputado Porfirio Muñoz Ledo (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 115 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 confieren la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y los artículos 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 esta asamblea iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para crear las demarcaciones territoriales municipales, y elegir de manera directa a cincuenta por ciento de los regidores y síndicos y el restante cincuenta por representación proporcional, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

El municipio, concebido como un orden de gobierno, es el mandato primario de la organización nacional. Es además una expresión concreta de la realización de la democracia, en la cual se encuentra el espacio político inmediato en el que los ciudadanos ven protegidos sus intereses de manera directa y su inclusión política.

El municipio se formula a partir de la idea de la descentralización política y administrativa, cuya finalidad es el manejo de los intereses colectivos que corresponden a la población radicada en una circunscripción territorial para posibilitar una gestión más eficaz de los servicios públicos.

Pero es indudable que la repercusión sumamente centralizada del sistema federal en que vivimos desvió el sentido original de la política municipal. La función de los municipios, en este sentido, ha obedecido más a una forma de control social, que a la legítima forma de concebir el municipio como ente del acuerdo gubernativo entre ciudadanos. La reforma municipal más significativa de los últimos años, en 1982, apenas si planteó la función de éstos, entre otras cosas, para ser prestadores de servicios y recaudadores de impuestos, pero no así el de la participación ciudadana en la práctica.

Por ello, el proceso de democratización de las instituciones del Estado ha dado paso al estudio, al análisis y a la elaboración de propuestas y proyectos de reforma en los diferentes niveles de la normativa jurídica. En el caso de la agenda de reforma municipal, han sido las nuevas formas de relación intergubernamental: la planeación del desarrollo; la gestión, implementación y evaluación de las políticas locales; la estructura del ayuntamiento y los procesos electorales de representación.

En los dos últimos temas, la línea de los estudios y propuestas sin repercusiones ha sido la de generar una nueva organización para la participación ciudadana, social y comunitaria; es decir aquella por la cual se establezcan los vínculos de las necesidades de la sociedad con la dirección política y administrativa de los integrantes del ayuntamiento.

Actualmente, y sobre todo en los municipios semiurbanos y urbanos, ante la dimensión de la población, hace imposible que ésta pueda involucrarse en los asuntos del gobierno municipal, y de la misma manera mientras que la atención de los integrantes del ayuntamiento a la ciudadanía,

resulta insuficiente, desvaneciéndose por completo la definición ideal del municipio como gobierno de los ciudadanos.

Por tanto, pese al esfuerzo de las autoridades municipales, algunos ayuntamientos no logran acercarse a las comunidades más distantes, con el consiguiente desconocimiento de la situación que priva en torno de los servicios públicos y administrativos; lo que dificulta brindar atención a las demandas más sentidas de la sociedad.

Si a esto añadimos que se ha roto uno de los fundamentos de la representatividad, que claramente expresa que la ciudadanía vota y elige a sus representantes populares a fin de tener una representación empática en los espacios de gobierno y territorio, así como para la dirección político-administrativa, nos lleva a considerar la imperiosa necesidad de reflexionar sobre el tema para generar reformas legales y operativas que subsanen este tipo de situaciones.

Actualmente, la planilla ganadora en las elecciones municipales ocupa la mayoría de los cargos de síndicos y regidores, y la demás composición del resto del ayuntamiento se asigna mediante la representación proporcional al resto de los partidos mediante los votos obtenidos de su planilla. Eso inhibe la participación ciudadana, dejando a los partidos políticos el monopolio de la representación de los integrantes del ayuntamiento que contribuye a la formación de directrices municipales centralizadas y que la participación ciudadana quede a merced de clientelas partidistas.

Así, el actual mecanismo de elección del presidente municipal, regidores y síndicos por planilla incide en cabildos que no logran responder a los intereses de toda la población del municipio, sino que se concentra normalmente en determinadas zonas como la cabecera municipal mientras que otras regiones carecen de representación.

El fortalecimiento de las políticas municipales debe estar sustentada en mecanismos de inclusión, en los que los centros de población dispersos situados fuera de la cabecera municipal sean integrados por medio de la representación y considerados en el diseño de las políticas públicas y, por tanto, en el presupuesto municipal, con lo que se permitiría subsanar la carencia de estos mecanismos de representación ante las autoridades municipales.

Por ello es indispensable plantearnos medidas que permitan una representación real de los ciudadanos en los municipios. Sólo con ayuntamientos representativos y claramente democráticos podremos pensar en el fortalecimiento municipalista.

De tal manera, resulta urgente fortalecer al municipio generando mecanismos que contribuyan a diferenciar las elecciones de los integrantes del ayuntamiento, sin dejar de considerar la representación proporcional.

Por tanto, la elección de síndicos y regidores debe votarse por separado de la del presidente municipal para que se realice por medio de demarcaciones territoriales municipales en función de la densidad poblacional de cada municipio, cuidando una integración paritaria tanto de las demarcaciones de elección como de la asignación de la proporcionalidad, es decir, que 50 por ciento de los regidores, corresponderá a las listas que presenten los partidos políticos de acuerdo a la votación obtenida en las demarcaciones municipales, desapareciendo así las planillas.

Con la elección separada de los miembros del ayuntamiento se fortalecerá significativamente su actividad, constituyéndose en una verdadera asamblea. Éste es factor indiscutible de la agenda por la democratización del municipio, pues estaría integrada por regidores provenientes de las

demarcaciones territoriales municipales, en la que los presidentes como jefes de la administración municipal, se fortalecerían en las decisiones de la vida de los ayuntamientos, actuando como un órgano independiente y colegiado encargado de formular básicamente la normatividad y reglamentación municipal, aprobar la iniciativa de Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos para cada año.

Lo anterior contribuiría a generar el fortalecimiento del justo ejercicio del poder en el ámbito municipal, con el consiguiente resultado de brindar mayor equidad en la distribución de los recursos y mejores servicios para el ciudadano gobernado que eligió a su autoridad municipal.

Un modelo con características similares fue utilizado en el país en los años posteriores a 1917, cuando se dio la elección de los regidores en los municipios bajo la figura de listas cerradas. Tal fue el caso del Distrito Federal, y de algunos estados como Guerrero, Guanajuato, Hidalgo y Michoacán, donde en sus constituciones se hizo referencia a la elección de los regidores por secciones electorales, es decir, la elección sí se realizaba por planillas, pero a la vez las municipalidades se dividían en distritos electorales no forzosamente uninominales donde se llevaban a cabo los comicios por renovación de mitades.

La modificación del ayuntamiento electo por demarcaciones territoriales municipales, y al presidente en distintas boletas, alentaría no sólo la participación política de los partidos, sino que promovería la participación ciudadana de las comunidades, colonias, barrios o unidades habitacionales, según sea el caso, cuyos habitantes podrían votar y elegir como líderes a personas con arraigo municipal. Eso contribuiría significativamente a mejorar la relación gobierno municipal-ciudadanos; se rompería la relación indiferente que provoca la elección de éstos, cuando son electos de manera total por parte de la planilla que encabeza el presidente municipal y que proponen los partidos políticos, a la vez que se propiciaría la descentralización de las administraciones municipales.

Por lo expuesto, me permito someter a consideración ante esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto que reforma y adiciona el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Único. Se **reforma y adiciona** el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 115. ...

I. Cada municipio será gobernado por un ayuntamiento de elección popular integrado por un presidente municipal y por el número de regidores y síndicos que la ley correspondiente determine, electos en boletas separadas. Cincuenta por ciento de los regidores y síndicos que integren al ayuntamiento deberán ser electo en demarcaciones territoriales municipales en función de la densidad poblacional; el otro cincuenta por ciento será electo según el principio de representación proporcional, según corresponda y determinen las legislaturas de los estados. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el ayuntamiento y el presidente municipal de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del estado.

Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa o proporcional, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Las personas que por elección indirecta, o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les de, no podrán ser electas para el periodo inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes, si podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio.

...

...

...

...

...

II. a VII. ...

VIII. Se deroga.

...

Transitorios

Primero. Las legislaturas de los estados contarán con un año, contado a partir de la entrada en vigor del presente decreto, para actualizar sus ordenamientos.

Segundo. 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 23 de marzo de 2011.

Diputado Omar Fayad Meneses (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO OVIDIO CORTAZAR RAMOS, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

El suscrito, Ovidio Cortazar Ramos, diputado 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 iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma la fracción XXIX-C del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de establecer la facultad para el Congreso de expedir leyes en materia de desarrollo metropolitano, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

Antecedentes en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012

Diputadas y diputados, miembros de esta honorable legislatura:

De conformidad con el eje 2, “Igualdad de Oportunidades”, del Plan Nacional de Desarrollo, la finalidad de la política social de esta administración es lograr el desarrollo humano y el bienestar de los mexicanos a través de la igualdad de oportunidades. Para conducir a México hacia un desarrollo económico y social sustentable hay que resolver a fondo las graves diferencias que imperan en el país. Gobierno y sociedad deben ser capaces de mejorar significativamente las condiciones de vida de quienes viven en la pobreza, es decir, casi la mitad de la población. ¹

En el objetivo 3, el plan en comento destaca la importancia de “lograr un patrón territorial nacional que frene la expansión desordenada de las ciudades, provea suelo apto para el desarrollo urbano y facilite el acceso a servicios y equipamientos en comunidades tanto urbanas como rurales”. ²

En este orden de ideas, en la estrategia 3.4 se establece lo siguiente:

“Fortalecer el marco institucional federal en materia de desarrollo urbano creando los instrumentos financieros, técnicos y normativos que requiere la problemática actual de nuestras ciudades.

”La planeación y gestión del desarrollo urbano, si bien es una atribución legal de los gobiernos municipales y estatales, requiere de un marco institucional federal fuerte, con elevada capacidad técnica y financiera para apoyar oportuna y eficazmente a los gobiernos locales. En particular, se necesita un marco institucional sólido para estructurar los centros de población y hacerlos más compactos, definir normas y lineamientos, y constituir un sistema de información y transferencia de buenas prácticas en red.

”La acción pública sobre las ciudades es una tarea que involucra a diferentes organismos y dependencias de los tres órdenes de gobierno y a la propia sociedad, razón por la cual se dará el impulso necesario a la construcción del andamiaje institucional que permita y garantice el diseño y la conducción de una efectiva política nacional de suelo y desarrollo urbano.” ³

El contexto mundial y en México

De conformidad con los resultados del proyecto de investigación de la Asociación Mundial de las Grandes Metrópolis sobre las principales regiones metropolitanas del mundo, más del 50 por ciento de la población mundial vive en ciudades; 1300 millones de personas habitan en ciudades de más de un millón de habitantes; 19 ciudades en el mundo tienen más de 10 millones de habitantes; las ciudades generan entre 50 y 80 por ciento del producto interno bruto de las economías nacionales; entre 1970 y 1995 la población urbana de los países menos desarrollados creció a un ritmo anual del 5,1 por ciento, en tanto que en los países industrializados creció un 1,1 por ciento.⁴

Por otra parte, según la Organización de las Naciones Unidas, existen más de 400 regiones metropolitanas en la actualidad, las cuales superan el millón de habitantes.

Por otro lado, cabe destacar que dentro de los próximos 50 años, se pronostica que dos tercios de la humanidad estarán viviendo en áreas urbanas, zonas metropolitanas o megalópolis.

La cúspide del sistema urbano mundial que integra a más de 400 regiones metropolitanas (como se hizo mención en párrafos anteriores), la ocupan 24 megalópolis con más de 9 millones de habitantes, mismas que acumulan y centralizan el mayor capital de la economía mundial y mantienen una marcada intermediación regional con otras metrópolis mundiales. En este tenor, dentro esta clasificación sistematizada, la zona metropolitana del valle de México ocupa el 2o. lugar de la jerarquía después de Tokio, seguida por Nueva York, Sao Paulo y Mumbai, igualmente compitiendo en el concierto mundial de ciudades globales (la zona metropolitana de Guadalajara ocupa el lugar 67, la zona metropolitana de Monterrey se sitúa en el lugar 79 y la zona metropolitana de Toluca se coloca en el lugar 193).⁵

En México, en un esfuerzo interinstitucional se identificaron 56 zonas metropolitanas cuya población en el año 2005 ascendió a 57.9 millones de personas, mismas que representan 56.0 por ciento de la población total del país; de las anteriores, nueve zonas metropolitanas tienen más de un millón de habitantes: Valle de México, Guadalajara, Monterrey, Puebla-Tlaxcala, Toluca, Tijuana, León, Juárez y La Laguna, donde residen 36.6 millones de personas, más de la tercera parte del total nacional (35.4 por ciento); enseguida se ubican 18 zonas metropolitanas con poblaciones entre 500 mil y un millón de habitantes: San Luis Potosí–Soledad de Graciano Sánchez, Querétaro, Mérida, Mexicali, Aguascalientes, Tampico, Cuernavaca, Acapulco, Chihuahua, Veracruz, Morelia, Saltillo, Villahermosa, Reynosa-Río Bravo, Xalapa, Cancún, Tuxtla Gutiérrez y Oaxaca, cuya población en conjunto asciende a 13.5 millones (13.0 por ciento del total).⁶

Este acelerado proceso de urbanización, nos obliga a hacer de la planificación del desarrollo metropolitano, una responsabilidad compartida entre los diversos órdenes de gobierno que rigen en las ciudades mexicanas, que permitan atender necesidades como agua potable, suelo, infraestructura y equipamiento urbano, salud, educación, transporte, seguridad, entre otros.

En este momento y frente a los procesos de la concentración poblacional, el tema de el número de habitantes y la magnitud de las ciudades, motiva hoy la multiplicación de áreas o zonas metropolitanas, las cuales cobran una nueva preponderancia en el ámbito nacional, dadas las inquietudes que se desprenden de los tres órdenes de gobierno, sectores social y privado como participe en la planificación del desarrollo regional.

En este orden de ideas, sin mayor preámbulo, estamos comprometidos con el fortalecimiento de los procesos del desarrollo regional, en cual contenga una planificación y diseño de programas incluyentes.

Propuesta concreta

En este contexto, la función principal que compete al Poder Legislativo es la elaboración de las leyes con sus caracteres propios de generales, abstractas e impersonales que, en lo que se refiere a las materias señaladas en el artículo 73, atienden, fundamentalmente, a la soberanía nacional en lo exterior así como al desarrollo de la federación en lo interior, esto es, se concede al Congreso de la Unión facultad para legislar en todas aquellas materias que son esenciales al desarrollo y progreso de nuestro país.⁷

En virtud de lo anterior, el Congreso de la Unión tiene competencia federal expresa y limitada, dejando a las entidades federativas el que legislen en todas aquellas materias que la propia Constitución no reserva en favor del Poder Legislativo federal, en consecuencia debe entenderse que las entidades federativas cuentan con una competencia implícita y amplia (artículo 124).⁸ En consecuencia, la planificación del desarrollo metropolitano, así como la gestión del desarrollo urbano, es una atribución legal de los gobiernos municipales y estatales, si bien están facultados para ello, requiere la actualización del marco normativo, en el que deberán retomarse aspectos constitucionales, legales, financieros, administrativos y contractuales, que den soporte, a la aplicación de planes, programas y proyectos en relación con la creciente demanda de servicios y productos.

La doctrina constitucional ha clasificado las facultades de las cámaras desde dos puntos de vista: a) por su forma de actuación y b) por la naturaleza de sus actos.⁹

Ahora bien, desde el punto de vista de la naturaleza de sus actos, las facultades del Congreso se clasifican en legislativas, administrativas y jurisdiccionales. Dentro de las facultades legislativas se ubica aquella para legislar en materia económica, la cual posee doble naturaleza, económica y, planeación económica y de desarrollo.¹⁰

Por lo que se refiere a la planeación del desarrollo económico y social, la actividad esencial del Congreso, se dirige a cuestiones tales como asentamientos humanos (fracción XXIX-C, que se encuentra relacionada con el párrafo 3o. del artículo 27).¹¹

Dentro de la trayectoria del artículo, la fracción XXIX-C, encontramos su última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación en fecha 6 de febrero de 1976, facultando al Congreso para determinar la concurrencia de la federación, estados y municipios, en materia de asentamientos humanos.

En virtud de lo anterior, consideramos que en el ámbito legislativo, se debe concretar la reforma al artículo 73, fracción XXIX-C, para incorporar la facultad al Congreso para legislar en materia metropolitana, así como la coordinación inter e intragubernamental, al igual que en los que se refiere a una reforma integral de la Ley General de Asentamientos Humanos.

La sociedad demanda hoy las condiciones necesarias para acceder a la prosperidad, con oportunidades equitativas, justas e incluyentes para todos los mexicanos.

Como integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, estoy a favor de apoyar y continuar generando propuestas que apoyen la planificación de desarrollo sustentable.

Por lo expuesto y con el fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 39 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; y 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, presento ante esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto

Artículo Único. Se reforma la fracción XXIX-C del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 73. ...

I. a XXIX-B. ...

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

XXIX-D. a XXX. ...

Transitorio

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

Notas

1 Plan Nacional de Desarrollo, <http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/igualdad-de-oportunidades.html>

2 *Ibidem*.

3 <http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/igualdad-de-oportunidades/supera-cion-de-la-pobreza.html>

4 *Regiones metropolitanas, documento de trabajo*, página 16, <http://www.metropolis.org/sites/default/files/publications/2005/FICHAS%20CIUDADES%2016%20v2.05.pdf>

5 http://www.metropolis.org/es/publications/metropolitan_regions

6 *Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2005*, integrantes del grupo interinstitucional para la delimitación de zonas metropolitanas, Secretaría de Desarrollo Social, Consejo Nacional de Población, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), página 31.

7 "Derecho del pueblo mexicano". *México a través de sus constituciones*, sexta edición, coedición con el Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa y la Cámara de Diputados LVIII Legislatura, página 16, 2003.

8 *Ídem*.

9 Ídem.

10 Ibídem, página 18.

11 Ibídem, página 19.

Dado en el Palacio Legislativo de la Cámara de Diputados, a 24 de marzo de 2011.

Diputado Ovidio Cortazar Ramos (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA ISABEL MONGE VILLALOBOS, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

La que suscribe, Silvia Isabel Monge Villalobos, diputada de la LXI Legislatura del Congreso de la Unión e 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 iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

México tiene una superficie aproximada 1 959 000 de kilómetros cuadrados, de los cuales, según cifras del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), la superficie afectada del suelo a nivel nacional es de 1 255 000 kilómetros cuadrados, es decir, una degradación del suelo de 64 por ciento del territorio nacional.¹

Las cifras reflejan una afectación evidente a la naturaleza, sin embargo, la afectación a la población es manifiesta, ya que también es frecuente que los medios de comunicación informen circunstancias de pérdidas humanas relacionadas y causadas por una mala utilización del suelo para uso habitacional o desarrollos comerciales, ya sea por que el municipio autorizó una construcción sobre un humedal (que es una superficie que tiende a inundarse), se derrumbó una obra porque estaba en “terreno irregular”; o incluso, hay familias que viven con el riesgo latente que a un costado de su casa se permitió la construcción de una gasolinera o parque industrial. Los casos de muertes humanas por dichas circunstancias son usuales. La decisión incorrecta sobre un determinado uso de suelo es lamentable y, en ocasiones, provoca daños irreparables.

Por lo anterior, “el uso de suelo” es un concepto contemporáneo clave de las intervenciones humanas en la naturaleza. Es un término amplio que puede referirse a un asentamiento urbano, su zonificación prevista en un plan de desarrollo urbano, sus reservas territoriales, a sus zonas habitacionales, comerciales, industriales, a complejos turísticos, áreas naturales protegidas, etcétera, a grandes rasgos, el **uso de suelo** es el manejo o uso de una superficie de terreno que hace el hombre y que depende de decisiones políticas, económicas y sociales.² Así, cada vez que se decide “construir algo” sobre una zona natural, se desplaza y se rompe el equilibrio de un ecosistema, que prestaba y cumplía con una función ambiental. Toda intervención humana sobre la naturaleza es desfavorable, por ello, es deber del Estado que dicha injerencia sea con base en un desarrollo sostenible.

La práctica y la experiencia internacional nos indican que el concepto de “desarrollo sustentable o sostenible” tiene tres pilares, principalmente: ambiental, económico y social.³ El aspecto económico y social debe ser compatible con la preservación de la biodiversidad y los ecosistemas. Es una garantía constitucional que la actividad económica esté en concordancia con el desarrollo de un medio ambiente óptimo para bienestar de la población. De este modo, el artículo 4o. de la Carta Magna prescribe que “toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar”. Por tanto, es deber de los tres órdenes de gobierno y los actores políticos involucrados

materializar esta garantía constitucional procurando que los intereses económicos siempre estén en armonía con el cuidado y preservación del entorno, sólo así se garantizará asentamientos humanos regulares y seguros para la población, sin que se comprometan la satisfacción de necesidades de las generaciones futuras.

De esta manera, el artículo 98 de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA) indica que “para la preservación y aprovechamiento sustentable del suelo y sus recursos se considerarán los siguientes criterios:

- I. El uso del suelo debe ser compatible con su vocación natural y no debe alterar el equilibrio de los ecosistemas;
- II. El uso de los suelos debe hacerse de manera que éstos mantengan su integridad física y su capacidad productiva;
- III. Los usos productivos del suelo deben evitar prácticas que favorezcan la erosión, degradación (...)
- IV. (...)
- V. (...)
- VI. La realización de las obras públicas o privadas que por sí mismas puedan provocar deterioro severo de los suelos, deben incluir acciones equivalentes de regeneración, recuperación y restablecimiento de su vocación natural”.

Un aprovechamiento sustentable del suelo que cumpla con los criterios anteriores reducirá el impacto ambiental negativo. El impacto ambiental es definido jurídicamente como la modificación del ambiente ocasionada por la acción del hombre o de la naturaleza. Las evaluaciones de impacto ambiental son estudios realizados para identificar, predecir y prevenir las consecuencias o efectos ambientales que determinadas acciones, planes, programas o proyectos pueden causar a la salud, el bienestar humano y el entorno natural.

La propia LGEEPA, en el artículo 3 define manifestación del impacto ambiental como “el documento mediante el cual se da a conocer, con base en estudios, el impacto ambiental, significativo y potencial que generaría una obra o actividad, así como la forma de evitarlo o atenuarlo en caso de que sea negativo”.

Los municipios constantemente tienen severas dificultades para realizar por sí mismos dichos estudios que les otorguen el conocimiento necesario a las autoridades sobre los efectos negativos o positivos de las obras o actividades a realizar en determinado suelo. Es una realidad que los ayuntamientos carecen de recursos humanos, materiales, y técnicos especializados para realizar los documentos soporte sobre los cuales deben motivar legalmente una decisión sobre uso de suelo. Lo anterior muchas veces estimula a que los presidentes municipales recurran a instituciones de la iniciativa privada que no reúnen los requisitos técnicos necesarios ni de certificación para emitir una manifestación de impacto ambiental.

Asimismo, en ocasiones, los particulares interesados en una autorización sobre uso de suelo determinado (comercial, desarrollo habitacional, etcétera), se ofrecen a presentar ellos sus estudios

(favorables a sus intereses), e incluso el municipio accede a conceder y dar por válidos los documentos de análisis ambiental presentados por los particulares interesados a cambio de prebendas y dádivas, de tal manera que las autoridades incurren en actos de corrupción, o peor aún, dado que no existe norma jurídica que los obligue a realizar un estudio técnico con antelación, es una práctica habitual que tanto los particulares como los funcionarios públicos involucrados “se evitan” la incomodidad de realizar dichos estudios ambientales previamente en “aras de acelerar el trámite” y realizar las actividades u obras privadas a la brevedad, sin considerar la afectación medio ambiental, y a la población de la localidad.

4. Para disminuir dichos efectos negativos de un mal manejo del suelo, el gobierno federal establece un ordenamiento ecológico territorial (OET), el estatal le da el siguiente grado de definición (regional) y el municipal lo detalla, cada ámbito se supedita a lo establecido por el anterior y va definiendo el uso de suelo, pero en la práctica el “poder” sobre el uso de suelo es a la inversa, y el municipio tiene la última palabra, por su contacto directo con la gente.⁴

No obstante lo anterior, en la práctica se ha logrado un avance medianamente significativo en la protección al ambiente y la seguridad para la población en este tema, ya que la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (Semarnat) ha logrado, con grandes esfuerzos, que una autorización de impacto ambiental defina de facto municipalmente un determinado uso de suelo.

La LGEEPA en el artículo 28 indica que la evaluación del impacto ambiental “es el procedimiento a través del cual la Secretaría establece las condiciones a que se sujetará la realización de obras y actividades que puedan causar desequilibrio ecológico o rebasar los límites y condiciones establecidos en las disposiciones aplicables para proteger el ambiente y preservar y restaurar los ecosistemas, a fin de evitar o reducir al mínimo sus efectos negativos sobre el medio ambiente”. Para ello (...), quienes pretendan llevar a cabo alguna de las siguientes obras o actividades, **requerirán previamente la autorización en materia de impacto ambiental de la secretaría:**

I. Obras hidráulicas, vías generales de comunicación, oleoductos, gasoductos, carboductos y poliductos;

II. Industria del petróleo...

III. ...

IV. Instalaciones de tratamiento, confinamiento o eliminación de residuos peligrosos, así como residuos radiactivos;

V. Aprovechamientos forestales en selvas tropicales y especies de difícil regeneración;

...

VII. Cambios de uso del suelo de áreas forestales, así como en selvas y zonas áridas;

VIII. Parques industriales donde se prevea la realización de actividades altamente riesgosas;

IX. Desarrollos inmobiliarios que afecten los ecosistemas costeros;

X. Obras y actividades en humedales, manglares, lagunas, ríos, lagos y esteros conectados con el mar, así como en sus litorales o zonas federales;

XI. Obras y actividades en áreas naturales protegidas de competencia de la Federación;

XII. Actividades pesqueras, acuícola o agropecuaria que puedan poner en peligro la preservación de una o más especies o causar daños a los ecosistemas, y

XIII. Obras o actividades que correspondan a asuntos de competencia federal, que puedan causar desequilibrios ecológicos graves e irreparables, daños a la salud pública o a los ecosistemas, o rebasar los límites y condiciones establecidos en las disposiciones jurídicas relativas a la preservación del equilibrio ecológico y la protección del ambiente...

Por todo lo mencionado; a) en cuanto a la superficie de territorio nacional degradada en su suelo por una mala utilización, así como los casos ejemplos de una autorización indeseable del suelo; b) la prevalencia del principio jurídico de desarrollo sostenible y la materialización de la garantía constitucional del artículo 4 de nuestra Constitución federal que establece que “toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar”; c) la falta de capacidad y recursos humanos y materiales municipales para realizar manifestaciones ambientales; y d) consolidar la practica positiva de realizar previamente estudios ambientales para determinadas obras o actividades.

En tal virtud, el Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, preocupado por propiciar un desarrollo regional y urbano equilibrado, socialmente incluyente, ambientalmente sustentable y territorialmente ordenado, se pronuncia por toda reforma legislativa que tenga por efecto fortalecer los lineamientos para que los asentamientos humanos sean acordes y beneficien a la población mexicana, así como ofrecer certeza a los pobladores de las crecientes zonas metropolitanas de nuestra nación.

Por lo que acudo a esta soberanía a presentar, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6, numeral 1, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, así como en los artículos 55, fracción II, 56, 62 y demás relativos del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, la siguiente

Único. Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el inciso d) de la fracción V del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Propuestas

Artículo 115. . . .

I. a IV. ...

V. ...

a) a c)...

d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales. **Previo a decisión se deberá acreditar la manifestación de impacto ambiental y desarrollo sustentable que se realice con arreglo a las leyes federales y estatales;**

e) a i)...

...

Transitorio

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

Notas

1 Véase, “Estadísticas, Medio Ambiente, Degradación de Suelo” a 2005. Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), consulta el 22 febrero de 2011: <http://www.inegi.org.mx/Sistemas/temasV2/Default.aspx?s=est&c=21385>

2 Medellín Millán, Pedro. “Uso de suelo, agenda pendiente VII”, publicado en Pulso, sección Ideas, *Diario de San Luis*, San Luis Potosí, México, 2002.

3 El concepto se desarrolló, en gran medida, con base en una decisión de la Corte Internacional de Justicia sobre el “caso relativo al proyecto Gabčíkovo-Nagymaros (Hungría contra Eslovaquia), opinión separada del vicepresidente Weeramantry”, fallo del 25 de septiembre de 1997. Así, los conceptos de desarrollo sustentable y principio de precaución se filtraron como principios de derecho internacional, y éstos también, a su vez, se retomaron en legislaciones estatales.

4 Medellín Millán, Pedro. Op. cit.

México, Distrito Federal, Cámara de Diputados, a 29 de marzo de 2011.

Diputada Silvia Isabel Monge Villalobos (rúbrica)

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 69 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y 70. DE LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO MIGUEL ÁNGEL GARCÍA GRANADOS Y SUSCRITA POR ALFREDO VILLEGAS ARREOLA, DIVA HADAMIRA GASTÉLUM BAJO, ROLANDO BOJÓRQUEZ GUTIÉRREZ, GERMÁN CONTRERAS GARCÍA, AARÓN IRÍZAR LÓPEZ, ÓSCAR JAVIER LARA ARÉCHIGA, ÓSCAR LARA SALAZAR, ROLANDO ZUBÍA RIVERA Y JOSÉ RAMÓN MARTEL LÓPEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

Los suscritos, diputados Miguel Ángel García Granados, Alfredo Villegas Arreola, Diva Hadamira Gastélum Bajo, Rolando Bojórquez Gutiérrez, Germán Contreras García, Aarón Irizar López, Óscar Javier Lara Aréchiga, Óscar Lara Salazar, Rolando Zubía Rivera y José Ramón Martel López, integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional a la Sexagésima Primera Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en lo establecido en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 60, numeral 1, fracción I, 77, numeral 1, y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someten a consideración de esta honorable asamblea la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 69 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se modifican los numerales 1, 2, 3, 4 y 5 del artículo 70. de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, con el firme propósito de fortalecer la vida republicana de nuestro país con base en la siguiente

Exposición de Motivos

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, en el texto original del artículo 69, establecía que a la apertura de sesiones del Congreso, fueran ordinarias o extraordinarias, asistiría el presidente de la República y presentaría un informe por escrito, en el primer caso, sobre el estado general que guardaba la administración pública del país, y en el segundo, para exponer al Congreso o a la Cámara de que se tratase, las razones o casos que hicieren necesaria su convocación y el asunto o asuntos que ameritaran una resolución perentoria.

Una primera reforma al artículo en referencia, ocurrida en 1923, publicada el 24 de noviembre del mismo año, eliminó la obligación del presidente de la República a asistir a la apertura de sesiones extraordinarias, en tanto que una segunda modificación al marco constitucional, publicada el 7 de abril de 1986, se dio para confirmar la obligación del titular del Ejecutivo federal a presentar su informe por escrito a la apertura de sesiones ordinarias del primer periodo del Congreso.

La tercera reforma al mismo artículo que entró en vigor a partir del 15 de agosto de 2008, elimina del texto constitucional la expresión “asistirá”, por lo cual el presidente de la República queda sólo obligado a “presentar” ante el Congreso su informe por escrito.

Esta situación contraviene principios democráticos fundamentales, toda vez que para soporte de la vida republicana que rige a nuestro país, el presidente de la República debe estar obligado a rendir cuentas ampliamente ante el Congreso, en cuya constitución está representado el pueblo.

Al amparo de la reciente reforma al 69 constitucional, el titular del Poder Ejecutivo federal, ha sustituido su obligación de acudir ante el Congreso a rendir su informe, por una difusión

permanente de spots publicitarios que hablan más bien de una campaña política, al haber entrado el presidente en una especie de monólogo sobre los grandes temas de la agenda nacional.

Es enorme y ofensivo para la situación económica del país, el derroche de recursos que tanto la Presidencia de la República como las dependencias del Ejecutivo federal destinan para la contratación de servicios de producción, postproducción y difusión publicitaria en medios impresos y electrónicos de mensajes que solamente reflejan un visión y no las variadas expresiones ciudadanas, respecto de la situación que guarda la administración pública del país.

Por salud de la república, es urgente restituir en nuestra Constitución Política la obligación de que el titular del Poder Ejecutivo asista ante el Congreso y presente un informe acerca del estado general que guarda la administración pública federal.

Ello constituye un sano ejercicio republicano, necesario para el fortalecimiento de la vida democrática, como una expresión de respeto a los ciudadanos, representados precisamente en el Poder Legislativo.

La rendición de cuentas ante la representación del pueblo debe ocurrir nuevamente como un acto de respeto a nuestro marco institucional, indispensable en un régimen de división de poderes, en el cual el Legislativo venga a desempeñar su verdadera función de control político.

La situación actual de la vida pública, así como los retos que presentan los temas diversos de la agenda nacional, demandan que el presidente de la República acuda nuevamente a presentar ante el pleno del Congreso su informe de gestión gubernamental.

Hoy más que nunca, por el bien de las instituciones públicas del país, es imperativo que el Poder Legislativo someta al Ejecutivo a un escrutinio mayor y se establezca de nuevo el diálogo republicano entre poderes, para una estricta rendición de cuentas.

Debe darse cumplimiento así a una facultad que por mandato constitucional le es conferida al Poder Legislativo. El presidente de la República debe presentar su informe por escrito y acudir ante el Congreso, para resolver a satisfacción cuestionamientos acerca de los temas de trascendencia para el desarrollo del país en los más diversos ámbitos.

Convertido en el día del presidente de la República y posteriormente en el día del Legislativo, la obligación de informar a la nación pasó a ser un diálogo de sordos que es preciso corregir.

Corrección necesaria para dejar atrás lo que primeramente era un acto de mero protocolo y derroche de gastos publicitarios, donde imperaba más una visión personal del presidente y no la realidad general del país y cuyo valor no fue otro más que servir de marco para rendir culto a la personalidad del jefe del Ejecutivo y posteriormente para que legisladores interpelaran al presidente, en exigencia de una real rendición de cuentas. Estos actos deben quedar en la historia.

La presente iniciativa propone por ello adicionar el artículo 69 de la Constitución Política de los Estados Mexicanos y modificar los numerales del 7o. de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, procurando que a partir de la reforma correspondiente, los Poderes Ejecutivo y Legislativo establezcan un sano ejercicio de debate que merece la vida democrática de nuestro país, donde el presidente de la República dialogue con los legisladores y dé respuesta puntual a cuestionamientos que se formulen acerca de asuntos diversos que tienen que ver con la gestión pública federal.

Un ejercicio en el cual el titular del Poder Ejecutivo federal sea cuestionado para saber lo que hizo, hace y proyecta hacer por el bien del interés público, al que tanto él como los legisladores se deben. Es decir, para saber si el presidente está gobernando correctamente.

Una dinámica de trabajo, cuya sesión se estaría desarrollando de acuerdo al respeto republicano y a la práctica parlamentaria, donde se conceda primeramente el uso de la palabra al presidente de la República para que exponga las líneas generales de su informe y posteriormente a los legisladores para que estos planteen sus posicionamientos y preguntas.

Retoma para ello como referente la reforma aprobada al artículo 40 de la Constitución Política del Estado de Sinaloa, publicada el 25 de agosto de 2004, durante cuya vigencia y bajo un ejercicio democrático novedoso y moderno para la tradición republicana de nuestro país, estableció que dentro de los quince días siguientes a la fecha de la entrega del informe de gobierno por parte del titular del Poder Ejecutivo estatal, tanto éste como los miembros de su gabinete, celebraran reuniones de trabajo, para la valoración y análisis del informe rendido.

Por lo expuesto y fundado, someto a consideración de este pleno de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión el siguiente proyecto de

Decreto por el que se reforma el artículo 69 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se modifican los numerales 1, 2, 3, 4 y 5 del artículo 7o. de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Primero. Se reforma el artículo 69 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 69. A la apertura de sesiones ordinarias del primer periodo de cada año de ejercicio del **Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos** asistirá el presidente de la República y **entregará** un informe por escrito, en el que manifieste el estado general que guarda la administración pública del país.

Dentro de una ceremonia de protocolo sobria y republicana, en la cual no se permitirán intervenciones de diputados y senadores, el presidente de la República hará entrega física del informe por escrito al presidente de la Mesa Directiva del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y, en uso de la voz, se sujetará a la lectura del texto siguiente:

“Honorable Congreso de la Unión, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 69 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cumplo con mi deber de asistir a la apertura de las sesiones ordinarias del primer periodo del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y presento un informe por escrito en donde manifiesto el estado general que guarda la administración pública del país. Hago entrega, señor presidente, en este acto y pido a usted dar por cumplida esta obligación constitucional. Asimismo quedo a la espera de la fecha y lugar que este honorable Congreso de la Unión determine para tener un diálogo público y directo sobre el estado que guarda la nación.”

Acto seguido, la intervención del presidente de la Mesa Directiva del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, se sujetará a la lectura del texto siguiente:

“Esta Presidencia recibe del presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos el informe del estado general que guarda la administración pública del país. Dicho documento

será analizado por esta soberanía y, tal como lo mandata el artículo 69 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el titular del Poder Ejecutivo federal será citado a sostener una reunión de trabajo con los diputados y senadores. Se invita a la comisión de cortesía designada para tal efecto se sirva acompañar al presidente de la República a salir del salón de sesiones cuando éste decida retirarse.”

Una vez recibido el informe, dentro de los quince días siguientes, el Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos celebrará reunión de trabajo, en los términos de su Ley Orgánica, con el titular del Ejecutivo, quien podrá hacerse acompañar por miembros de su gabinete.

La Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos normará el desarrollo de la reunión de trabajo.

El desarrollo de la reunión, así como el análisis del informe, serán objeto de la más amplia difusión pública. El titular del Poder Ejecutivo, así como diputados y senadores se abstendrán de publicitar el contenido del informe en tanto no se lleve a cabo la reunión en referencia.

Posterior a la reunión de trabajo, cada una de las de las Cámaras 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 Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y sus reglamentos regularán el ejercicio de esta facultad.

En la apertura de las sesiones extraordinarias del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos 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 Segundo. Se modifican los numerales 1, 2, 3, 4 y 5 del artículo 7o. de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 7o.

1. El primero de septiembre de cada año, a la apertura de sesiones ordinarias del primer periodo del Congreso, asistirá el presidente de la República y **entregará** un informe de conformidad con el artículo 69 de la Constitución.

2. Dentro de los quince días siguientes, el Congreso celebrará reunión de trabajo, en los términos de este artículo, con el presidente de la República y miembros de su gabinete para el análisis y la valoración del informe rendido.

3. La sesión de trabajo se desarrollará de acuerdo al protocolo y a la práctica parlamentaria, concediéndose el uso de la palabra al presidente de la República para exponer las líneas generales del informe. Enseguida, en el orden ascendente que resulta del número de integrantes en el Congreso de la Unión, de cada partido, participarán el orador que cada uno de sus grupos parlamentarios registren para expresar su posición respecto al informe. A continuación los diputados y senadores que equitativamente autoricen las Juntas de Coordinación Política de cada una de las Cámaras, plantearán sus preguntas al presidente, quien responderá por sí auxiliado por miembros de su gabinete, con derecho a réplica y contrarréplica, respectivamente. Las Juntas de Coordinación Política de ambas Cámaras

acordarán el tiempo al cual se sujetará la exposición del presidente de la República, así como el tiempo que se concederá a diputados y senadores para formular sus preguntas, el tiempo de respuestas para el presidente, así como para réplicas y contrarréplicas de diputados y senadores.

4. En esta reunión de trabajo, durante la intervención del presidente de la República y las de los grupos parlamentarios, no procederán interrupciones de los diputados y de los senadores.

5. La versión estenográfica de la reunión de trabajo será remitida al presidente de la República, medios electrónicos e impresos de comunicación y organismos sociales y empresariales del país.

Transitorio

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

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 31 de marzo de 2011.

Diputados: Miguel Ángel García Granados (rúbrica), Alfredo Villegas Arreola (rúbrica), Diva Hadamira Gastélum Bajo (rúbrica), Rolando Bojórquez Gutiérrez (rúbrica), Germán Contreras García (rúbrica), Aarón Irizar López (rúbrica), Óscar Javier Lara Aréchiga (rúbrica), Óscar Lara Salazar, Rolando Zubía Rivera, José Ramón Martel López (rúbrica).

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 79 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO ALEJANDRO GERTZ MANERO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE CONVERGENCIA

El suscrito, Alejandro Gertz Manero, integrante del Grupo Parlamentario del Convergencia en la LXI Legislatura de la Cámara de Diputados, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 135, en relación con el 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6, numeral 1, fracción I, y 77 del Reglamento de la Cámara de Diputados, se permite someter a consideración de esta soberanía iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona el artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Planteamiento del problema

La presente iniciativa tiene por objeto reformar y adicionar en lo conducente el artículo 79 constitucional que norma la entidad de fiscalización superior de la federación, a fin de modernizar la estructura de rendición de cuentas, mando, organización y competencias de su órgano de ejecución, la Auditoría Superior de la Federación, a través de la creación de una instancia directiva que permita una participación ciudadana, para supervisar y transparentar de manera permanente la actividad de fiscalización de los recursos públicos.

Para tal fin, se propone mediante esta reforma al artículo 79 constitucional, la actualización de sus principios, lo cual permitirá que las auditorías sobre el gasto público puedan ser inmediatas, transparentes y efectivas para así prevenir su mal uso; también permitirá la creación de un consejo general integrado por ciudadanos independientes al poder público, según un mecanismo de insaculación, y con capacidad para elegir al titular del órgano de fiscalización y señalar en forma fundada y motivada el curso de las diversas acciones que deberá adoptar la Auditoría Superior de la Federación en la búsqueda de una rendición democrática de cuentas.

De manera simultánea a esta iniciativa, el suscrito presentará también una iniciativa con Proyecto de Decreto para modificar la vigente ley y promover una nueva, denominada Ley General de Rendición de Cuentas y Auditoría Ciudadana con el fin de renovar los postulados de auditoría del sector público y modernizar sus normas bajo la perspectiva que contempla la reforma constitucional, de manera que la rendición democrática de cuentas tenga un instrumento jurídico eficiente en las actuales circunstancias políticas de México –con una democracia en proceso de consolidación– por lo que se propondrá su abrogación con el fin actualizar sus postulados mediante la nueva Ley General de Rendición de Cuentas y Auditoría Ciudadana.

Argumentos técnicos

Es procedente esta reforma porque la evolución democrática de México impone múltiples respuestas jurídicas e institucionales a la necesidad ingente de mayor intervención del pueblo en la fiscalización y transparencia de las decisiones del poder público, entre ellas, la rendición de cuentas que debe ser un proceso abierto y accesible al ciudadano para que éste pueda verificar si los impuestos que paga y todos los demás recursos que se puede allegar el Estado, se ejercen de manera honesta, oportuna, eficiente y con un adecuado sentido de servicio público y de resultados comprobables para toda la población.

El objetivo constitucional que se busca es cumplir el mandato que establece el artículo 39 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que en su parte conducente establece “... Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste”. Este objetivo sólo se podrá lograr si el pueblo participa activamente en la auditoría de las funciones de los poderes, es decir sus mandatarios, principalmente en el ejercicio de los recursos públicos que se les asignan, a efecto de garantizar la confiabilidad de los resultados que, positivos o negativos, todos los niveles de autoridad de la Unión están obligados a transparentar.

Por tal motivo, se hace necesario que el poder público en México, de un ejemplo de rendición de cuentas inmediato, transparente, efectivo y absolutamente creíble; y en razón de ello, las funciones de la Cámara de Diputados y de la Auditoría Superior de la Federación se convierten en un factor básico para la credibilidad y gobernabilidad del país.

Al cumplirse 200 años de vida independiente, es importante recordar cómo las luchas patrióticas comprendieron también la necesidad primigenia de reformar el poder, de exigirle transparencia y rendición de cuentas, de supervisarlo e identificar si cumplía con sus compromisos de reivindicación política, económica y social. Por eso en este periodo el primer documento político constitucional conocido como Constitución de Apatzingán consideró la facultad de examinar y aprobar la Cuenta Pública que aun cuando no llegó a entrar en vigor, debe considerarse el primer antecedente constitucional en la materia. Esto significó un paso muy importante en la relación entre gobernantes y gobernados porque por primera vez se establecía la facultad de examinar y aprobar la Cuenta Pública por parte de un órgano distinto e independiente del Poder Ejecutivo.

En 1824, la primera Constitución federal concedió facultades al Congreso para exigir cuentas al gobierno en forma anual. En el mismo año, se publicó en noviembre el decreto que dio luz a la Ley para el Arreglo de la Administración de la Hacienda Pública, la cual sustituyó al Tribunal de Cuentas y dio paso a la Contaduría Mayor de Hacienda como dependencia exclusiva de la Cámara de Diputados. En ese entonces, se le confirió la responsabilidad de efectuar el examen y la glosa de la contabilidad de los ramos de hacienda y crédito público.

Al establecerse la Contaduría Mayor de Hacienda, el 6 de mayo de 1826 se expidió un decreto que indicaba el procedimiento para presentar el presupuesto y la Cuenta Pública, lo que se considera según los tratadistas, como el principal antecedente de procedimiento que hoy sigue la Auditoría Superior de la Federación en estos casos.

Años más tarde, en 1836, se creó la Comisión Inspectora de la Cámara de Diputados, y poco después se restableció el Tribunal de Cuentas por breves periodos en 1838.

La Constitución de 1857 en su artículo 72, fracción XXIX consignaba como una de las facultades del Poder Legislativo, la remoción libre de los empleados de la Contaduría Mayor de Hacienda y dejaba a la ley la forma de organizarla, pero concedió al Poder Legislativo la facultad de aprobar el Presupuesto Anual de los Gastos de la Federación, con lo cual puede observarse mejor la preocupación del constituyente de poner un alto a la anarquía presupuestal y al uso opaco o irresponsable del gasto público.

Esta preocupación tuvo diversas expresiones a lo largo de la gestión pública, como puede desprenderse de la decisión que se adoptó en 1862, para facultar al contador mayor de Hacienda a requerir la información de la administración pública necesaria para cumplir su misión. Más adelante el presidente Benito Juárez dio otras atribuciones al contador mayor de Hacienda para pedir a los

funcionarios no sólo la información sino también las pruebas testimoniales para acreditarla y con ello se fue consolidando la función de fiscalización.

Durante el gobierno del presidente Porfirio Díaz, se expide en 1896 la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda. A partir de entonces toman forma administrativa y estructural los aspectos básicos de la contaduría. Si se analiza esta ley podrá observarse que es, bajo la jurisdicción legislativa, a través de la Cámara de Diputados, como la Ley contempla el procedimiento de vincular el presupuesto y el gasto con un instrumento de fiscalización como la Contaduría Mayor de Hacienda.

En 1910 estalló la revolución y después de intensas luchas ideológicas se promulgó la Constitución de 1917, en la que se ratificó a la Contaduría como la entidad legislativa responsable de supervisar los gastos públicos confirmando la Constitución de manera explícita al Poder Legislativo en su artículo 73, fracción XXIV la de “expedir la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor”.

Después de diversas reformas la Contaduría Mayor de Hacienda fue adquiriendo diversas atribuciones relativas a la revisión, glosa y fiscalización, hasta que en 1978 se publicó, en el Diario Oficial, la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda que determinó su carácter de órgano técnico de la Cámara de Diputados a cargo de la revisión de las Cuentas Públicas del gobierno federal y del Departamento del Distrito Federal.

El 20 de diciembre de 2000, al publicarse la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, se creó la hoy Auditoría Superior de la Federación, dotada de atribuciones para verificar, pero también para informar a los ciudadanos respecto de la confiabilidad de la rendición de las cuentas públicas, así como para dar a conocer las prácticas del gasto, su eficacia en los programas gubernamentales y señalar irregularidades.

Fundamento legal

El Congreso de la Unión tiene facultades para legislar en la materia con fundamento en el artículo 135 en relación con el 73, fracción XXIV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para expedir la ley que debe regular la organización de la entidad de fiscalización superior de la federación.

El suscrito promovió el 4 de febrero de 2010 una iniciativa de reforma de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, con el propósito de reformar el primer párrafo del artículo 40 y derogar el segundo y los artículos 41 al 43 de dicha ley, con el fin de fortalecer las funciones de la Auditoría Superior de la Federación en materia de fiscalización. Esta iniciativa es antecedente importante de la acción legislativa que se ha emprendido en la búsqueda de soluciones a la creciente irregularidad del gasto público y a la urgente necesidad de renovar y actualizar el órgano de fiscalización que establece la Constitución para una eficiente rendición de cuentas por parte de todas las instancias del poder federal.

Denominación del proyecto

Iniciativa de reforma constitucional con proyecto de decreto mediante el cual se reforma y adiciona el artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ordenamiento por modificar

El artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos regula las atribuciones y funciones de la entidad de fiscalización superior de la federación. En este artículo, el primer párrafo consagra tres principios que con la reforma propuesta se suprimen: posterioridad, anualidad y definitividad, en virtud de que se considera que restringen la libertad de acción del órgano de fiscalización y de la misma Cámara de Diputados que ve constreñida su competencia para verificar, en todo tiempo, que la rendición de cuentas se corresponde con los objetivos y programas del gasto público para impedir que cualquier daño patrimonial pueda prevalecer y la impunidad se imponga al no existir controles permanentes en el gasto público.

Por otra parte, se incluyen otros principios como los de certeza, independencia y objetividad. Los de certeza e independencia porque la Auditoría Superior de la Federación es un órgano constitucional autónomo cuya naturaleza deriva de principios fundamentales para la confianza de su gestión, como el de no depender de intereses políticos y poderes públicos ajenos a la representación popular, sino a los dictados de la soberanía; y el de objetividad, que consiste en aportar los elementos de juicio verificables y comprobables siempre que adopte una resolución o un juicio sobre el desempeño del funcionariado público.

El segundo párrafo alude a la Auditoría Superior de la Federación y hace específicas sus funciones y su estructura, además se crea un consejo general como órgano superior de dirección integrado por 10 consejeros, otorgando al auditor superior la calidad de secretario general de dicho consejo con voz pero sin voto. La importancia de esta reforma radica en que los consejeros deberán ser ciudadanos elegidos mediante insaculación a propuesta que formulen instituciones académicas, organizaciones ciudadanas o colegios de profesionales, nutriendo así el espíritu de independencia y representación ciudadana tan importantes para la correcta realización de supervisión y evaluación del proceso de rendición de cuentas.

Un instrumento muy importante para la vigilancia y el control de la actividad interna de la Auditoría Superior de la Federación será la Contraloría General que se establece en esta reforma, que tendrá como atribuciones la de fiscalizar todos sus ingresos y egresos y calificar los resultados de su gestión. La designación de su titular será hecha por las dos terceras partes del Consejo General, al igual que la del auditor superior de la Federación conforme al procedimiento formal que se señala.

Un aspecto fundamental de la iniciativa que se propone es la calidad del nombramiento que tendrán los consejeros y que será honorífica, con lo cual se complementa el postulado inicial de imprimir a sus funciones un carácter independiente del poder público o de intereses patrimoniales. En tal circunstancia, la actuación y la movilización de la sociedad civil, serán determinantes para elegir de entre los mejores perfiles profesionales, técnicos y sociales a las personas que tendrán la responsabilidad de conducir los trabajos de la Auditoría Superior de la Federación.

Una de las atribuciones que se incorpora en la fracción I es la de fiscalizar, además de los ingresos y los egresos; el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de las concesiones o cesiones parciales de bienes del dominio público y, en consecuencia, realizar auditorías sobre el desempeño en el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales. En el segundo párrafo de la misma fracción, se cambia por completo el sentido del papel de fiscalización por lo que respecta a las participaciones federales, ya que anteriormente se excluían de la fiscalización y ahora se agrega la palabra *incluyendo* dichas participaciones, con lo cual todos los recursos de todas las instancias públicas serán objeto de supervisión, evaluación y calificación.

Otro de los aspectos básicos de la reforma que se propone es el de incluir la obligación constitucional a todas las entidades fiscalizadas de rendir cuentas públicas en forma permanente de

su gestión, pero no sólo se hace un enunciado indicativo, sino que además se deja a la Auditoría Superior de la Federación la facultad de poder solicitar en cualquier tiempo, de manera casuística y concreta, información de ejercicios anteriores al de la Cuenta Pública que se encuentre en revisión. Para este propósito se faculta al Consejo General y a la propia entidad de fiscalización a iniciar revisiones del ejercicio fiscal en curso, eligiendo los conceptos o categorías presupuestales que más convengan al esclarecimiento de la rendición de cuentas. Más aún, se faculta a ambas instancias no sólo al fincamiento de las responsabilidades, sino también a la promoción de las acciones que correspondan ante las autoridades competentes.

En la fracción II se establece que se deberá entregar un informe preliminar de resultados de la revisión de la Cuenta Pública del ejercicio anterior al Consejo General, el cual deberá contener como mínimo información respecto de resultado del ejercicio sujeto a revisión por ramo y por programa, comparativo entre el presupuesto autorizado y ejercido por ramo y por programa, transferencias entre programas, resultados y avances de las observaciones del ejercicio anterior, mismo que deberá ser presentado ante la comisión dentro de los primeros quince días de septiembre del año siguiente al de su ejercicio, para ser sometido a la consideración de la Cámara de Diputados, a efecto de ser analizado y evaluado previamente a la aprobación del presupuesto de ingresos y egresos del siguiente ejercicio, evitando así derroches o gastos inútiles y por ello se agrega como una nueva condición para dicha Cámara, analizar y evaluar el informe de resultados, antes de aprobar el presupuesto de ingresos y egresos del siguiente ejercicio.

Mediante la iniciativa que se propone, se mejoran diversas disposiciones de procedimiento en cuanto a actuaciones y plazos. Adicionalmente, se faculta al órgano fiscalizador para que en las investigaciones que impliquen alguna irregularidad en el uso de los recursos públicos federales, se incluyan las concesiones o cesiones parciales de bienes del dominio público de la nación que actualmente se hallan desprotegidos y, además en caso de encontrar daños patrimoniales, formular el pliego de indemnizaciones y sanciones. Finalmente, se les incluye junto con los Poderes de la Unión, las entidades federativas y las demás entidades fiscalizadas obligadas a facilitar los auxilios que requiera la entidad de fiscalización superior de la federación para el ejercicio de sus funciones y establece sanciones por obstrucción al cumplimiento de este deber.

Hay principios universalmente reconocidos que los órganos de fiscalización deben cumplir. Primero su independencia y neutralidad respecto de los intereses políticos que concurren en cualquier gobierno. Esta independencia que sólo puede ser lograda mediante la participación activa de la sociedad, de manera directa, en los órganos de fiscalización, es la razón fundamental para que las acciones de fiscalización tengan una legitimidad incuestionable y una verdadera participación ciudadana. No se habla de independencia absoluta porque este tipo de órganos actúan dentro de los espacios públicos y mantienen interacciones inevitables, pero sí se habla de otro tipo de independencia que es la que existe entre el ciudadano y su gobierno para que lo pueda juzgar en todo tiempo y expresar si está satisfecho con las acciones y resultados, valiéndose de mecanismos de auditoría, control, vigilancia y sanción, todas, razones necesarias para presentar el siguiente:

Texto normativo propuesto

Decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se reforma el párrafo segundo; se adicionan los párrafos tercero a décimo; se reforman la fracción I, en sus párrafos primero a quinto; la fracción II, en sus párrafos primero, tercero, cuarto, sexto y séptimo; la fracción III; la fracción IV, en su párrafo primero, se derogan los párrafos tercero y cuarto, y el quinto pasa a ser tercero reformado y el sexto pasa a ser cuarto; para quedar como sigue:

Título Tercero

Capítulo IIDel Poder Legislativo

Sección Quinta

De la Fiscalización Superior de la Federación

Artículo 79. ...

La función de fiscalización será ejercida conforme a los principios rectores de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, objetividad y confiabilidad.

La Auditoría Superior de la Federación será autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento; 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, 10 consejeros y un auditor superior, quien además fungirá como secretario general del consejo general con voz y sin voto. Los consejeros serán ciudadanos elegidos mediante insaculación a propuesta que formulen instituciones académicas, organizaciones ciudadanas y colegios de profesionales, mediante el procedimiento que la ley señale.

Los órganos ejecutivos y técnicos dispondrán del personal calificado necesario para prestar el servicio profesional de fiscalización. También contará con una contraloría general, que estará facultada para fiscalizar todos los ingresos y egresos de la Auditoría Superior de la Federación, así como los resultados de su gestión. Las disposiciones de la Ley General de Rendición de Cuentas y Auditoría Ciudadana y del estatuto que con base en ella apruebe el consejo general, regirán las relaciones de trabajo con los servidores del organismo público.

El consejero presidente y demás consejeros durarán en su cargo 4 años y no podrán ser reelectos. De darse la falta absoluta del consejero presidente o de cualquiera de los consejeros, el sustituto será elegido mediante el procedimiento de insaculación para concluir el periodo de la vacante. La ley establecerá las reglas y el procedimiento correspondientes.

El titular de la Contraloría General de la Auditoría Superior de la Federación será designado por el voto de las dos terceras partes del consejo general, a propuesta de cualquiera de los consejeros, en la forma y términos que determine la ley. Durará 4 años en el cargo y podrá ser reelecto por una sola vez. Estará adscrito a la Presidencia del Consejo General.

El titular de la entidad de fiscalización será nombrado con el voto de las dos terceras partes del Consejo General a propuesta de cualquiera de los consejeros. Permanecerá 4 años en el cargo y podrá ser reelecto por una sola vez. Podrá ser removido, exclusivamente, por las causas graves que la ley señale, con la misma votación requerida para su nombramiento, o por las causas y conforme a los procedimientos previstos en el título cuarto de esta Constitución.

Para ser titular de la entidad de fiscalización superior de la federación se requiere cumplir, además de los requisitos establecidos en las fracciones I, II, IV, V y VI del artículo 95 de esta Constitución, los que señale la ley. Durante el ejercicio de su encargo no podrá formar parte de ningún partido político.

El cargo de consejero será honorífico y cuando cualquiera de ellos provenga de instituciones públicas o privadas, éstas le otorgarán las facilidades necesarias para el cumplimiento de su cargo, así como para la preservación de sus ingresos y derechos laborales.

La ley establecerá los requisitos que deberán reunir para su designación el consejero presidente del Consejo General, los demás consejeros, el contralor general y el auditor superior; quienes hayan fungido como consejero presidente, consejeros, contralor general y titular del ente de fiscalización, no podrán ocupar, dentro de los doce meses siguientes a la fecha de su retiro, cargos en los poderes públicos.

...

I. Fiscalizar los ingresos y egresos; el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión, de los entes públicos federales y de las concesiones o cesiones parciales de bienes del dominio público, 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, incluyendo las participaciones federales; 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, de conformidad con los procedimientos establecidos en las leyes y sin perjuicio de la competencia de otras autoridades y de los derechos de los usuarios del sistema financiero.

Las entidades fiscalizadas a que se refiere el párrafo anterior deberán llevar el control y registro contable, patrimonial y presupuestario de los recursos de la Federación que les sean transferidos y asignados y rendirán cuentas públicas permanentemente de su gestión.

La entidad de fiscalización superior de la federación podrá solicitar y revisar, de manera casuística y concreta, información de ejercicios anteriores al de la Cuenta Pública en revisión.

Asimismo, podrá iniciar revisiones a las entidades fiscalizadas durante el ejercicio fiscal en curso, sobre los conceptos que el consejo general o la propia entidad de fiscalización determinen. El titular de la entidad de fiscalización rendirá un informe específico al Consejo General y, en su caso, fincará las responsabilidades correspondientes o promoverá las acciones que correspondan ante las autoridades competentes. De igual forma, en caso de detectar desvío de recursos, informará de inmediato al Consejo General, a efecto de que se haga del conocimiento de la comisión y del pleno de la Cámara de Diputados.

II. Entregar el proyecto de informe preliminar de resultado de la revisión de la Cuenta Pública, que deberá ser sometido al Consejo General previamente, y entregado a más tardar a la Comisión dentro de los primeros 15 días de septiembre del año siguiente al de su ejercicio, el cual deberá contener, por lo menos, la siguiente información:

a) Resultado del ejercicio del año sujeto a revisión por ramo y por programa.

b) Comparativo entre el presupuesto autorizado y el ejercido, por ramo y por programa.

c) Transferencias que se hayan realizado entre programas.

d) Informe sobre los resultados y avances de las observaciones realizadas en la Cuenta Pública del ejercicio anterior.

El informe preliminar de resultados deberá ser analizado y evaluado por la Cámara de Diputados antes de aprobar el presupuesto de ingresos y egresos del siguiente ejercicio.

Asimismo, deberá entregar el informe del resultado de la revisión de la Cuenta Pública a la Cámara de Diputados a más tardar el 20 de febrero del año siguiente al de su presentación, el cual se someterá a la consideración del pleno de dicha Cámara y tendrá carácter público. Dentro de dicho informe se incluirán las auditorías practicadas, los dictámenes de su revisión, los apartados correspondientes a la fiscalización del manejo de los recursos federales por parte de las entidades fiscalizadas a que se refiere la fracción anterior y a la verificación del desempeño en el cumplimiento de los objetivos de los programas federales, así como también un apartado específico con las observaciones de la entidad de fiscalización superior de la federación que incluya las justificaciones y aclaraciones que, en su caso, las entidades fiscalizadas hayan presentado sobre las mismas.

...

El titular de la entidad de fiscalización superior de la federación enviará a las entidades fiscalizadas, a más tardar a los 10 días hábiles posteriores a que sea entregado a la Cámara de Diputados el informe del resultado, las recomendaciones y acciones promovidas que correspondan para que, en un plazo de hasta 30 días hábiles, presenten la información y lleven a cabo las actuaciones 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 al establecimiento de responsabilidades, las cuales se sujetarán a los procedimientos y términos que establezca la ley.

La entidad de fiscalización superior de la federación deberá pronunciarse en un plazo de 90 días hábiles sobre las respuestas emitidas por las entidades fiscalizadas.

...

La entidad de fiscalización superior de la federación deberá entregar al Consejo General, los días 1 de los meses de mayo y noviembre de cada año, un informe sobre la situación que guardan las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas y el Consejo dictará en un plazo de 30 días su resolución, la cual comunicará a la Cámara de Diputados, y la harán pública en un plazo de 30 días.

La entidad de fiscalización superior de la federación deberá guardar reserva de sus actuaciones y observaciones hasta que rinda el informe del resultado al Consejo General y éste a su vez a la Cámara de Diputados, a que se refiere esta fracción; la ley establecerá las sanciones aplicables a quienes infrinjan esta disposición;

III. Investigar los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos federales y de las concesiones o cesiones parciales de bienes del dominio público, y efectuar visitas domiciliarias a

las entidades fiscalizadas, únicamente para exigir la exhibición de libros, papeles o archivos indispensables para la realización de sus investigaciones, sujetándose a las leyes y a las formalidades establecidas para los cateos; y

IV. Determinar los daños y perjuicios que afecten la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales y fincar directamente a los responsables el pliego de indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes, así como promover ante las autoridades competentes el fincamiento de otras responsabilidades; promover las acciones de responsabilidad a que se refiere el título cuarto de esta Constitución, y presentar las denuncias y querellas penales, en cuyos procedimientos tendrá la intervención que señale la ley.

...

Derogado.

Derogado.

Los Poderes de la Unión, las entidades federativas y las demás entidades fiscalizadas y las concesiones o cesiones parciales de bienes del dominio público facilitarán los auxilios que requiera la entidad de fiscalización superior de la federación para el ejercicio de sus funciones y, en caso de no hacerlo, se harán acreedores a las sanciones que establezca la ley por dicha obstrucción. Asimismo, los servidores públicos federales y locales, así como cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, fideicomiso, mandato o fondo, o cualquier otra figura jurídica, que reciban o ejerzan recursos públicos federales, deberán proporcionar la información y documentación que solicite la entidad de fiscalización superior de la federación, de conformidad con los procedimientos establecidos en las leyes y sin perjuicio de la competencia de otras autoridades y de los derechos de los usuarios del sistema financiero. En caso de no proporcionar la información, los responsables serán sancionados en los términos que establezca la ley.

...

Palacio Legislativo de San Lázaro.- México, DF, a 31 de marzo de 2011.

Diputado Alejandro Gertz Manero (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 41 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO JESÚS MARÍA RODRÍGUEZ HERNÁNDEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

I. Proemio

El suscrito, Jesús María Rodríguez Hernández, integrante de la LXI Legislatura de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, en uso de las facultades que confiere la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los artículos 6.1.I y 77 del Reglamento de la Cámara de Diputados, presenta a consideración de la asamblea la presente iniciativa con proyecto de decreto, por el que se reforma el párrafo tercero de la fracción V del artículo 41 constitucional, de acuerdo con lo siguiente:

II. Planteamiento del problema

En el país, el criterio para determinar las percepciones de los consejeros electorales del IFE tiene como base el artículo 41 constitucional, fracción V, tercer párrafo, que establece lo siguiente: “... La retribución que perciban será igual a la prevista para los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación...”

Esta regla formó parte de la reforma electoral incorporada a la constitución en la reforma publicada por el Diario Oficial de la Federación el martes 13 de noviembre de 2007. Si bien formó parte de un gran avance en materia electoral, no fue así para el establecimiento de los criterios que fijan la retribución de los consejeros electorales.

III. Argumentos

La fórmula que se incorporó al artículo 41 constitucional tiene como base los principios de la analogía y este no es el método más recomendable para determinar los montos salariales de un funcionario público como lo es el consejero electoral. Más aún, la analogía que en un inicio guió la creación de este precepto constitucional, desapareció al eliminar la figura de “magistrado electoral” para pasar a ser “consejero electoral”.

La analogía es un punto de vista subjetivo que no justiprecia los elementos objetivos como las funciones, responsabilidad, tiempo y esfuerzo que una tarea requiere para su ejercicio, por lo que no es correcto tomarla como un criterio jurídico para determinar la retribución de los consejeros del Instituto Federal Electoral.

Los criterios basados en la analogía para establecer la retribución para estos funcionarios públicos, no representan un soporte jurídico que fortalezca la imagen del Instituto, respecto a su capacidad para dar certeza a los ciudadanos en los procesos electorales o que refleje mayor productividad o confianza ciudadana; por el contrario, este criterio es opuesto al principio constitucional de legalidad presupuestaria establecido en los artículos 126 y 127 constitucionales porque permite asignar remuneraciones desproporcionadas a los consejeros electorales, pero además violenta los artículos 75 y 134 constitucionales, que determinan las reglas para asignar las retribuciones para los servidores públicos e incumple los principios para la administración de recursos públicos con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, respectivamente.

De aprobarse esta iniciativa con las modificaciones propuestas, será un factor que contribuya a lograr varios objetivos.

En primer lugar, hará congruente el artículo 41 constitucional con los principios de legalidad presupuestaria establecidos en los artículos 126 y 127 constitucionales, así como el respeto y cumplimiento de las reglas derivadas del artículo 75 constitucional, sin olvidar que el criterio que guió inicialmente la designación de los consejeros electorales tenía como base que debían emanar de la propia ciudadanía para desempeñar dicho cargo, no sólo para legitimar y transparentar los procesos de selección sino, además, asumir un cargo honorario.

En segundo lugar, esta propuesta cumplirá los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez establecidos en el artículo 134 constitucional.

La remuneración que se asigne a los consejeros electorales deberá observar el procedimiento que se sigue para la aprobación de la retribución de los demás cargos públicos de la federación.

En este contexto, con la reforma, el Congreso de la Unión aprobará en el Presupuesto de Egresos del a Federación la retribución que corresponda al consejero electoral conforme a los principios constitucionales.

Por todo lo expuesto y fundado, se presenta a consideración de esta asamblea el siguiente proyecto de

Decreto por el que se reforma el párrafo tercero de la fracción V del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

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

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

I. a IV. ...

V. ...

...

...

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 Cámara de Diputados deberá establecer las retribuciones de los consejeros electorales del Instituto Federal Electoral en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

...

...

...

...

...

...

VI. ...

Transitorios

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

Segundo. La modificación de las percepciones de los consejeros electorales deberá aplicarse a partir de que nuevos consejeros se incorporen al Instituto Federal Electoral.

Tercero. Los actuales consejeros electorales podrán optar por renunciar de manera expresa a sus actuales percepciones para acogerse a lo dispuesto en la presente iniciativa.

Cuarto. Se derogan todas las disposiciones que sean contrarias a la presente reforma.

México, Distrito Federal, a 31 de marzo de 2011.

Diputado Jesús María Rodríguez Hernández (rúbrica)

QUE REFORMA, ADICIONA Y DEROGA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL, A CARGO DEL DIPUTADO RUBÉN ARELLANO RODRÍGUEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

El suscrito, Rubén Arellano Rodríguez, diputado federal a la LXI Legislatura del Congreso de la Unión, e integrante del Grupo Parlamentario del Partido de Acción Nacional, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los artículos 6, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, somete a consideración del pleno de la Cámara de Diputados la presente iniciativa con proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga los artículo 123 apartado A, párrafo tercero, fracción XII, párrafo tercero, fracción XXIX de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el artículos 5, fracción XIX, 9, segundo párrafo, 12 fracción II, 237 –A, B, C, D, 287 de la Ley del Seguro Social.

Exposición de Motivos

La justicia social se realiza mediante el ejercicio y la defensa de los derechos y el cumplimiento de las obligaciones recíprocas, especialmente en las relaciones de las personas y los grupos sociales, los grupos sociales con las autoridades y los grupos sociales entre sí.

Es por tal motivo, que como representantes del pueblo es imperativo para el que suscribe retomar las diversas expresiones y necesidades de todos los sectores y grupos sociales que pretende dar mayor certeza jurídica a la sociedad, en especial a la sociedad Rural en materia de seguridad social.

En ese sentido, la justicia social tiene como objeto, con fundamento en la igualdad esencial y solidaria de los hombres, promover el acceso de los mismos, especialmente de los núcleos más desvalidos de la sociedad, o de quienes viven en las zonas económicamente menos desarrolladas a los bienes materiales y espirituales suficientes para que la comunidad viva de la manera más justa, equitativa y equilibrada que sea posible, con respeto para la libertad personal y para la dignidad humana.¹

En México las exigencias de la justicia social son especialmente apremiantes respecto al sector agrícola. El problema del campo no solo es primordial en nuestra economía, sino ante todo un problema de elevación humana.

Por lo anterior, es necesario incrementar la productividad del trabajo de los recursos dedicados a la actividad económica en el campo, y promover no solo las expectativas, sino las elevaciones reales del género y nivel de vida de la población rural.

Para este fin, se requiere el estímulo a la iniciativa y el respeto a la libertad de los Trabajadores del Campo, la seguridad en la propiedad de la tierra; la extensión del campo de los sistemas de seguridad social; el desarrollo de servicios esenciales tales como agua, comunicaciones, transporte, asistencia sanitaria, diversiones, instrucción básica y técnica, y el sistema equitativo de tributación; créditos adecuados y asistencia técnica y en general aplicaciones de las medidas económicas y humanas de los Trabajadores del Campo y el desplazamiento ordenado de la población rural excedente a otros sectores de la actividad económica.²

Es por lo anterior que nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos otorga el derecho para que todos los ciudadanos gocen de protección a la salud, derecho consagrado en el

artículo 4º, párrafo tercero de la misma Carta Magna, dando fundamento para la creación del régimen del *seguro social* que, a su vez está contemplado en el Artículo 73 Fracción XVI de la propia Ley Suprema; y en forma específica, de conformidad con el Artículo 123ª apartado A Fracciones XII, XIV y XXIX de la Máxima Ley, los trabajadores tienen derecho a la protección jurídica en favor de su bienestar y salud.

En cumplimiento a lo anterior, la norma ordinaria, denominada Ley del Seguro Social, da forma y fondo a las disposiciones constitucionales que así lo ordenan, normando la protección a la salud de los trabajadores que hay en este país incluyendo, por supuesto, a los que viven y laboran en el medio rural.

Las disposiciones de la ley secundaria presuponen que las empresas dedicadas a la producción agropecuaria, tienen la capacidad contributiva, como si fueran empresas urbanas, para cumplir con las obligaciones que, en materia de seguridad social, exigen tanto la Constitución como la ley ordinaria vigentes hoy día.

La creencia de que las empresas agropecuarias tienen la misma capacidad económica para contribuir en materia de seguridad social, se ve cuestionada cuando hay fenómenos en el medio rural que ponen en duda la veracidad de dicha premisa, como son la alta marginalidad social y económica de la población rural y la emigración de los habitantes rurales, hacia los Estados Unidos de Norteamérica.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala, en relación con la Seguridad Social en el campo, lo siguiente:

“Artículo 4o. (tercer párrafo)...

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....”³

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

XVI. Para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República”.⁴

“Artículo 123. Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social para el trabajo, conforme a la Ley”.

“El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán: A. Entre los obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos y de una manera general, todo contrato de trabajo:

...

XIV. Los empresarios serán responsables de los accidentes de trabajo y de las enfermedades profesionales de los trabajadores, sufridas con motivo o en ejercicio de la profesión o trabajo que ejecuten; por lo tanto, los patronos deberán pagar la indemnización correspondiente, según que haya traído como consecuencia la muerte o simplemente incapacidad temporal o permanente para trabajar, de acuerdo con lo que las leyes determinen. Esta responsabilidad subsistirá aun en el caso de que el patrono contrate el trabajo por un intermediario; “XXIX. Es de utilidad pública

la Ley del Seguro Social, y ella comprenderá seguros de invalidez, de vejez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes, de servicios de guardería y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares”.

VII. Para trabajo igual debe corresponder salario igual, sin tener en cuenta sexo ni nacionalidad.

Así también, en la actual Ley de seguridad Social se establece en cumplimiento a las disposiciones constitucionales, lo siguiente:

“Artículo 1. La presente Ley es de observancia general en toda la República, en la forma y términos que la misma establece, sus disposiciones son de orden público y de interés social”.⁵

“Artículo 2. La seguridad social tiene por finalidad garantizar el derecho a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo, así como el otorgamiento de una pensión que, en su caso y previo cumplimiento de los requisitos legales, será garantizada por el Estado”.⁶

“Artículo 5 A. Para los efectos de esta Ley, se entiende por: ...

XIX. Trabajador eventual del campo: persona física que es contratada para labores de siembra, deshije, cosecha, recolección, preparación de productos para su primera enajenación y otras de análoga naturaleza agrícola, ganadera, forestal o mixta, a cielo abierto o en invernadero. Puede ser contratada por uno o más patrones durante un año, por períodos que en ningún caso podrán ser superiores a veintisiete semanas por cada patrón. En caso de rebasar dicho período por patrón será considerado trabajador permanente. Para calcular las semanas laboradas y determinar la forma de cotización se estará a lo previsto en la ley y en el reglamento respectivo”.⁷

“Artículo 9. Las disposiciones fiscales de esta Ley que establecen cargas a los particulares y las que señalan excepciones a las mismas, así como las que fijan las infracciones y sanciones, son de aplicación estricta. Se considera que establecen cargas las normas que se refieran a sujeto, objeto, base de cotización y tasa.”⁸

“A falta de norma expresa en esta Ley, se aplicarán supletoriamente las disposiciones de la Ley Federal de Trabajo, del Código o del derecho común, en ese orden, cuando su aplicación no sea contraria a la naturaleza propia del régimen de seguridad social que establece esta Ley”.

El Instituto deberá sujetarse al Título Tercero A de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo para efectos de lo previsto en éste, con las excepciones que la citada ley indica y las correspondientes a los trámites y procedimientos directamente relacionados con la prestación de servicios médicos de carácter preventivo, de diagnóstico, rehabilitación, manejo y tratamiento hospitalarios”.

“Artículo 12. Son sujetos de aseguramiento del régimen obligatorio: “I. Las personas que de conformidad con los artículos 20 y 21 de la Ley Federal del Trabajo, presten, en forma permanente o eventual, a otras de carácter físico o moral o unidades económicas sin personalidad jurídica, un servicio remunerado, personal y subordinado, cualquiera que sea el acto que le dé origen y cualquiera que sea la personalidad jurídica o la naturaleza económica del patrón aun cuando éste, en virtud de alguna ley especial, esté exento del pago de contribuciones”;⁹

“Artículo 234. La seguridad social se extiende al campo mexicano, en los términos y formas que se establecen en la presente Ley y los reglamentos respectivos”.¹⁰

“Artículo 235. Las mujeres y los hombres del campo que tengan el carácter de trabajadores independientes, respecto de quienes no medie ninguna relación de subordinación laboral, los ejidatarios, comuneros, colonos y pequeños propietarios; así como los ejidos y otras formas superiores de organización, podrán acceder a la seguridad social en la forma y términos que señala el artículo 13, a través de convenio de incorporación voluntaria al régimen obligatorio, o bien mediante el seguro de salud para la familia establecido en el artículo 240 de esta Ley”.

“Artículo 236. Aquellos productores del campo que estuvieran incorporados por la vía de Decreto Presidencial a la seguridad social, podrán afiliarse al Régimen de seguridad social de los previstos en la presente Ley, que resulte más conveniente a sus condiciones productivas y de ingreso. En el caso de los cañeros, tabacaleros y otras ramas de producción especializadas se incorporarán con las modalidades que correspondan, de acuerdo a lo establecido en la fracción III del artículo 12 de esta Ley”.

“Artículo 237. Los trabajadores asalariados, eventuales y permanentes en actividades del campo, se comprenden en el artículo 12, fracción I, de esta Ley y accederán a la seguridad social en los términos y formas que establezca la misma, conforme a las modalidades que para el efecto establezcan los reglamentos que correspondan”.

“Artículo 237-A. En aquellos lugares donde el Instituto no cuente con instalaciones, a juicio del propio Instituto, para prestar los servicios de salud que tiene encomendados, éste podrá celebrar convenios con los patrones del campo, para que éstos otorguen a sus trabajadores las prestaciones en especie correspondientes al Seguro de Enfermedades y Maternidad a que se refiere la Sección Segunda, Capítulo IV, del Título Segundo de esta Ley, relativas a servicios médicos y hospitalarios, pudiendo convenirse en la reversión de una parte de la cuota obrero patronal en proporción a la naturaleza y cuantía de los servicios otorgados, a través de un esquema programado de reembolsos, en los términos que establezcan las reglas de carácter general que para tal efecto expida el Consejo Técnico.

Asimismo, en aquellos lugares donde el Instituto no cuente con instalaciones, a juicio del propio Instituto, para prestar los servicios de guardería que tiene encomendados, éste podrá celebrar convenios con los patrones del campo y organizaciones de trabajadores eventuales del campo para la subrogación de los servicios que contempla el Ramo de Guarderías a que se refiere la Sección Primera, Capítulo VII, del Título Segundo, de esta Ley, en los términos que establezcan las reglas de carácter general que para tal efecto expida el Consejo Técnico.

En todo caso, los patrones del campo y las organizaciones a que se refiere este artículo estarán obligados a proporcionar al Instituto los informes y estadísticas que éste les exigiere y a sujetarse a las instrucciones, normas técnicas, inspecciones y vigilancia prescritas por el propio Instituto, en los términos de las reglas de carácter general que con respecto a los servicios médicos y de guarderías expida el Consejo Técnico.”

“Artículo 237-B. Los patrones del campo tendrán las obligaciones inherentes que establezca la presente Ley y sus reglamentos, adicionalmente, deberán cumplir lo siguiente:

I. Al registrarse ante el Instituto, deberán proporcionar el período y tipo de cultivo, superficie o unidad de producción, estimación de jornadas a utilizar en cada período y los demás datos que les

requiera el Instituto. Para el caso de los patrones con actividades ganaderas, deberán proporcionar la información sobre el tipo de ganado y el número de cabezas que poseen. La modificación de cualquiera de los datos proporcionados deberá ser comunicada al Instituto en un plazo no mayor de treinta días naturales contados a partir de la fecha en que se produzcan;

II. Comunicarán altas, bajas y reingresos de sus trabajadores así como las modificaciones de su salario y los demás datos, en los términos del reglamento correspondiente, dentro de plazos no mayores de siete días hábiles, y III. Expedirán y entregarán, constancia de los días laborados y de salarios totales devengados, de acuerdo a lo que establezcan los reglamentos respectivos”.

“Artículo 237-C. Los patrones del campo podrán excluir, independientemente de lo establecido en el artículo 27 de esta Ley como integrante del salario base de cotización, dada su naturaleza, los pagos adicionales que realicen por concepto de productividad, hasta por el veinte por ciento del salario base de cotización, observando lo dispuesto en el artículo 29, fracción III de esta Ley. Para que el concepto de productividad mencionado en este artículo, se excluya como integrante del salario base de cotización, deberá estar debidamente registrado en la contabilidad del patrón”.

“En su caso, cubrirán la parte de la cuota obrero patronal que les corresponde conjuntamente con la actualización respectiva, en forma diferida o a plazos, sin la generación de recargos, conforme a las reglas de carácter general que emita el Consejo Técnico, tomando en cuenta la existencia de ciclos estacionales en el flujo de recursos en ciertas ramas de la producción agrícola”.

“Artículo 237-D. El Instituto podrá verificar que los patrones del campo se encuentran al corriente en cuanto al cumplimiento de las obligaciones a su cargo derivadas de esta Ley, previamente al otorgamiento de los subsidios, apoyos o beneficios, derivados del Presupuesto de Egresos de la Federación, que dichos patrones del campo soliciten al Gobierno Federal, a través de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación”.

“Para tales efectos, sin perjuicio del ejercicio de las facultades de comprobación que le corresponden al Instituto en su carácter de organismo fiscal autónomo, la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, deberá proporcionar semestralmente al Instituto el padrón de patrones del campo que sean sujetos de las disposiciones contenidas en este Capítulo, correspondientes a los sectores agrícola, ganadero, forestal y mixto, identificando a aquellos sujetos a recibir subsidios, apoyos o beneficios derivados del Presupuesto de Egresos de la Federación”.

“A solicitud del Instituto, y de acuerdo al convenio que éste firme con la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación para este fin, esta última suspenderá la entrega de subsidios, apoyos, o beneficios que, con cargo a su presupuesto provengan del Presupuesto de Egresos de la Federación, a patrones del campo que no cumplan las disposiciones en materia de seguridad social establecidas en esta Ley”.

“Artículo 238. Los indígenas, campesinos temporaleros de zonas de alta marginalidad y todas aquellas familias campesinas, cuya condición económica se ubique en pobreza extrema, tendrán acceso a las prestaciones de solidaridad social, bajo la forma y términos que establecen los artículos 214 a 217 de esta Ley”.

“Artículo 287. Las cuotas, los capitales constitutivos, su actualización y los recargos, las multas impuestas en los términos de esta Ley, los gastos realizados por el Instituto por inscripciones

improcedentes y los que tenga derecho a exigir de las personas no derechohabientes, tienen el carácter de crédito fiscal”.

Para la implementación de la Ley del Seguro Social, el Poder Ejecutivo Federal publicó en el Diario Oficial de la Federación, con fecha 1º de noviembre del 2002, el denominado Reglamento de la Ley del Seguro Social en Materia de Afiliación, Clasificación de Empresas, Recaudación y Fiscalización así mismo, en el mismo medio informativo, con fecha 15 de julio del 2005, el Presidente de la República mandó publicar reformas y adiciones a los artículos 46, 52 y 133, en materia aplicable a los patrones y trabajadores del campo. De este ordenamiento destacan las siguientes disposiciones:

“Artículo 2. Para efectos de este Reglamento, serán aplicables las definiciones establecidas en el artículo 5 A de la Ley del Seguro Social, así como las siguientes:

I. Patrón del campo: persona física o moral que realiza actividades agrícolas, ganaderas, forestales o mixtas, independientemente de su naturaleza jurídica o económica y que contrata trabajadores para la explotación de dichas actividades...”

“Artículo 46. ...

“Tratándose de trabajadores eventuales del campo, los movimientos de afiliación, independientemente del número de trabajadores que comprendan, podrán hacerse en documento impreso o en medios magnéticos, cuando el patrón tenga registrados hasta treinta trabajadores. Cuando el patrón tenga registrados más de treinta trabajadores, los movimientos de afiliación deberán presentarse en medios magnéticos, digitales, electrónicos, ópticos, magneto ópticos o de cualquier otra naturaleza”.

“Artículo 52. Para efectos de inscripción ante el Instituto, no se consideran trabajadores eventuales del campo, aquéllos que realicen labores de oficina, actividades de transporte, almacenamiento, exposición y venta de productos, así como la de empaque en lugares fijos, salvo cuando esta última se realice como preparación del producto para su primera enajenación, por patrones que cumplan con lo dispuesto en la fracción I del artículo 237-B de la Ley”.

“Artículo 133. ...

...
...
...

El Consejo Técnico del Instituto emitirá anualmente las reglas de carácter general para que se realicen los pagos de las cuotas a cargo de los patrones del campo, respecto de los trabajadores eventuales del campo a su servicio, sin modificar los plazos establecidos en la Ley y tomando en cuenta la existencia de ciclos estacionales en el flujo de recursos de las ramas de la producción agrícola que corresponda. Para tal efecto, el Instituto solicitará la opinión de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.”

También se expidió en la Administración Pública Federal 2006-2012, por el Presidente de la República, el “Decreto por el que se Otorgan Beneficios Fiscales a los Patrones y Trabajadores Eventuales del Campo”, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de julio del 2007, cuyas disposiciones que más interesan para este tema señalan:

“Artículo Segundo. Se exime parcialmente a los patrones del campo, así como a los trabajadores eventuales del campo, a que se refiere el artículo primero del presente Decreto, de la obligación de pagar las cuotas obrero patronales hasta por un monto equivalente a la diferencia que resulte entre las cuotas que se calculen conforme al salario base de cotización respectivo y las que resulten de considerar 1.68 veces el salario mínimo general del área geográfica que corresponda, siempre y cuando el salario base de cotización sea superior a 1.68 veces el salario mínimo general”.

“Artículo Cuarto. Los patrones del campo que incumplan las obligaciones a su cargo, previstas en la Ley del Seguro Social, sus Reglamentos, el presente Decreto y demás disposiciones aplicables, perderán los beneficios fiscales que, en su caso, hubieren recibido conforme al presente instrumento, por lo que el Instituto Mexicano del Seguro Social, en ejercicio de sus facultades, determinará y hará efectivos los créditos fiscales correspondientes”.

Transitorios

“Primero. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación y tendrá una vigencia de seis meses”.

Es por lo anterior que con fecha 24 de enero del 2008, mediante publicación en el Diario Oficial de la Federación, el Ejecutivo Federal prorrogó la vigencia de este decreto hasta el 31 de diciembre del mismo año.

Para dar cumplimiento a lo anterior, el Consejo Técnico del Instituto Mexicano del Seguro Social, organismo descentralizado del Gobierno Federal, emitió y publicó en el Diario Oficial de la Federación, el 21 de septiembre del 2007, el denominado Acuerdo “ACDO-HCT-150807/336.P.(D.I.R.), relativo a las Reglas a que se refiere el Decreto por el que se Otorgan Beneficios Fiscales a los Patrones del Campo y Trabajadores Eventuales del Campo, publicado el 24 de julio de 2007”, acuerdo que trató de instrumentar la instrucción presidencial de dar facilidades para el cumplimiento del régimen del Seguro Social a los patrones y trabajadores del campo. No se hace la transcripción literal pues resulta ser demasiada extensa, pues se hace referencia a la normatividad de todas las obligaciones que se imponen al patrón y trabajador del campo, además, la adición de obligaciones a los patrones del campo lejos de facilitar las obligaciones fiscales representan más cargas fiscales a los contribuyentes.

Por otra parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió diversas jurisprudencias y tesis, en las que confirmó que el régimen del Seguro Social es obligatorio para los patrones del campo. No se transcriben en su totalidad por ser demasiadas extensas para el presente trabajo, pero sí se señalan los rubros de las mismas, mismos que son del tenor siguiente:

“Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXIII, Enero de 2006

Tesis: 1a./J. 179/2005

Página: 584

Seguro Social. El artículo 237 de la ley relativa, reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de diciembre de 2001, al establecer el régimen obligatorio para los trabajadores asalariados eventuales del campo, no transgrede el principio de equidad tributaria”.

“Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXIII, Abril de 2006

Tesis: 2a. /J. 36/2006

Página: 283

Seguro Social. EL artículo 237 de la ley relativa, al establecer el régimen obligatorio para los trabajadores eventuales del campo, no transgrede el principio de legalidad tributaria”.

“Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXIII, Abril de 2006

Tesis: 2a. /J. 37/2006

Página: 284

Seguro Social. El artículo 237 de la ley relativa, al establecer el régimen obligatorio para los trabajadores eventuales del campo, no transgrede el principio de proporcionalidad tributaria”.

“Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXIII, Abril de 2006

Tesis: 2a. /J. 38/2006

Página: 244

Seguro Social. El artículo 237 de la ley relativa, al establecer el régimen obligatorio para los trabajadores eventuales del campo, no transgrede el principio de equidad tributaria”.

“Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXIV,

Octubre de 2006 Tesis: 2a. /J. 136/2006

Página: 397

Seguro Social. El artículo 237-B de la ley relativa, al establecer obligaciones adicionales para los patrones del campo, no transgrede el principio de equidad tributaria”.

“Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXIV,

Diciembre de 2006 Tesis: 2a. XC/2006

Página: 235

Seguro Social. El artículo 5o. A, fracción XIX, de la ley relativa, adicionado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de abril de 2005, que describe al trabajador eventual del campo, no viola la garantía de seguridad jurídica”.

“Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXII, Julio de 2005

Tesis: 2a. LXVIII/2005

Página: 511

Seguro Social. El artículo 237 de la ley relativa, al establecer el régimen obligatorio para los trabajadores eventuales del campo, no transgrede el principio de legalidad tributaria”.

Por lo anterior, tanto la Constitución, como la Ley y la Jurisprudencia no dejan lugar a duda, el régimen del Seguro Social para los patrones y trabajadores del campo debe ser cumplido a cabalidad, conforme al régimen general de ley, salvo las situaciones que contempla el Ejecutivo Federal como actos de excepción.

Es por ello, que el Instituto Mexicano del Seguro Social comenzó a prestar sus servicios el día 1 de enero de 1943 por lo que, actualmente, tiene 65 años de existencia. En este tiempo, la ley y el instituto han ido extendiendo poco a poco la obligatoriedad de su aplicación, tanto en las zonas urbanas como en algunas zonas rurales del país que, por cierto, éstas son muy pocas.

Según las propias cifras, el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) señala que en el año 2006, la población derechohabiente asegurada y familiares de asegurados en el campo fue de 960,167 personas, lo que representó un 0.89 por ciento de la población total nacional en ese momento. Porcentaje que significa que el resto de la población del campo, de conformidad con datos del Consejo Nacional de Población (CONAPO), en las que se calcula que hay más de 25 millones de habitantes en zonas consideradas como rurales, los beneficiados por el Seguro Social no alcanzaron ni el 5 por ciento de dicha población. ¹¹

Atento a estas cifras se puede afirmar que, si en 65 años de existencia del Instituto solamente se ha cubierto al 5 por ciento de la población rural lo que representa menos del 1 por ciento de la población total nacional, para llegar al 100 por ciento de la población del campo, manteniendo una cifra constante de 25 millones de habitantes en dicho medio rural y suponiendo que no emigrara, el IMSS tardará más o menos unos 1300 (mil trescientos) años en cubrir el servicio a toda la población rural, entre asegurados y familiares de asegurados.

Por su parte, las cifras que señala el Ejecutivo Federal en su último decreto tampoco son muy esperanzadoras pues, a pesar de referirse a un 42 por ciento de aumento en la afiliación de trabajadores del campo, no se especifica si los trabajadores son eventuales o permanentes, pues la cantidad de 126 mil sujetos asegurados que aseguran se inscribió, daría como resultado que el universo de trabajadores del campo que se tenía antes, a decir de las propias cifras oficiales, era la pequeña cantidad de 87,000 personas. ¹²

Según los mismos datos del decreto presidencial, en el que manifiestan el crecimiento de 39 mil trabajadores en el año del 2007, permiten pensar que, para asegurar a la totalidad de la población en el medio rural aún con el Decreto Presidencial que estimula la afiliación rural, se necesitarán aproximadamente 640 años para abarcar a toda la población del campo. ¹³

Atento a lo anterior, se puede afirmar que la actual política de seguridad social para el campo no es precisamente la más rápida de afiliación ni la más acertada pues, es evidente la desproporción entre la población total y la población del campo asegurada. Además, las estadísticas oficiales omiten el radio de acción que tiene el IMSS en el medio rural, desconociéndose el alcance real de los servicios de salud del IMSS de los trabajadores del campo.

Los datos que aquí se manifiestan tienen la intención de dimensionar los resultados del Seguro Social en el campo, a 65 años de su creación, así como hacer una proyección de sus resultados en el tiempo. Evidentemente se entiende que el cumplimiento del IMSS en el medio rural no ha sido de lo más eficaz y, seguramente, está más que demostrada su poca capacidad para que, en un futuro cercano, se materialice realmente la cobertura de servicios de seguridad social a la totalidad de los trabajadores del campo, así como a sus derechohabientes familiares.

Con motivo de que la obligatoriedad de la Ley del Seguro Social y de su reglamento, al imponerle a los patrones del campo el cumplimiento del régimen de ley, el Presidente de la República fue motivado para expedir el Decreto que pretende estimular la afiliación de los trabajadores del campo, mediante la exención del pago de cuotas obrero-patronales hasta por una cantidad equivalente a 1.68 veces el salario mínimo general que corresponda. Dicho decreto establece diferentes métodos a los que señala la ley para el cumplimiento del Seguro Social, como son los relacionados con los de enfermedades, maternidad y guarderías.

La forma de aplicar estos nuevos métodos ya fue instrumentada por el Comité Técnico del Instituto mediante las reglas anteriormente señaladas y, entre otros, considera a la “reversión” ¹⁴ y a la celebración de convenios ¹⁵ para la prestación de los servicios de asistencia médica a los trabajadores.

De todo lo establecido en las reglas de aplicación del decreto presidencial, lo más rescatable es la dotación de formatos foliados TEC-APM-01, por medio de los cuales el trabajador del campo tiene acceso a los servicios de salud, por medio del Instituto Mexicano del Seguro Social, a través de un mecanismo de pago beneficio entre los patrones del campo y los trabajadores que desarrollen las labores manuales del campo.

Este sistema se caracteriza por ser proporcional y directo para acceder a los servicios de salud, pues consiste en una especie de “pases” para acceder a los servicios de salud. La cantidad, forma y tiempos de expedición de estos pases dependen de las inversiones y actividades que tenga el patrón del campo.

Es importante señalar que las inversiones en el campo tienen muy diferentes características a las de las ciudades pues, como es de todos conocido, las labores agrícolas son estacionales, es decir, son hechas dependiendo la estación climática o agrícola que corresponda y, en consecuencia, los resultados son “de esperanza”, como bien lo señala el Código Civil Federal ¹⁶ al señalar que lo que se pretende producir en el campo no es de obtención segura, sino que hay una dependencia de las circunstancias climatológicas y de los fenómenos de la naturaleza.

Siguiendo sobre esta misma línea, los resultados en el campo son aleatorios. Dependen de las circunstancias que imperan en un ciclo agrícola en particular, es decir, habrá mejores cosechas y resultados si el clima y las condiciones naturales lo permiten o, en su defecto, habrá malos resultados si hay tormentas, inundaciones, plagas, granizo, enfermedades o siniestros naturales que impidan un buen rendimiento o, inclusive, la obtención de cosecha.

Los resultados de los productos agropecuarios son aleatorios de las condiciones climáticas y los fenómenos de la naturaleza. Los resultados, la mayoría de las veces, son impredecibles. Los cultivos y cosechas están supeditados a condiciones ajenas a su voluntad, por lo que es necesario considerar que, cualquier persona que tenga el valor y la capacidad para generar cultivos, debe ser apoyada y respetada en su labor agrícola o agropecuaria y, desde luego, contemplada en su justa dimensión dentro del sistema jurídico nacional.

Lo menos que se espera del Estado mexicano es que respalde a las personas que invierten y trabajan en el campo, máxime si arriesgan su patrimonio de manera aleatoria, como es el caso de los cultivos y productos perecederos agrícolas; presuponer lo contrario es ignorar la realidad e incurrir en una irresponsabilidad legal y jurídica.

No deja de ser encomiable que el Sistema de Seguridad Social considere la defensa a la salud en el campo como una prioridad en este país, sobre todo por la gente que vive en el medio rural con alta marginación. Los habitantes en el campo, casi por definición, carecen de la mayoría de los servicios y, lo que es peor, no tienen expectativas para mejorar su situación, a menos que emigren a los Estados Unidos de América o se trasladen a las ciudades. Aún así, estas experiencias son arriesgadas y, muchas de las ocasiones, son denigrantes, humillantes, con resultados totalmente inciertos y, a veces, fatales. Debido a esto es necesario poner en una balanza la conveniencia de 1) Apoyar a los emprendedores del campo, para que continúen arriesgando su patrimonio y, de ser posible, impulsarlos para que aumenten sus inversiones, a fin de incrementar la generación de riqueza en el medio rural; 2) No apoyar a los emprendedores, “castigándolos fiscalmente” de tal manera que, además de tributos costosos, asuman el riesgo de sus cultivos exclusivamente en lo individual, de tal manera que su función social sea totalmente desconocida por las autoridades y las leyes; y 3) Estar en contra de la generación de riqueza que hacen los emprendedores e inversionistas rurales, a través de las procedimientos administrativos de ejecución con altas sanciones por incumplimiento e, inclusive, llegar al extremo de retirarles los apoyos de los programas oficiales que hayan obtenido por medio de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.¹⁷

Estos tres escenarios deberían ser ponderados debidamente por las autoridades y los legisladores, a fin de conocer bien a bien si la intención estatal en el campo es la de generar riqueza o regresar a la dependencia alimentaria del extranjero, como ya ha sido en sexenios pasados.

En aparente respuesta a lo anterior, el Ejecutivo federal consideró que los patrones del campo no podían cumplir con el régimen del Seguro Social, a menos que se les dieran ciertas facilidades administrativas; por eso el decreto presidencial estableció dos cuestiones principales: 1) Exime del pago de cuotas hasta 1.68 veces el salario mínimo; y 2) Emite cupones o talonarios para el otorgamiento de los servicios médicos para los trabajadores del campo, dependiendo del cultivo a realizar, permitiendo que aquellos trabajadores del campo que requieren los servicios asistenciales, tengan acceso al Sistema de Seguridad Social, tanto de manera previa como en el transcurso del ciclo agrícola, siendo los seguros protegidos de manera específica el de riesgo de trabajo, enfermedad o servicios de maternidad, pues el beneficio se concentra estrictamente a aquellos trabajadores del campo que requieran de la asistencia médica por su condición laboral.

Así las cosas, se puede considerar que el decreto presidencial viene a tratar de darle cierto pragmatismo a un régimen legal que desconoce las circunstancias reales de la producción en el campo y que inhibe inversiones agropecuarias pues, como se ha comentado, los resultados de la producción agrícola son aleatorias, característica consubstancial de la producción en el campo y, toda vez que la Ley del Seguro Social no contempla caso fortuito o fuerza mayor para el cumplimiento de sus obligaciones, se debe considerar que el emprendedor o empresario del campo arriesga en cada ciclo agrícola o inversión pecuaria su patrimonio con motivo, como ya se ha señalado, por razones climatológicas, de enfermedades o plagas de los cultivos.

Es por lo que el decreto presidencial trató de revertir ciertos elementos de la rígida obligatoriedad de la ley para los patrones del campo, sin embargo, no lo logra, si no que pareciera que es bien intencionado pero al pedir más requisitos de información, con nuevos y diferentes plazos de

cumplimiento, incurre en supuestos que son esenciales para la prestación de los servicios de asistencia médica como la ubicación de los centros de cultivo y la aleatoriedad de los resultados de los cultivos. Además, algunas de las Reglas Generales expedidas por el IMSS son incomprensibles, presuponen que los trabajadores del campo laboran dentro de la ciudad y que, solamente en algunos casos, estos supuestos beneficiados del campo laboran en lugares distantes de las ciudades, así las reglas números 9.2 y 10.2 que, textualmente, señalan: "... donde el Instituto no cuente con instalaciones, a juicio del propio Instituto...", dejando en un total estado de inseguridad jurídica tanto al supuesto asegurado como al patrón del campo, llegando hasta la evidente arbitrariedad la normatividad de la seguridad social como son estas reglas.

Los patrones del campo, en su calidad de agroinversionistas no pueden depender de criterios urbanistas y arbitrarios para el cumplimiento de cuestiones tan importantes y delicadas como es la salud de sus trabajadores.

Con una estructura legal de cumplimiento estricto, como es el régimen del Seguro Social, dejar al arbitrio de las autoridades del IMSS el criterio de si se puede cumplir o no con los servicios de salud y, además, con la ignorancia demostrada en la normatividad de las Reglas Generales al desconocer cómo se realizan las labores agrícolas, así como las distancias para la atención en los centros de salud, rompe con los Principios Constitucionales de Jerarquía Normativa, Justicia, Salud Pública y Seguridad Jurídica, pues la contraprestación de los servicios de salud no puede depender de un criterio unilateral por parte del organismo que está obligado a proporcionarlos, ignorando la ubicación rural de los centros de trabajo y la posibilidad real de otorgar los servicios asistenciales a los asegurados.

Otro elemento determinante para cumplir, por parte de los patrones del campo, es el precio de los productos agropecuarios. Este aspecto es, probablemente, el más sensible para la producción del campo pues, como es de todos conocido el precio que corre en las diferentes plazas y/o centrales de abastos del país, para las frutas y verduras, puede variar en cuestión de minutos y este es la base para saber si se pierde o se gana en toda una temporada agrícola. Es decir que, además de todos los riesgos que conlleva la producción agropecuaria por los fenómenos naturales, el último y más importante de los elementos económicos de la cadena productiva lo es la comercialización de los mismos, cuestión por demás difícil que se hace a través de los introductores y los mercados establecidos ex profeso.

Este elemento representa la culminación del ciclo agrícola y es premisa para el siguiente ciclo agrícola ya que, dependiendo de los resultados que se tengan en un ciclo agrícola, será la posibilidad o imposibilidad de continuar con la producción agropecuaria para el siguiente período. El resultado final para saber si los patrones del campo cuentan con capacidad económica para subsistir en el negocio, se sabrá hasta que las variables de producción y precio lleguen a su fin en cada ciclo agrícola y, para esto, se requiere que las leyes sean justo reflejo de la realidad.

Es necesario que el sistema jurídico mexicano contemple en su justa dimensión a la producción agropecuaria, con sus constantes y variables que, entre otros, son la aleatoriedad de los cultivos y productos pecuarios y la muy rápida variabilidad de los precios en los mercados de perecederos.

Por todo lo anterior, el Grupo parlamentario de Acción Nacional considera que es necesario dar cabal cumplimiento a lo establecido en nuestra Carta Magna y proteger los derechos de los trabajadores del campo en materia de seguridad social, para que cada hombre viva dignamente y con las necesidades básicas cubiertas.

Por las consideraciones expuestas, fundadas y motivadas en mi carácter de integrante del Grupo Parlamentario de Acción Nacional, someto a la consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto

Primero. Se reforma el artículo 123 apartado A, fracción XII, párrafo tercero, fracción XXIX de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 123. Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social para el trabajo, conforme a la Ley.

El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:

A. Entre los **trabajadores del campo**, obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos y de una manera general, todo contrato de trabajo:

XII. Toda empresa agrícola, industrial, minera o de cualquier otra clase de trabajo, estará obligada, según lo determinen las leyes reglamentarias a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas. Esta obligación se cumplirá mediante las aportaciones que las empresas hagan a un fondo.

...

Las negociaciones a que se refiere el párrafo primero de esta fracción, situadas fuera de las poblaciones, están obligadas a establecer escuelas, enfermerías y demás servicios necesarios a la comunidad, **bajo los términos y condiciones que señalen las leyes respectivas.**

...

XXIX. Es de utilidad pública la Ley del Seguro Social, y ella comprenderá seguros de invalidez, de vejez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes, de servicios de guardería y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, **trabajadores del campo**, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares.

Segundo. Se reforma, adiciona y deroga los artículos 5 fracción XIX, 9 segundo párrafo, 12 fracción I, 237 – A, B, C, D, 287 de la Ley del Seguro Social, para quedar como sigue:

Artículo 5 A. Para los efectos de esta Ley, se entiende por: ...

XIX. Trabajador eventual del campo: persona física que es contratada para labores de siembra, deshije, cosecha, recolección, preparación de productos para su primera enajenación y otras de análoga naturaleza agrícola, ganadera, forestal o mixta, a cielo abierto o en invernadero. Puede ser contratada por uno o más patrones durante un año, por periodos que en ningún caso podrán ser superiores a veintisiete semanas por cada patrón **con un mismo cultivo o producto agropecuario.** En caso de rebasar dicho período por patrón será considerado trabajador permanente, **a excepción de que los productos agropecuarios sean más de uno por patrón del**

campo. Para calcular las semanas laboradas y determinar la forma de cotización se estará a lo previsto en la ley y en el reglamento respectivo.

Artículo 9. Las disposiciones fiscales de esta Ley que establecen cargas a los particulares y las que señalan excepciones a las mismas, así como las que fijan las infracciones y sanciones, son de aplicación estricta. Se considera que establecen cargas las normas que se refieran a sujeto, objeto, base de cotización y tasa.

A falta de norma expresa en esta Ley, se aplicarán supletoriamente las disposiciones de la Ley Federal de Trabajo, del Código o del derecho común, en ese orden, cuando su aplicación no sea contraria a la naturaleza propia del régimen de seguridad social que establece esta Ley. **Por lo que se refiere a empresas agropecuarias y patrones del campo, se estará específicamente a lo señalado en el Código Civil Federal para lo relacionado con siniestros, caso fortuito y fuerza mayor, así como a la regulación relativa a desastres naturales, estos supuestos son una excluyente para el pago de las cuotas de los trabajadores del campo, de conformidad con las reglas generales del Instituto y le corresponde al Consejo Técnico del Instituto aplicar las reglas.**

...

Artículo 12. Son sujetos de aseguramiento del régimen obligatorio:

I. Las personas que de conformidad con los artículos 20 y 21 de la Ley Federal del Trabajo, presten, en forma permanente o eventual, a otras de carácter físico o moral o unidades económicas sin personalidad jurídica, un servicio remunerado, personal y subordinado, cualquiera que sea el acto que le dé origen y cualquiera que sea la personalidad jurídica o la naturaleza económica del patrón aun cuando éste, en virtud de alguna ley especial, **fuerza mayor, caso fortuito o declaración de desastre natural**, esté exento del pago de contribuciones;

Capítulo XDe la Seguridad Social en el Campo

Artículo 237. Los trabajadores asalariados, eventuales y permanentes en actividades del campo, se comprenden en el artículo 12, fracción I, de esta Ley y accederán a la seguridad social en los términos y formas que establezca la misma, conforme a las modalidades que para el efecto establezcan los reglamentos que correspondan.

Artículo 237-A. En aquellos lugares donde el Instituto no cuente con instalaciones **o no pueda atender a los trabajadores del campo por razones de distancia, especialidad médica u oportunidad en el servicio**, para prestar los servicios de salud que tiene encomendados, **eximirá al patrón del campo de las contraprestaciones correspondientes, sin embargo, estos podrán celebrar convenios con el Instituto para que se otorguen a sus trabajadores las prestaciones en especie de los seguros de riesgos de trabajo, enfermedades, maternidad y guarderías, mismos cuyas contraprestaciones deberán ser considerados para el pago de las cuotas. Dichos convenios se celebraran de conformidad con** las reglas de carácter general que para tal efecto expida el Consejo Técnico.

En todo caso, los patrones del campo y las organizaciones a que se refiere este artículo estarán obligados a proporcionar al Instituto los informes y estadísticas que éste les exigiere y a sujetarse a las instrucciones, normas técnicas, inspecciones y vigilancia prescritas por el propio Instituto, en los

términos de las reglas de carácter general que con respecto a los servicios médicos y de guarderías expida el Consejo Técnico. **Dichas instrucciones, normas técnicas, inspecciones y vigilancia deberán ser acordes a las circunstancias rurales con que cuente el patrón del campo, dentro del medio rural en que se desarrollen en virtud de que, de no poder dar el servicio el Instituto, no podrá exigir más de lo que este pueda otorgar.**

Artículo 237-B. Los patrones del campo tendrán las obligaciones inherentes que establezca la presente Ley y sus reglamentos, adicionalmente, deberán cumplir lo siguiente:

I. Al registrarse ante el Instituto, deberán proporcionar el período y tipo de cultivo, superficie o unidad de producción, estimación de jornadas a utilizar en cada período, **cantidad de producción, precio promedio de venta, utilidad neta de su producción** y los demás datos que les requiera el Instituto. Para el caso de los patrones con actividades ganaderas, deberán proporcionar la información sobre el tipo de ganado y el número de cabezas que poseen, **así como los ingresos netos sobre la base de cabezas vendidas y precio promedio por kilo.** La modificación de cualquiera de los datos proporcionados deberá ser comunicada al Instituto. **Los productores del campo, por razones de fenómenos climatológicos, biológicas o de precios del mercado, podrán descontar proporcionalmente el pago de las cuotas obrero-patronales y de sus trabajadores del campo, atendiendo a la utilidad y/o pérdida que hayan sufrido;**

II. Comunicarán una lista inicial y final de sus trabajadores eventuales del campo, que hayan contratado, así como el salario promedio que hayan pagado. Esta declaración la entregarán dentro de los quince primeros días del mes inmediato siguiente a la terminación de venta de los últimos productos agropecuarios del ciclo agrícola que corresponda. Los que se dediquen a actividades ganaderas harán declaraciones cuatrimestrales a partir del mes de enero de cada año.

Artículo 237-C. “Para el cumplimiento de los servicios de salud, el Instituto expedirá los formatos de Autorización para Atención Médica para Trabajadores del Campo (AMTC), mismos que adquirirá el patrón del campo al inicio de cada ciclo agrícola o al principio del año, según prefiera. Cuando unos de los trabajadores del campo requiera servicios médicos, deberá de obtener del patrón uno de los formatos firmados, conservando el patrón del campo el talón del mismo para futuras revisiones del Instituto. El derechohabiente entregará el formato AMTC en la Unidad de Medicina Familiar del IMSS Régimen Obligatorio o en la Unidad de Medicina Rural del IMSS Oportunidades que corresponda, a fin de acceder a los servicios médicos. Los formatos serán de vigencia anual, intransferibles, inalienables y personales.

El patrón que requiera más formatos durante el ciclo agrícola que corresponda o durante el año, deberá solicitarlo por escrito a la Subdelegación que le corresponda, a fin de que ésta pueda proporcionarle formatos adicionales, previa comprobación del uso total de los formatos que se le hubieren entregado, conforme a los informes mensuales proporcionados por el mismo patrón del campo.

Los formatos que no hayan sido utilizados al término del año calendario, deberán ser devueltos al Instituto y podrán ser canjeados por los del siguiente año calendario.

El patrón del campo y los trabajadores eventuales del campo, serán responsables del correcto uso de los formatos AMTC que hayan recibido.

En caso de que se propicie u obtenga algún beneficio indebido, con motivo de la utilización del formato AMTC, el patrón o trabajador eventual del campo, estarán sujetos a lo establecido en el artículo 314 de la Ley.

Los patrones del campo deberán informar, después de cada ciclo agrícola o anualmente para los dedicados a actividades ganaderas, al Instituto en la subdelegación correspondiente, por escrito, bajo protesta de decir verdad, sobre los formatos usados en el año anterior, indicando el nombre del trabajador a quien se le haya proporcionado cada formato, el número de folio del formato y la fecha de entrega del formato. Asimismo, deberá indicar sobre los formatos usados derivados de una enfermedad o accidente de trabajo.

Artículo 237-D. Se deroga

Artículo 238. Los indígenas, campesinos temporaleros de zonas de alta marginalidad y todas aquellas familias campesinas, cuya condición económica se ubique en pobreza extrema, tendrán acceso a las prestaciones de solidaridad social, bajo la forma y términos que establecen los artículos 214 a 217 de esta Ley.

Artículo 287. Las cuotas, los capitales constitutivos, su actualización y los recargos, las multas impuestas en los términos de esta Ley, los gastos realizados por el Instituto por inscripciones improcedentes y los que tenga derecho a exigir de las personas no derechohabientes, tienen el carácter de crédito fiscal. **Quedan exceptuados de ser embargados, así como ser sustraídos, los bienes materiales de producción agropecuaria, así como los predios y terrenos en que se realicen los cultivos o produzcan los animales, se exceptúa lo anterior si los adeudos al Instituto superan el setenta por ciento del valor de avalúo del predio rústico donde se llevan a cabo las labores.**

Transitorio

Único. Este Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación.

Notas

1 <http://www.pan.org.mx>, principios de doctrina 2002, campo y ciudad Pág. 13

2 Ídem.

3 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

4 Ídem.

5 Ley del Seguro Social.

6 Ídem.

7 Ídem.

8 Ídem.

9 Ídem.

10 Ídem.

11 http://www.imss.gob.mx/dpm/dties/Celula.aspx?ID=SC01_01_00_01_01&p;OPC=opc02&S

RV=A2006. Población total del país 107'525,207.

12 http://www.imss.gob.mx/dpm/dties/Celula.aspx?ID=SC01_01_00_01_04&p;OPC=opc02&S

RV=A2006. Población Derechohabiente Asegurada en el Campo 324,200.

13 http://www.conapo.gob.mx/distribucion_tp/04.htm

De las 196 mil localidades menores de 2 500 habitantes, con una población de 24.6 millones de habitantes, identificadas en el censo de 2000:

- 14.6 por ciento (28.6 mil) se sitúan en las inmediaciones de las ciudades (de 15 mil o más habitantes), formando parte de los procesos de suburbanización con una población de 4 millones de personas;
- 8.5 por ciento (16.8 mil) se localiza cerca de centros de población (entre 2 500 y menos de 15 mil habitantes) y son habitadas por 2.5 millones de personas;
- 44.4 por ciento (87 mil) están alejadas de las ciudades y centros de población, y se dispersan a lo largo de las carreteras, albergando a 13.2 millones de personas, y
- 32.5 por ciento (63.8 mil) se encuentran en situación de aislamiento, es decir, alejadas de ciudades, centros de población y vías de comunicación transitables todo el año, donde vivían 5.0 millones de personas.

Las estadísticas no aclaran si la población rural asegurada se refiere a trabajadores del campo permanentes o temporales, pero puede inferirse que se refieren a ambos. Decreto por el que se modifica el diverso por el que se otorgan beneficios fiscales a los patrones y trabajadores eventuales del campo, publicado el 24 de julio de 2007, publicado a su vez en el Diario Oficial de la Federación el día Jueves 24 de enero del 2008.

14 Reglas Generales número 9.2.

15 Reglas Generales números 9.2 y 10.2.

16 De conformidad con el art. 9 segundo párrafo de la Ley del Seguro Social, el Código Civil es de aplicación supletoria a la mencionada ley. Recordemos que el Contrato de Compra de Esperanza se encuentra regulado en los artículos 2792 y 2793 del Capítulo III, dentro del Título Décimo Segundo, denominado de los Contratos Aleatorios, Segunda Parte del Libro Cuarto del Código Civil Federal y cuya definición es: “Artículo 2792. Se llama compra de esperanza al contrato que tiene por objeto adquirir por una cantidad determinada, los frutos que una cosa produzca en el tiempo fijado, tomando el comprador para sí el riesgo de que esos frutos no lleguen a existir; o bien, los productos inciertos de un hecho, que puedan estimarse en dinero. El vendedor tiene derecho al precio aunque no lleguen a existir los frutos o productos comprados”. “Artículo 2793. Los demás derechos y obligaciones de las partes, en la compra de esperanza, serán los que se determinan en el título de compra-venta”. Dentro de este título de Contratos Aleatorios se encuentran regulados también el Juego y las Apuestas (Cap. I), lo que da una clara idea de lo que representa la producción agrícola para el Código Civil.

17 Artículo 237-D Ley del Seguro Social.

Palacio Legislativo de San Lázaro, Cámara de Diputados, a 31 de marzo de 2011.

Diputado Rubén Arellano Rodríguez (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 134 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO JESÚS MARÍA RODRÍGUEZ HERNÁNDEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

I. Proemio

El suscrito, Jesús María Rodríguez Hernández, diputado federal integrante de la LXI Legislatura de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, en uso de las facultades que otorga la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos así como los artículos 6.1.I y 77 del Reglamento de la Cámara de Diputados, presenta a la consideración de la asamblea la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con lo siguiente:

II. Planteamiento del problema

La función pública y del Estado en ninguna forma debería ser considerada un asunto de mercadotecnia ó acción publicitaria. La interpretación de dichos preceptos se ha prestado a diversas interpretaciones que con fines diferentes a la función pública han retomado algunas instituciones o titulares de las dependencias.

Me refiero al artículo 134 de la Constitución que en su párrafo octavo hace referencia a cualidades y posibilidades que los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y las entidades de la administración pública en cualquiera de los 3 órdenes de gobierno pueden instrumentar como comunicación.

Artículo 134. ...

...

...

...

...

...

...

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.

...

III. Argumentos

Desafortunadamente el sentido que le han dado diversos funcionarios al concepto de “propaganda” se ha visto reducido a un sentido comercial y mercantilista. Contrario a lo que pudo prever el Constituyente en el espíritu de la ley, la interpretación se ha constreñido a su definición más exacta pero únicamente considerando el concepto en su carácter de verbo y no de sustantivo.

Es insoslayable delimitar el alcance de la propaganda y difusión en su función de verbo y no de sustantivo. Como acción la “propaganda” se traduce en la acción o efecto de dar a conocer algo con el fin de atraer adeptos o compradores, mientras que la “propaganda” en sentido sustantivo es el medio para conseguir el objetivo de la misma acción.

Parece inaceptable que desde nuestra norma fundamental, se deriven interpretaciones publicitarias que desemboquen en campañas mercadológicas que confundan la obligación social con un negocio mercantil o de obtención de adeptos personales entre la población.

De la lectura del enunciado primero del párrafo en cuestión, pareciera desprenderse que el concepto “comunicación social” es tan sólo el rubro o el medio por el cual, las Instituciones o los servidores públicos “se publicitan” con los diferentes fines contemplados en el mismo párrafo.

La Real Academia Española define “propaganda” de la siguiente manera:

- “1. f. Acción o efecto de dar a conocer algo con el fin de atraer adeptos o compradores.
2. f. Textos, trabajos y medios empleados para este fin.
3. f. Congregación de cardenales nominada De propaganda fide, para difundir la religión católica.
4. f. Asociación cuyo fin es propagar doctrinas, opiniones, etcétera.”

Al considerar a la “comunicación social” como el sustantivo de la obligación de “comunicar” por parte de las autoridades mediante específicas condiciones de “publicidad” o “difusión” es el verdadero espíritu de la función pública y del sentido social del gasto público.

Sin duda, la ausencia de una ley reglamentaria de éste apartado del artículo constitucional es lo que ha permitido el margen de interpretación laxo que confunde y en algunos casos tolera el abuso de funcionarios para mezclar obligaciones públicas con intereses o proyectos personales y partidistas.

Es por eso, que considerando la premisa de entender a la Constitución como el conjunto normativo que ordena los aspectos fundamentales de la sociedad, propongo a ésta Asamblea la modificación del párrafo octavo del artículo 134. La modificación propuesta, consiste en eliminar el concepto de “propaganda” y alinear la obligación comunicacional de los funcionarios públicos y las instituciones que encabezan al eje social. Es decir, cualquier acción de comunicación deberá ser dotada del sentido social que rige la tarea pública.

La corrección y los alcances que se proponen con la modificación en comentario no son menores:

El Poder Ejecutivo federal en uso de la Cadena Nacional de Radiodifusión ha hecho anuncios que si bien es cierto son parte de la comunicación que el gobierno debe entablar con la ciudadanía, también ha sido utilizada para promover su imagen y acciones de gobierno durante periodos electorales con intenciones evidentes de incidencia del voto a favor de candidatos o partidos políticos específicos.

Durante la actual administración, el Ejecutivo había destinado casi 17 mil millones de pesos en publicidad (16 mil 997 millones 758 mil pesos) de diciembre de 2006 a mayo de 2010. Un desembolso que supera al gasto, por ejemplo, del IFE y todos los partidos políticos o de varias de sus dependencias o programas prioritarios.

De acuerdo a los comparativos realizados por las oficinas especializadas de diputados y senadores, este gasto presidencial supera la partida para el Programa “70 y más” que aplica la Secretaría de Desarrollo Social en beneficio de los adultos mayores y poco más del presupuesto autorizado a los programas que fortalezcan la igualdad entre hombres y mujeres en nuestro país (14 mil 916 millones 472 mil 705 pesos)

Asimismo es mucho más de lo que se gasta en el Consejo Nacional de Desarrollo Educativo de Oportunidades o en el suministro de medicamentos por parte del ISSSTE y casi el mismo presupuesto del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (17 mil 619 millones 11 mil 645 pesos) para el presente año.

De hecho este gasto publicitario presidencial por poco duplica al presupuesto asignado a la Secretaría de la Defensa Nacional en su Comandancia de la Primera Región Militar y es superior al presupuesto programado para el Fondo de Desastres Naturales (Fonden), Fondo para la Prevención de Desastres Naturales (Fopreden), y el Fondo de Reconstrucción de Entidades Federativas durante el presente ejercicio (15 mil 252 millones de pesos).

Ni que decir que supera en mucho a otras partidas destinadas a la Marina que ya actúa abiertamente en el combate contra el narcotráfico y la delincuencia organizada en todo el país.

Entre los ejemplos de la actual administración, podemos mencionar los siguientes:

- Crisis de alimentos 2008.
- Crisis económica mundial 2008.
- Contingencia sanitaria, influenza 2009.
- Extinción de luz y fuerza del centro 2009.
- Mensajes de propaganda gubernamental, cuyo contenido en materia fiscal, generación de empleos y seguridad pública. Lo que viola la ley electoral, 2010.
- Seguridad nacional 2010.

En estos ejemplos, encontramos violaciones tanto al espíritu constitucional de comunicación social, como a normas secundarias; la ley electoral es un buen ejemplo:

Con el aval de los siete magistrados integrantes de la Sala Superior, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, TEPJF, resolvió que el presidente Felipe Calderón violó la Constitución al emitir el 15 y 30 de junio, así como el 1 de julio, propaganda gubernamental en el marco de los recientes comicios locales.

De manera irregular, en plena campaña electoral, el 15 de junio el titular del Ejecutivo transmitió un mensaje por cadena nacional para “informar” sobre sus acciones en materia de seguridad pública. Este informe no contenía ninguna información nueva, importante o de urgente transmisión y únicamente fue un esfuerzo de legitimación pública de las acciones del gobierno federal.

El mensaje sobre la estrategia de seguridad emitido por Calderón Hinojosa el martes 15 de junio de 2010 en cadena nacional a las 15:00 horas, fue propaganda gubernamental y, por lo tanto, con su difusión se violó el artículo 41 constitucional...” fue la opinión de la magistrada presidenta del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

La magistrada María del Carmen Alanís, presidenta del TEPJF, reconoció que el presidente tiene el deber de informar a los ciudadanos sobre temas como la seguridad.

Sin embargo, aclaró que “la obligación de suspender la difusión de propaganda gubernamental desde el inicio de las campañas y hasta la conclusión de la jornada electoral, no contraviene el deber de informar del presidente y mucho menos se contrapone con el derecho a la información garantizado por el Estado.

La anterior relatoría es una reproducción a escala de lo que sucede en los diferentes ámbitos de Gobierno, ya que diversos titulares de los gobiernos estatales, municipales y de órganos autónomos, caen en las mismas tentaciones distrayendo la función pública con la publicidad de intereses perversos.

Bien, pues como he señalado y demostrado se trata de eliminar criterios o posibles interpretaciones erróneas del concepto de publicidad.

Esta propuesta deja salvaguardados los objetivos de la comunicación de carácter institucional, informativo, educativos o de orientación social, incluso la modificación permite adecuar y contextualizar los mensajes de comunicación a necesidades ausentes el día de hoy y perfectamente atendibles en una ley especial.

Lo que se busca es contar con contenidos y mensajes que favorezcan el contacto entre la población y las instituciones.

Con la redacción que se propone se cubren dos objetivos básicos de la acción legislativa: por un lado se delimita y se inviste de carácter social a cualquier labor comunicacional del gobierno y del otro lado, desincorporamos las cualidades y limitaciones de las funciones y contenidos de la comunicación social para crear una ley reglamentaria.

A partir de la ley reglamentaria es de donde se partiría para describir las características y condiciones de la comunicación social (mensaje) que se busca transmitir.

La Constitución debe cumplir la función de estructurar los derechos, la política, la economía, los poderes y sus relaciones en una nación. Con la presente iniciativa libramos la tentación de constitucionalizar lo ordinario y ordinarizar la Constitución.

Por lo expuesto y fundado, presento a la consideración de la asamblea el siguiente proyecto de

Decreto por el que se modifica el párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

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

“Artículo. 134. ...

...

...

...

...

...

...

La 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, **la comunicación social** incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

...

Transitorio

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, Distrito Federal, a 28 de marzo del 2011.

Diputado Jesús María Rodríguez Hernández (rúbrica)

QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS; Y DE LAS LEYES FEDERAL DEL TRABAJO, Y DEL SEGURO SOCIAL, A CARGO DEL DIPUTADO GERARDO DEL MAZO MORALES, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE NUEVA ALIANZA

Gerardo del Mazo Morales, diputado 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 6.1.I, 77.1 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, presenta ante esta soberanía iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona un párrafo a la fracción XIV del artículo 123, Apartado A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; se reforma el artículo 8o. y se adiciona un párrafo a los artículos 10, 20 y 21 de la Ley Federal del Trabajo; y se reforma la fracción I de los artículos 12 y 15, respectivamente, y se reforma el 18 de la Ley del Seguro Social, con base en la siguiente

Exposición de Motivos

La seguridad social es una de las mejores expresiones del principio de la justicia social contenido en nuestra Carta Magna. Este derecho social ocupa un lugar privilegiado por su naturaleza obligatoria, integral, solidaria, redistributiva y subsidiaria. El artículo 123 constitucional ampara prácticamente la totalidad de los riesgos a los que están expuestos los trabajadores asalariados a través de una amplia cobertura de beneficios que comprende seguros de validez, de vejez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes no profesionales, de enfermedades y accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, servicios de guarderías, maternidad, seguros por desempleo y otra clase de servicios para el bienestar individual y colectivo y el derecho a contar con una vivienda digna.

Nuestra iniciativa tiene como sustento un diagnóstico de la problemática laboral del país, respecto a la situación tan desventajosa por la que son contratados algunas personas, por lo que conviene decir que actualmente existe todo un universo de la planta laboral, que prestan sus servicios de manera personal, permanente y subordinada al patrón, y que lamentablemente no goza de esos beneficios que comprende la seguridad social. Beneficios que se componen de prestaciones definidas en ley, por medio de sistemas de cobertura dirigida a una población definida o a toda la sociedad en su conjunto.

Lo más conmovedor y preocupante es que la parte patronal para evitar cubrir los seguros indicados, las cuotas correspondientes y las obligaciones derivadas y contenidas tanto en la Ley Federal del Trabajo y del Seguro Social, acude a una serie de instrumentos, artilugios o trucos como el contrato por honorarios, la prestación de servicios profesionales y el famoso *outsourcing*. Hay Quienes argumentan que esas modalidades de contratación carecen de la naturaleza de una relación laboral, cuando en la práctica y en la realidad se trata material y jurídicamente de una relación laboral, tal y como lo prescribe el artículo 20 de la ley laboral, al referir que “se entiende por relación de trabajo, cualquiera que sea el acto que le dé origen, la prestación de un trabajo personal subordinado a una persona, mediante el pago de un salario”.

Así, a todas las personas que son contratadas bajo las modalidades indicadas se les hace nugatorio el derecho a la jubilación, pensión, servicios de salud, seguros de riesgos y enfermedades profesionales y no profesionales, prima de antigüedad, las indemnizaciones constitucionales y

legales, etcétera. En este sentido, cuando su vida productiva haya llegado a su límite no podrán contar con las herramientas suficientes que les permitan tener una existencia digna mientras llega el fin, lo que tajantemente es contrario al fin que persigue la justicia social.

El panorama de la seguridad social en México es muy heterogéneo, desigual, inicuo y ese es un asunto que es necesario atender, porque presenta dificultades que se deben enfrentar de manera frontal y contundente, problemas de universalidad, de equidad. En el caso de la universalidad tenemos, evidentemente, un problema mayúsculo porque gran parte de la población no recibe sus beneficios; sobre el asunto de la equidad, existen casos extremos, debido a la variedad de sistemas de contratación y de condiciones generales de trabajo, dispersos y discrecionales, que se presentan.

En este sentido, la iniciativa que ponemos a su consideración apoya de manera decidida a los profesionales, como periodistas, psicólogos, ingenieros o abogados. Trabajadores que laboran incesantemente para cumplir sus obligaciones en las fuentes de trabajo, que les permita estar en condiciones de satisfacer sus responsabilidades de padre de familia, esposo o de hijo. Seguramente muchos de ellos apoyan esta expresión legislativa, pues en Nueva Alianza estamos comprometidos con el bienestar social. En consecuencia proponemos cambios en la Constitución General de la República porque partimos del criterio de que toda reforma de la LFT debe ir en el mismo sentido del texto constitucional, pues es la Carta Magna la que le otorga fundamento. De este modo, cualquier reforma, tiene que respetar los principios del derecho al trabajo y de la seguridad social establecidos en el artículo 123 de la carta política y por ende recogidos en la ley laboral y la del Seguro Social, para que en caso de que sí una persona es contratada por honorarios, prestación de servicios profesionales, no importando la duración de la relación de trabajo que se entable, sea obligatoriamente inscritos en el IMSS, consecuentemente, se beneficie el prestador de servicios y sus familiares de los estímulos e incentivos que ofrece la seguridad social.

Ésa es la bondad de este proyecto de iniciativa. Esto es así porque el Estado mexicano presume de ser democrático, de derecho y de bienestar social. Por tanto, la encomienda es tutelar los derechos laborales para cuyo reconocimiento tuvieron que transitar por un proceso histórico que marco el rumbo de la justicia laboral en nuestro país. Además, este proyecto concreta las garantías de certeza jurídica y de estabilidad en el empleo, así mismo afirma el carácter irrenunciable de los derechos de los trabajadores, contenidos en el texto y espíritu del artículo 123 constitucional.

No debemos omitir que el objetivo de la seguridad social es ofrecer protección a las personas que están en la imposibilidad (temporal o permanente) de obtener un ingreso, o que deben asumir responsabilidades financieras excepcionales, puedan así seguir satisfaciendo sus principales necesidades.

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 adiciona un párrafo a la fracción XIV del artículo 123, Apartado A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; se reforma el artículo 8o. y se adiciona un párrafo a los artículos 10, 20 y 21 de la Ley Federal del Trabajo; y se reforma la fracción I de los artículos 12 y 15, respectivamente, y se reforma el 18 de la Ley del Seguro Social

Artículo Primero. Se adiciona un párrafo a la fracción XIV del artículo 123, Apartado A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

Artículo 123, Apartado A...

I. a XIII. ...

XIV. ...

Lo anterior independientemente de la naturaleza del acto jurídico y el régimen fiscal bajo los cuales haya sido contratado el trabajador ni del tiempo de duración del mismo, en los términos de la ley.

XV. a XXXI. ...

...

Artículo Segundo. Se reforma el artículo 8o. y se adiciona un párrafo a los artículos 10, 20 y 21 de la Ley Federal del Trabajo:

Artículo 8o. Trabajador es la persona física que presta a otra, física o moral, un trabajo personal subordinado.

Se equipara como trabajador y tendrá los mismos derechos que comprende la presente ley y la seguridad social, a la persona física que sea contratada por el patrón, independientemente de la naturaleza del acto jurídico y el régimen fiscal que estableció la relación contractual y/o laboral.

Para los efectos de los párrafos precedentes, se entiende por trabajo toda actividad humana, intelectual o material, independientemente del grado de preparación técnica requerido por cada profesión u oficio.

Artículo 10. Patrón es la persona física o moral que utiliza los servicios de uno o varios trabajadores.

En el caso de que el trabajador haya sido contratado por una persona física o moral diferente a aquella para quien presta física o materialmente sus servicios, el patrón será quien ejerza de manera directa las facultades de subordinación, en consecuencia adquiere todas las obligaciones previstas en la ley y seguridad social, respecto a la persona física que preste sus servicios profesionales, independientemente de la naturaleza del acto jurídico y el régimen fiscal, que estableció la relación contractual y/o laboral.

Si el trabajador, conforme a lo pactado o a la costumbre, utiliza los servicios de otros trabajadores, el patrón de aquél, lo será también de éstos.

Artículo 20. Se entiende por relación de trabajo, cualquiera que sea el acto que le dé origen, la prestación de un trabajo personal subordinado a una persona, mediante el pago de un salario.

Asimismo, se considera relación de trabajo, cualquiera que sea la naturaleza del acto jurídico y el régimen fiscal bajo el cual haya sido contratado el trabajador y el tiempo de duración del servicio prestado.

Contrato individual de trabajo, cualquiera que sea su forma o denominación, es aquel por virtud del cual una persona se obliga a prestar a otra un trabajo personal subordinado, mediante el pago de un salario.

La prestación de un trabajo a que se refiere el párrafo primero y el contrato celebrado producen los mismos efectos.

Artículo 21. Se presume la existencia del contrato y de la relación de trabajo entre el que presta un trabajo personal y el que lo recibe. **Independientemente de la naturaleza del acto jurídico y del régimen fiscal bajo el cual haya sido contratado el trabajador y el tiempo de duración del servicio prestado.**

Artículo Tercero. Se reforma la fracción I de los artículos 12 y 15, respectivamente, y se reforma el 18 de la Ley del Seguro Social, para quedar en los términos siguientes:

Artículo 12. Son sujetos de aseguramiento del régimen obligatorio

I. Las personas que de conformidad con los artículos 20 y 21 de la Ley Federal del Trabajo, presten, en forma permanente o eventual, a otras de carácter físico o moral o unidades económicas sin personalidad jurídica, un servicio remunerado, personal y subordinado, cualquiera que sea el acto que le dé origen y cualquiera que sea la personalidad jurídica o la naturaleza económica del patrón aun cuando éste, en virtud de alguna ley especial, esté exento del pago de contribuciones. **Lo anterior, independientemente del régimen fiscal bajo el cual haya sido contratado el trabajador y el tiempo de duración del servicio prestado.**

II. a V. ...

Artículo 15. Los patrones están obligados a

I. Registrarse e inscribir a sus trabajadores en el Instituto, comunicar sus altas y bajas, las modificaciones de su salario y los demás datos, dentro de plazos no mayores de cinco días hábiles. **Lo anterior, independientemente de la naturaleza del acto jurídico y el régimen fiscal bajo el cual haya sido contratado el trabajador y el tiempo de duración del servicio prestado.**

II. a IX. ...

Artículo 18. Los trabajadores tienen el derecho de solicitar al instituto su inscripción, comunicar las modificaciones de su salario y demás condiciones de trabajo y, en su caso, presentar la documentación que acredite dicha relación, demuestre el período laborado y los salarios percibidos, **independientemente de la naturaleza del acto jurídico y el régimen fiscal bajo el cual haya sido contratado el trabajador y el tiempo de duración del servicio prestado.**

Lo previsto en los dos párrafos precedentes no libera a los patrones del cumplimiento de sus obligaciones ni les exime de las sanciones y responsabilidades en que hubieran incurrido.

...

Transitorios

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

Artículo Segundo. Los patrones, cualquiera que sea la personalidad jurídica o la naturaleza económica, actividad o régimen de contribución, en un término de 30 días contados a partir de la entrada en vigor del presente decreto, deberán inscribir a todos los trabajadores que se encuentren en la situación laboral prevista en el presente decreto.

Dado en el Palacio Legislativo, a 31 de marzo de 2011.

Diputado Gerardo del Mazo Morales (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 124 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, somete a consideración del pleno de esta soberanía iniciativa bajo la consideración de con la siguiente

Exposición de Motivos

I. Los problemas de interpretación constitucional del artículo 124 constitucional.

En el debate constitucional contemporáneo se discute si hay normas constitucionales de diversa jerarquía. Carl Schmitt ¹ y muchos otros autores admiten que existen normas constitucionales con un núcleo o base más trascendente que otras, y que definen todo el ser constitucional. Son normas importantes, no por el nivel de detalle que puedan presentar sino por la materia que regulan. El artículo 124 de la Constitución contiene uno de los principios básicos para entender el constitucionalismo mexicano.

Este precepto se ocupa nada menos que del tema federal y consagra el principio que postula que “las facultades que no estén expresamente concedidas en la Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados”. Para algunos este principio proviene del constitucionalismo norteamericano (la enmienda décima de la Constitución de los Estados Unidos de América), pero que sin embargo difiere del modelo de ese país porque nuestro precepto aclara que las facultades federales tienen que estar *expresamente* señaladas. A simple vista el enunciado del 124 resolvería todos los problemas de distribución de competencias posibles, pues bastaría revisar si la atribución está expresamente reservada o no a los funcionarios federales para determinar si la competencia es federal o estatal. Sin embargo, el artículo 124 no puede interpretarse, sin hacer referencia a otras normas como las contenidas en los artículos 40, 41, 73, 115, 116, 117, 118, 119, 120, 121 y 122, entre otras.

Carpizo ² señala ocho reglas o principios para determinar o resolver los problemas de competencia. Estas reglas son: 1. Facultades atribuidas a la federación, 2. Facultades atribuidas a las entidades federativas; 3. Facultades prohibidas a la federación; 4. Facultades prohibidas a las entidades federativas; 5. Facultades coincidentes; 6. Facultades coexistentes; 7. Facultades de auxilio, y 8. Facultades que emanan de la jurisprudencia, ya sea reformando o adicionando esta clasificación.

La primera regla alude a las atribuciones que son de la federación, se puede solucionar aparentemente de manera fácil, si acudimos a las atribuciones expresas que se consignan en el artículo 73 y a las prohibiciones a las entidades federativas previstas en los artículos 117 y 118 de la Constitución. Sin embargo, como se sabe, la última fracción del artículo 73 establece facultades implícitas que son aquellas que el poder legislativo puede concederse a sí mismo o a cualquiera de los otros poderes federales como medio necesario para ejercitar alguna de las facultades explícitas, y esto último, como es obvio genera discusiones interpretativas y no siempre es fácil saber si la atribución está cobijada o comprendida por el carácter de implícito que menciona la Constitución. La doctrina nacional ³, en esto es más o menos abundante al igual que la jurisprudencia. Aunque la

intención del constituyente, fue que la puerta de las facultades implícitas de la fracción XXX del artículo 73 de la Constitución no constituyera una autorización para nuevas facultades, no siempre es sencillo establecer el límite o barrera adecuada.

La segunda regla implica facultades atribuidas a las entidades federativas, pues el artículo 124 señala que todas las facultades que no están expresamente atribuidas a los funcionarios federales se entienden reservadas a los estados, lo que significa que la Constitución establece una cláusula residual a favor de las entidades federativas. Sin embargo, la Constitución no sólo de manera residual sino de manera expresa u obvia concede facultades a los estados. Así, el artículo 5 párrafo segundo de la Constitución señala que “la ley determinará en cada estado, cuáles son las profesiones que necesitan título para su ejercicio...” o el artículo 27 fracción XVII que indica que “las leyes locales organizarán el patrimonio de familia...”. De manera obvia, por su parte, la Constitución faculta a los estados a darse su propia Constitución cuando el primer párrafo del artículo 41 dice que: “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, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución federal y las particulares de los estados...”.

La tercera regla entraña que hay atribuciones prohibidas a la federación. Así el segundo párrafo del artículo 24 dice: “El Congreso no puede dictar leyes que establezcan o prohíban religión alguna”.

La cuarta regla se refiere a las facultades prohibidas a las entidades federativas, prohibiciones que son de dos tipos: absolutas o relativas. Las absolutas son actos que nunca pueden realizar las entidades federativas. Las relativas son actos que en principio están prohibidos a los estados miembros, pero que con autorización del Congreso federal sí los pueden realizar. El artículo 117 determina obligaciones absolutas que en ningún caso los estados pueden efectuar. El artículo 118 establece prohibiciones relativas, pues indica que los estados con autorización del Congreso sí podrían realizarlas.

La quinta regla alude a las facultades coincidentes que son aquellas que tanto la federación como las entidades federativas pueden realizar, pero existen dos formas para su realización: La amplia y la restringida. La amplia permite que tanto la federación como los estados expidan bases sobre una misma materia sin fijar condición o limitación alguna. En cambio, la restringida concede, ya sea a la federación (lo que casi siempre ocurre) o a los estados, cierta preeminencia para fijar bases o criterios. Ejemplo de lo anterior es la fracción VIII del artículo 3 de la Constitución que dice “El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la república, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la federación, los estados y los municipios...”

La sexta regla distribuye las competencias entre la federación y los estados (coexistencia). Una parte corresponde desarrollarla a la federación y otra a los estados. Las fracciones XVI y XVII del artículo 73 de la Constitución conceden la facultad a la federación para legislar sobre salubridad general y sobre vías generales de comunicación, lo que significa que será competencia de los estados legislar sobre salubridad local y vías locales de comunicación.

La séptima regla indica facultades de auxilio en donde por disposición constitucional un nivel auxilia al otro.

La octava regla que se refiere a las facultades que emanan de la jurisprudencia, ha sido estudiada de manera pormenorizada por autores como González Oropeza ⁴, en donde demuestra como a través

de las decisiones de los tribunales, en amparos o controversias constitucionales, sobre todo en el pasado, han alterado el sistema competencial del estado mexicano, principalmente en materia impositiva, en donde la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha considerado coincidentes atribuciones que eran de los estados.

En el derecho mexicano se discute la existencia de atribuciones concurrentes. Mario de la Cueva y Carpizo ⁵ lo niegan, aduciendo el contenido de los artículos 16, 40, 41 y 103 constitucionales y argumentando que en nuestro sistema no hay una norma semejante a la prevista en el artículo 72 de la Ley Fundamental de Bonn que establece una auténtica cláusula de concurrencia, cuando esa norma señala que los *länder* pueden legislar, pero si la federación hace uso de su derecho legislativo, en ese momento se deroga la legislación local en todo lo que se oponga a la federal ⁶. Desde el punto de vista de estos autores, lo que en el derecho mexicano, el propio texto constitucional y la doctrina mencionan como concurrente es atribución coincidente. Para ellos no existiría nunca un problema de jerarquía entre las normas federales y las locales sino sólo de competencia. De esta manera, uno de ellos sostiene que la tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) que colocó por encima a los tratados de las leyes federales y locales, reconoce implícitamente, la existencia de leyes constitucionales y el aserto de que no existe nunca un problema de jerarquía entre las leyes federales y locales, pues son de la misma jerarquía, sino sólo de competencia ¹.

Desde nuestro punto de vista el esquema federal mexicano es una decisión política fundamental que está a debate en nuestro país. Los esfuerzos de la Conferencia Nacional de Gobernadores apuntan en el sentido de darle a las entidades federativas y municipios más competencias frente y respecto a la federación. También existe un esfuerzo tendente a revisar las llamadas atribuciones concurrentes, lo que Carpizo llama coincidentes, con el propósito de que la federación no asuma atribuciones amplias sino restringidas en su instrumentación, principalmente en materias vinculadas a lo fiscal. En el fondo de este debate está la modificación de cualquier vestigio del llamado *federalismo dual*, que según el profesor Corwin de la Universidad de Princeton, es un modelo que se ha caracterizado con cuatro elementos: 1) El gobierno central es un gobierno de poderes enumerados y especificados; 2) Los objetivos que el poder central puede promover de acuerdo con los preceptos constitucionales son limitados; 3) En sus ámbitos respectivos, el poder federal y los locales son igualmente soberanos; 4) La relación entre estos dos poderes es una relación más caracterizada por la tensión más que por la colaboración ⁸. Seguramente lo que se debe buscar en nuestro país son formas de federalismo más cooperativas con algunos rasgos competitivos entre las entidades federativas que se hagan cargo de las nuevas formas de organización territorial como el de las autonomías indígenas. En algunos trabajos académicos ⁹ he propuesto algunos elementos de este nuevo federalismo que desde mi punto de vista tendría que considerar lo siguiente:

1. Revisar los elementos subsistentes del federalismo dual y en todo caso introducir para las llamadas competencias coincidentes, coexistentes o concurrentes, a efecto de propiciar una fuerte descentralización y delegación administrativa a nivel municipal y estatal para evitar problemas de duplicidad administrativa o de doble o triple burocracia.
2. Incorporar a la Constitución un título federal que dé coherencia al entramado de competencias existentes entre la federación, estados y municipios y, en este esquema, sería necesario contemplar competencias para los estados en materia financiera.
3. El Senado debe ser el órgano legislativo del federalismo y para esto es imprescindible concederle atribuciones de coordinación, aprobación y control sobre políticas públicas que inciden en las competencias coincidentes, coexistentes y/o concurrentes.

4. En cuanto a las competencias financieras deben establecerse competencias en cada uno de los ámbitos: federal, estatal y municipal. Es necesario que la Constitución establezca las reglas de distribución sobre los ingresos participables, tanto en el impuesto sobre la renta como sobre impuestos indirectos y derechos. Las reglas de participación en los egresos y sobre el patrimonio del estado también deben estar previstas en la Constitución. Las reglas de armonización fiscal y de compensación deben ser precisadas desde la Constitución.

5. Toda teoría auténtica del federalismo debe tender a la unidad, la unidad de lo múltiple en el respeto a la pluralidad, en la negación del absolutismo, y en la afirmación de la relatividad. El federalismo es enemigo del centralismo pero, al mismo tiempo, es un defensor de la unidad en la diversidad. Por lo anterior, pieza clave de todo estado federal debe ser la defensa de la supremacía constitucional.

6. Para evitar cacicazgos, el federalismo auténtico debe permitir mecanismos de inspección federal que vigilen y garanticen el grado de democraticidad de las instituciones y comportamientos locales. En estos momentos de transición a la democracia, un federalismo mal entendido y peor practicado puede ser el principal vehículo de obstrucción de los partidos políticos nacionales, por ejemplo, mediante el expediente de los partidos locales o regionales que se opusieran, suscitando sentimientos regionalistas, al avance de los partidos nacionales y del desarrollo democrático, ya sea como una estrategia o fomento intencional del separatismo regionalista.

7. El nuevo federalismo requiere de instrumentos de armonización como aquéllos que establecen bases tributarias similares para todos los estados; acuerdos de recaudación para fijar un porcentaje que se destine a un fondo de fomento y compensación interterritorial; y, equilibrios verticales, esto es, fondos federales de fomento encargados de mantener un nivel de desarrollo homogéneo ¹⁰.

8. Hay una fuerte tendencia en nuestro medio de pensar que el estado federal implica exclusivamente una forma de organización territorial con descentralización y autonomía. Sin embargo, existen muchos modelos federales en donde lo trascendente no es la autonomía de base territorial, sino la autonomía que se entiende a partir de sociedades plurales con composición étnica diversa. En Bélgica se utiliza un modelo federal de este tipo. México podría analizar experiencias como la señalada, y mediante los mecanismos institucionales de este federalismo no territorial encontrar respuestas y soluciones a nuestra diversidad étnica.

9. Las modificaciones al vigente modelo federal debe plantearse desde la transformación del estado. La reforma al federalismo impacta al municipio, tiene que ver con la administración pública, seguramente reducirá las atribuciones del poder legislativo federal, limitará el papel tradicional del Ejecutivo, etcétera. Lo anterior significa que en México no requerimos ya de reformas parciales porque todas las instituciones están interrelacionadas. Nuestra transición a la democracia demanda un proyecto completo, un proyecto que piense el tipo de estado y de sociedad que queremos los mexicanos para el siglo XXI.

II. El propósito de esta iniciativa.

Ninguna federación es idéntica a otra. El mismo concepto de federalismo es polisémico y complejo. Como introduce Maurice Croisat al tema: "... Un autor estableció, en una obra dedicada a los conceptos de federalismo, una clasificación y un diccionario de más de 240 páginas a partir de las terminologías utilizadas tanto en obras científicas como de divulgación general" ¹¹.

Cuando Althusius (1562-1638) considerado por muchos el primer teórico del federalismo, estableció las primeras ideas modernas sobre el federalismo jamás pensó que la noción federal, su realidad y realizaciones, iban a tener múltiples y variados caminos. Montesquieu dijo incipientemente que la república federativa era una forma de gobierno basada en una convención según la cual varios cuerpos políticos consienten en transformarse en un estado más grande; es una sociedad de sociedades que construye una nueva ¹². El federalismo moderno no tiene por sujetos a ciudades, sociedades o estados, sino a ciudadanos. Es un arreglo, aunque no sólo institucional, en donde existe un reparto vertical o territorial de competencias entre niveles de gobierno, y cada uno de ellos, dispone de una soberanía limitada a su ámbito de competencia y, sólo los constituyentes “tienen la última palabra” a condición de que actúen en el marco del procedimiento de reforma constitucional para modificar, eventualmente, los equilibrios, los derechos y deberes recíprocos.

El arreglo institucional llamado federalismo tiene más de una categorización teórica. Es decir, hay distintas maneras de concebirlo, no sólo a partir de las normas constitucionales o legales o a la interpretación que los tribunales hacen de esas normas, sino a partir de su vivencia y desarrollo histórico. Podemos encontrar así distintos modelos federales o federalistas para intentar explicar los conceptos clave de este arreglo institucional, conocer sus características relevantes, sus variables cruciales, y las reglas o lógica del funcionamiento de cada modelo.

En esta iniciativa proponemos un federalismo armónico, en el que en las competencias coincidentes, coexistentes y concurrentes se observe el mayor equilibrio, armonía y simetría entre los tres órdenes de gobierno. En los niveles de gobierno deben ser observados estos principios para mantener una federación en donde sus partes estén en armonía y balance y, sin que los poderes centrales se impongan desmedidamente sobre los poderes estatales y municipales. Somos conscientes que en la realidad política de nuestro país, tanto durante la vigencia del antiguo régimen como en los tiempos que corren, ya sea por la vía de los hechos, del presupuesto, de la coordinación fiscal o, de las competencias jurídicas, las facultades de la federación se suelen colocar por encima de las competencias de las entidades federativas y de los municipios.

El federalismo de nuestro tiempo no puede ser dual, de competencias separadas entre la federación, los estados y los municipios. Se requiere de un federalismo auténticamente cooperativo, basado en los consensos y acuerdos entre las partes componentes de la federación. Ello exige de mucha discusión, participación, transparencia y voluntad entre los tres niveles de gobierno. Por eso, en esta iniciativa proponemos este equilibrio necesario e imprescindible para que ninguna de las partes de la federación tenga dominancias indebidas.

Insistimos en esta iniciativa en dos objetivos: 1) en el establecimiento de equilibrio, armonía y simetría entre las partes de la federación respecto a las competencias coincidentes, coexistentes y concurrentes; y 2) en la aprobación de las leyes generales, en donde se involucran los tres niveles de gobierno mediante la participación de las legislaturas de los estados, de suerte que las leyes generales sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas estatales.

Con ello lograremos que los principios de equilibrio, armonía y simetría entre los niveles de gobierno sobre las competencias coincidentes, coexistentes y concurrentes sean una realidad, pues las legislaturas locales tendrán la vía de participación para impedir cualquier atropello que entrañe la invasión en sus competencias o la subordinación irrestricta al poder federal. La iniciativa, como puede verse tiene a la vez un sentido federalista y democrático.

La propuesta que realizamos propone la adición de un párrafo segundo al artículo 124 que dirá: “En las competencias coincidentes, coexistentes y concurrentes, se observarán los principios de

equilibrio, armonía y simetría entre los tres niveles de gobierno. Las leyes generales se aprobarán por la mayoría de los presentes en ambas Cámaras y por la mayoría de las legislaturas locales”.

Nuestra iniciativa reconoce que federalismo y democracia son dos conceptos vinculados, aunque en el pasado se llegó a dudar de ello. Hoy en día es incuestionable la relación entre ambos. El federalismo es un concepto que refuerza el constitucionalismo y es superior al Estado unitario porque promueve la “gobernanza” y la existencia de un mayor número de centros con autonomía.

El federalismo tiene sustento en la tolerancia. Hace compatibles las distintas diversidades entre sí y las diversidades con la unidad. No es un modelo excluyente, de suma cero, sino de suma positiva en el que los miembros participan de las decisiones y de los beneficios. El equilibrio federalista tiene que ver con la reciprocidad, el compromiso y la cooperación. No se trata de una tolerancia indiscriminada, sin limitaciones, porque terminaría negándose a sí misma, sino de una tolerancia con límites, y éstos son los procedimientos democráticos y el respeto por los derechos humanos.

El federalismo implica que la política es pluralidad y que no existen los absolutos. Se da oportunidad para que las potencialidades locales se desarrollen a través de instituciones distintas a las de los poderes centrales, y mediante formas de organización social propias que deben convivir con otras maneras de organizarse política y socialmente.

El federalismo responde a la idea de democracia de consenso opuesta a la pura democracia de mayorías. Se entiende que las minorías poseen derechos y que ninguna de las partes del estado debe quedar excluida. La democracia de consenso suma, integra, respeta los derechos de las minorías y, en general es un modelo para sociedades diversas, heterogéneas y plurales. Es, sin lugar a dudas, el mejor método para organizar y otorgar autonomía a grupos sociales y políticos distintos.

En el federalismo se da vida a la idea del origen “contractualista” del poder y de la sociedad. Las partes se unen para integrar un todo. El estado se concibe como una entidad integrada por unidades autónomas, lo que favorece la concepción de que las comunidades cuentan con derechos básicos que son intocables. El federalismo cuando se entiende a partir de los principios de equilibrio, armonía y simetría, tiene una fuerte dosis de legitimidad democrática por la oportunidad que tienen los miembros de participar, de decidir y de recibir beneficios de manera equitativa.

Por lo expuesto y fundado, proponemos la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto

Que adiciona un párrafo segundo al artículo 124 constitucional con el propósito de establecer los principios de equilibrio, armonía y simetría entre los tres niveles de gobierno respecto a las competencias coincidentes, coexistentes y concurrentes y para que las leyes generales sean aprobadas también por la mayoría de las legislaturas locales.

Artículo Único. Se adiciona un segundo párrafo al artículo 124 constitucional, para quedar en los siguientes términos:

“Artículo 124. Las facultades...

En las competencias coincidentes, coexistentes y concurrentes, se observarán los principios de equilibrio, armonía y simetría entre los tres niveles de gobierno. Las leyes generales se aprobarán por la mayoría de los presentes en ambas Cámaras y por la mayoría de las legislaturas locales”.

Transitorios

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

Notas

1. Schmitt, Carl, *Teoría de la Constitución* , Editora Nacional, México, 1961.
2. Carpizo, Jorge, “Comentario al artículo 124”, en *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones* , México, Miguel Ángel Porrúa y Cámara de Diputados, tomo XII, 2000, pp. 953 y ss.
3. Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano* , México, Porrúa, 1997, pp. 123 y ss.
4. González Oropeza, Manuel, *El Federalismo* , México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1995, pp. 11-20 y 101-119.
5. Carpizo, Jorge, *La Constitución mexicana de 1917* , México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1982, p. 252 y ss.
6. Parejo, Luciano, *La prevalencia del derecho estatal sobre el regional* , Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1981.
7. Carpizo, Jorge, “Los tratados internacionales tienen una jerarquía superior a las leyes federales. Comentario a la tesis 192,867 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación”, en *Nuevos Estudios Constitucionales* , México, Porrúa y Universidad Nacional Autónoma de México, 2000, pp. 493-498.
8. Corwin, Edward S., “The passing of Dual Federalism”, en MCCLOSKEY, Robert G., (ed), *Essays in Constitutional Law* , Nueva York, Alfred A. Knopf, 1957.
9. Cárdenas Gracia, Jaime, “México a la luz de los modelos federales”, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado* , México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, número 110, mayo-agosto, 2004, pp. 479-510.
10. Ruiz Huerta, Jesús y Muñoz de Bustillos, Rafael, *Estado Federal-Estado Regional: la financiación de las comunidades autónomas* , Salamanca, España, Diputación de Salamanca, 1986.
11. Croisat, Maurice, *El federalismo en las democracias contemporáneas* , Editorial Hacer/Fundació Rafael Campalans, Barcelona, España, 1994, p.15.
12. Charles-Louis de Secondat, Barón de la Brede y de Montesquieu, *Del espíritu de las Leyes* , Libro IX, “De las leyes en su relación con la fuerza defensiva”, Editorial Tecnos, Madrid, España, 1998, p. 91.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 5 de abril de 2011.

Diputado Jaime Fernando Cárdenas Gracia (rúbrica).

QUE REFORMA, ADICIONA Y DEROGA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO JOSÉ RICARDO LÓPEZ PESCADOR, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

José Ricardo López Pescador, diputado del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional de la LXI Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, 72 y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 6o., fracción I, 77, 78, 182 y demás relativos del Reglamento de la honorable Cámara de Diputados, somete a consideración del pleno de la honorable Cámara de Diputados la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con la finalidad de proponer un nuevo diseño institucional para la organización del Poder Judicial de la Federación, conforme a la siguiente

Exposición de Motivos

La inseguridad que priva en nuestro país, derivada de la acción más decidida de la delincuencia organizada para disputar territorios e imponer su voluntad por encima del Estado de Derecho, desafía, no sólo a la organización política estatal, sino a la sociedad misma. El avance de los grupos delictivos ha puesto de manifiesto la red de complicidades que existe entre personas que tienen encomendada una función pública y los integrantes de la delincuencia organizada.

Esa connivencia hace ineficaz el aparato de seguridad nacional, así como las políticas públicas para mejorar las áreas de procuración e impartición de justicia. El propio presidente de la República ha denunciado públicamente la ineficacia del sistema judicial en nuestro país, y la vulnerabilidad de los cuerpos encargados de la procuración de justicia.

Las reformas aprobadas en materia penal, cuya implementación se encuentra en proceso, mediante la cual se implantó en México un nuevo sistema de enjuiciamiento e incorpora los juicios orales, así como la más reciente acción ciudadana que pretende enfatizar sobre la necesidad de videograbar los procesos penales, a partir de la exhibición del documental denominado *Presunto culpable*, son medidas buenas y deseables, pero insuficientes, por estar referidas a un ámbito limitado del grave problema, más amplio y complejo de la justicia mexicana que, sin duda, se extiende a todos los procedimientos judiciales de las diversas ramas del derecho.

Por esa razón, se requiere de la participación decidida e imaginativa de todos los sectores de la sociedad mexicana, para diseñar propuestas con una incidencia transversal que modifique radicalmente nuestro sistema de administración de justicia, en todos los aspectos que resulta deseable y necesario mejorar, sin desatender las prácticas positivas que han probado su eficacia. Esta propuesta de reforma constitucional se inscribe en ese contexto, toda vez que pretende ser el sustento de una verdadera política pública que modifique la estructura orgánica del Poder Judicial de la Federación, con tres objetivos centrales: **1.** Hacer viable la independencia a los jueces, incluso respecto de entes del propio sistema judicial, evitando la determinación política y subjetiva que impera en el nombramiento y promoción de los servidores del Poder Judicial; **2.** Separar de manera definitiva y sin excepciones de ninguna índole las funciones jurisdiccionales de las relativas a la administración y gobierno de la organización judicial que desafortunadamente en el Poder Judicial Federal de México continúan desempeñándose por la Suprema Corte, circunstancia que pone en una situación muy vulnerable a los señores ministros, en la medida en que cualquier error, o alguna

decisión que se estime inoportuna, en la administración de recursos públicos podría utilizarse como medida de presión, por los factores reales de poder para orientar la resolución tendenciosa en casos difíciles y sujetos a interpretación, además del natural conflicto de intereses que se generan con esa función no jurisdiccional; y 3. Otorgar al Consejo de la Judicatura Federal funciones para que administre el Estatuto del Ministerio Público, medida que en forma gradual conducirá, sin duda, a la autonomía de esa institución, por un medio institucional y seguro.

Las vertientes de la reforma se fundan en la experiencia de la consolidación de los Consejos de la Magistratura y de la Judicatura que sin restricciones o limitaciones se han implantado, con gran convicción política y visión de Estado, respetándoles la independencia y autonomía que requieren, en países pertenecientes al mismo sistema que el nuestro, donde han dado magníficos resultados y han contribuido como en el caso italiano a minar los índices de corrupción y el restablecimiento de la paz social y del estado de derecho, opacando la acción de las mafias y fincando las responsabilidades a los servidores públicos, sin distinción alguna.

La iniciativa propone reformar los artículos 94, 97, 99, 100 y 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El artículo 94, con la finalidad de eliminar la excepción de que el Consejo de la Judicatura Federal asuma las funciones de administración, vigilancia y disciplina en el ámbito, respecto de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Esta extraña excepción es típica de México, por eso se propone derogarla, con la finalidad de que el Consejo asuma en plenitud las funciones no jurisdiccionales del Poder Judicial de la Federación.

El último párrafo del artículo 97 debe modificarse para precisar que los magistrados de circuito y los jueces de distrito deberán protestar el desempeño de su encargo, en los términos exigidos por la Constitución, exclusivamente ante el Consejo de la Judicatura, derogándose la obligación de hacerlo ante la Suprema Corte, formalismo mediante el cual se acentúa la visión de dependencia de los jueces respecto de la Suprema Corte, cuando de manera práctica debe protestarse el cargo, ante la autoridad que tiene la facultad exclusiva para designar a esos servidores judiciales.

Se propone modificar los párrafos segundo, décimo y décimo segundo del artículo 99 con la finalidad de reconocer las facultades que debe tener el Consejo de la Judicatura Federal en materia de administración, vigilancia, disciplina y presupuestales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, derogando las que dan sustento y otorgan esas facultades a la Comisión Especial de Integración Mixta, donde se reconoce participación a dos magistrados de la Sala Superior de ese Tribunal, uno de ellos el presidente quien asumía además la presidencia de dicha comisión. Asimismo, se propone modificar el sistema de elección de los magistrados electorales que integran las Salas Regionales, para que los designe, mediante procedimientos objetivos, imparciales y transparentes el Consejo de la Judicatura Federal, eliminando la participación de los órganos políticos que actualmente concurren para su designación, es decir el presidente de la República y el Senado de la República.

La iniciativa que someto a consideración de esta soberanía, propone una reforma profunda del artículo 100 de la Constitución, que afecta a los párrafos, primero, segundo, cuarto, quinto, séptimo, octavo y décimo, con la finalidad de cambiar la naturaleza jurídica del Consejo por el de un organismo público autónomo, el cual asumirá las funciones no jurisdiccionales de los tribunales, en forma autónoma e independiente de las atribuciones jurisdiccionales exclusivas de los jueces, además, la autonomía planteada permitirá al Consejo administrar el Estatuto del Ministerio Público, evitando el posible conflicto de intereses, entre las funciones ministeriales de investigación o de parte acusatoria en los procesos, que la representación social asume, y las propiamente jurisdiccionales.

Para que el renovado Consejo de la Judicatura Federal cumpla con las nuevas atribuciones que se le otorgan, se propone modificar su composición y estructura. De esta forma se plantea que el Consejo se integre por once consejeros, uno de ellos los presidirá, por periodos de dos años. El órgano contará con dos secciones, una para atender las funciones no jurisdiccionales del Poder Judicial y la otra para administrar el Estatuto del Ministerio Público. El presidente del Consejo, quien en términos que establezca la Ley tendrá la representación del mismo y dirigirá las sesiones del pleno, no integrará sección.

Asimismo, se propone que de los once consejeros seis, es decir, la mayoría, provengan de la rama judicial, dos designados por el Ejecutivo federal y tres por el Senado de la República, los designados por éstos órganos de representación popular, deben provenir preferentemente de la actividad profesional independiente, de la academia y del servicio público no judicial, para cumplir con el propósito de evitar la toma de decisiones con visión parcial. Se incorpora un novedoso sistema de elección de los consejeros provenientes del ámbito judicial, mediante la elección por lista, prohibiendo la propaganda, campañas o cualquier acto de proselitismo, sancionándose con la pérdida permanente a ser electo para ese encargo a quienes infrinjan dicha prohibición. Los electores conformarán un Colegio Electoral de Juzgadores Federales, al que concurrirán en forma individual los señores ministros, magistrados y jueces de Distrito, en circunstancias de igualdad, para elegir y ser electos consejeros. Los procedimientos electorales y la conformación de los órganos electorales, incluyendo la Comisión encargada de vigilar, declarar resultados y resolver impugnaciones, estarán regulados por la ley, apegándose a los principios enunciados. Esta forma de elección que impide la politización de los procesos, pero garantiza que el órgano encargado del estatuto de los jueces y ministerio público no esté sujeto a una decisión autoritaria, ni obedezca a grupo de poder alguno, le permitirá actuar en sus decisiones de manera imparcial y permeará a todo el sistema, concretándose la posibilidad de que los servidores públicos que tienen encomendadas labores de procuración y administración de justicia sean personas con verdadera vocación, con el perfil y la capacitación adecuada, para aplicar invariablemente el contenido de la norma jurídica.

Por otra parte, se reconoce al Consejo la facultad para emitir acuerdos generales que sólo serán impugnados por las partes a quienes les cause un agravio, ante la Suprema Corte. De igual forma, se elimina la potestad de la Suprema Corte para dictar los lineamientos que debe acatar el Consejo para emitir Acuerdos en el ámbito de su competencia. Se deja como potestativa la atribución del Consejo para recabar opinión de la Suprema Corte o del Procurador General de la República, sin que sea vinculatoria, en la emisión de acuerdos generales, con la finalidad de respetar el grado de autonomía constitucional que se otorga al organismo.

Finalmente se plantea dar un paso inicial en un proceso que podría ser gradual, para que en el ámbito de una institución consolidada, como lo es el Consejo de la Judicatura Federal, se administre fuera del ámbito del Poder Ejecutivo el Estatuto del Ministerio Público, por primera vez, después de la emisión de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo que redundará en una autonomía, especialización y posibilidad de una carrera ministerial que pudiere alternarse con la judicial, por eso se establece la atribución correspondiente del Consejo en el artículo 102 del texto fundamental.

Las propuestas que someto a su consideración trastoca de manera radical el modelo institucional de organización judicial, pero resulta una medida necesaria, para ubicar la acción legislativa a la altura de las circunstancias que exige nuestro país, no olvidemos que estamos en una situación de emergencia y no podemos darnos el lujo de seguir esperando el transcurso del tiempo para tomar las determinaciones que nos corresponde, y nos exigen las nuevas generaciones, por encima de los privilegios de la jerarquía judicial, pues el modelo actual fue rebasado en varios de sus

componentes, y por ello solicito iniciar el diálogo constructivo que genere los concesos en torno a la reforma constitucional contenida en la presente iniciativa.

Por lo anteriormente expuesto y con fundamento en las disposiciones invocadas en el proemio, someto a la consideración del pleno de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, el siguiente proyecto de

Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único. Se reforman, adicionan y derogan los artículos 94, 97, 99, 100 y 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 94. ...

La administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación estarán a cargo del Consejo de la Judicatura Federal en los términos que, conforme a las bases que señala esta Constitución, establezcan las leyes .

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

Artículo 97. ...

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

Los magistrados de Circuito y los jueces de Distrito protestarán ante el Consejo de la Judicatura Federal.

Artículo 99. ...

Para el ejercicio de sus atribuciones, el Tribunal funcionará en forma permanente con una Sala Superior y salas regionales; sus sesiones de resolución serán públicas, en los términos que determine la ley. Contará con el personal jurídico y administrativo necesario para su adecuado funcionamiento, **conforme a la autorización del Consejo de la Judicatura Federal .**

...

...

I. ...

II. ...

...

...

III. ...

IV. ...

V. ...

VI. El Consejo de la Judicatura Federal resolverá los conflictos o diferencias laborales entre el Tribunal Electoral y sus servidores, en los términos que establezca la Ley.

VII. ...

VIII. ...

IX. ...

...

...

...

...

...

La administración, vigilancia y disciplina en el Tribunal Electoral corresponderán, al Consejo de la Judicatura Federal. El presupuesto del Tribunal será preparado por el citado Consejo que lo integrará al proyecto de Presupuesto del Poder Judicial de la Federación. El Tribunal expedirá su Reglamento Interno y los acuerdos generales para su adecuado funcionamiento.

...

Los Magistrados Electorales que integren la sala Superior serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. **Los magistrados electorales que integren las salas regionales serán designados por el Consejo de la Judicatura Federal, siguiendo el mismo procedimiento para el nombramiento de los magistrados de Circuito del Poder Judicial de la Federación.** La elección de quienes las integren será escalonada, conforme a las reglas y al procedimiento que señale la ley.

...

...

...

Artículo 100. El Consejo de la Judicatura Federal será un organismo público autónomo con independencia de gestión y presupuestaria, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios.

El Consejo se integrará por **once** miembros; **seis** consejeros provenientes del Poder Judicial de la Federación, electos por el Colegio Electoral de Juzgadores Federales, órgano que estará integrado por la totalidad de los señores ministros, magistrados y jueces, quienes concurrirán individualmente y sin diferencia tendrán derecho a un voto. La elección de los consejeros se realizará mediante la votación por listas, quedando estrictamente prohibido cualquier acto de proselitismo, campaña o difusión, por parte de los juzgadores con posibilidad de ser electos

consejeros, sancionándose a los infractores con la inhabilitación permanente para ser considerado a ese cargo. La ley orgánica establecerá los requisitos de elegibilidad, regulará el procedimiento de elección, así como la conformación administrativa y competencia del Colegio Electoral de Juzgadores Federales y de los órganos encargados de vigilar, declarar los resultados y resolver las impugnaciones del proceso de elección de los consejeros provenientes del Poder Judicial de la Federación. Los otros cinco consejeros serán designados dos por el presidente de la República y tres por el Senado de la República, de profesionistas independientes, académicos o servidores públicos que no provengan de la carrera judicial o de las áreas de procuración de justicia. El primer día hábil de cada dos años, el pleno del Consejo elegirá de entre sus miembros al consejero presidente.

...

El Consejo funcionará en pleno o en comisiones. El pleno resolverá sobre la designación, adscripción, ratificación y remoción de magistrados, jueces y **agentes de ministerio público federal**, así como de los demás asuntos que la ley determine. **Se conformarán dos secciones compuesta por 5 consejeros, una encargada del estatuto judicial y la otra del Estatuto del Ministerio Público, alternándose el 1 de enero de cada año los integrantes de las secciones; el presidente del Consejo de la Judicatura Federal no integrará ninguna de las secciones. Los consejeros, con independencia de la sección a la que se les adscriba, deberán participar en las comisiones del Consejo .**

Los consejeros durarán cinco años en su cargo, serán substituidos de manera escalonada, y no podrán ser nombrados para un nuevo período.

...

La ley establecerá las bases para la formación y actualización de funcionarios, así como para el desarrollo de la carrera judicial **y del Ministerio Público, las cuales se regirán** por los principios de excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo e independencia.

De conformidad con lo que establezca la ley, el Consejo estará facultado para expedir acuerdos generales para el adecuado ejercicio de sus funciones. El Consejo podrá solicitar a la Suprema Corte de Justicia y al procurador general de la República, opinión para expedir los acuerdos generales que considere necesarios para asegurar un adecuado ejercicio de la función jurisdiccional federal y del Estatuto del Ministerio Público. La ley establecerá los términos y procedimientos para impugnar, por parte de los afectados, mediante recurso de revisión los referidos acuerdos ante el pleno de la Suprema Corte, mismos que podrán inaplicarse a los recurrentes cuando se haya decretado su invalidez, por mayoría de cuando menos ocho votos de los señores ministros.

...

El Consejo elaborará el presupuesto del Poder Judicial de la Federación, incluyendo el de la Suprema Corte de Justicia, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y del Ministerio Público de la Federación. El presupuesto así elaborado será remitido por el presidente del Consejo de la Judicatura para su inclusión en el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación. La administración de la Suprema Corte de Justicia corresponderá al Consejo de la Judicatura Federal .

Artículo 102.

A. La ley organizará el Ministerio Público de la Federación, cuyos agentes serán nombrados y removidos por el Consejo de la Judicatura Federal, de conformidad con el estatuto que establezca la ley respectiva. El Ministerio Público de la Federación estará presidido por un procurador general de la República, designado por el Titular del Ejecutivo federal con ratificación del Senado o, en sus recesos, de la Comisión Permanente. Para ser Procurador se requiere: ser ciudadano mexicano por nacimiento; tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación; contar, con antigüedad mínima de diez años, con título profesional de licenciado en derecho; gozar de buena reputación, y no haber sido condenado por delito doloso. El procurador podrá ser removido libremente por el Ejecutivo.

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

Artículos Transitorios

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

Segundo. Los consejeros que están en funciones las concluirán, según el periodo para el que fueron electos, con excepción del presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que dejará su función de presidente del Consejo al momento en que se integre el nuevo Consejo de la Judicatura Federal. Para complementar la nueva integración, los órganos encargados de elegir o designar lo harán en un plazo de sesenta días a partir de que entre en vigor la reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y de la Procuraduría General de la República, para incorporar las reformas contenidas en el presente decreto.

Tercero. El legislador ordinario deberá realizar la reforma legal para incorporar el contenido del presente decreto, dentro del improrrogable plazo de sesenta días posteriores a la entrada en vigor de éste instrumento.

Cuarto. La alternancia de los consejeros en las secciones en que se divide a que se refiere el cuarto párrafo del artículo 100 del texto reformado de la Constitución, se realizará a partir del primer día del año calendario del que entre en funciones el nuevo Consejo de la Judicatura, siempre que se hubieren tenido, en esa primera ocasión, una adscripción mínima de seis meses en las secciones, antes de la fecha de cambio, de lo contrario por única ocasión para regularizar esa circunstancia, se prorrogará por el periodo del año calendario siguiente la adscripción en las secciones.

Quinto. La transferencia de los recursos materiales, financieros y presupuestarios, así como la reasignación de los servidores públicos en términos de la presente reforma se realizará sesenta días después de la entrada en vigor de la reforma legislativa señalada en los artículos segundo y tercero transitorios.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a 5 de abril de 2011.

Diputado José Ricardo López Pescador (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 93 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO JUAN GERARDO FLORES RAMÍREZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PVEM

Problemática

La rendición de cuentas es un aspecto fundamental en el buen funcionamiento de un régimen democrático, por lo que dejar al arbitrio del Poder Ejecutivo la determinación del tiempo y oportunidad para informar y precisar el estado que guarda cada uno de los ramos de la Administración Pública Federal, constituye un aspecto que debilita la buena marcha de nuestras instituciones y atenta contra los principios buen gobierno y transparencia.

Argumentación

El equilibrio de poderes en las democracias modernas constituye uno de los temas de gran trascendencia en el debate político contemporáneo.

Tradicionalmente, en la teoría política, este tema se aborda desde la perspectiva del sistema de pesos y contrapesos entre los órganos del poder público en el que los propios órganos del Estado deben limitarse y frenarse entre sí para evitar la excesiva concentración de poder en uno solo de ellos, sirviendo para tales propósitos también que las funciones y atribuciones que a cada uno corresponden se encuentren definidas y delimitadas en las leyes.

En la actualidad, la noción del equilibrio de poderes, constituye una garantía para la existencia de un verdadero Estado de Derecho, pues más allá de ser en esquema de contrapesos, es un instrumento de control del poder público que se vincula al respeto irrestricto de los derechos humanos de los gobernados, al limitar la actuación de los órganos de gobierno a las leyes que les dotan de competencia.

El equilibrio de los poderes públicos, entre otras cosas, sugiere el fortalecimiento del Poder Legislativo, confiriéndole rasgos parlamentarios al sistema político dotándolo de mecanismos que aumenten su capacidad planificadora, fiscalizadora y ratificadora sobre acciones y decisiones del Poder Ejecutivo para que, finalmente éste, ejercite la rendición de cuentas de sus actos a las cámaras legislativas que representan tanto a las entidades federativas, en el caso del Senado, como al propio pueblo, en el caso de los diputados.

La transparencia y la rendición de cuentas son elementos indispensables y complementarios para el funcionamiento de la democracia; la transparencia poco aporta sin una simbiótica rendición de cuentas. La vigencia y observancia de ambos requiere de mecanismos y ejercicios que garanticen instituciones abiertas a la inspección y al escrutinio público, más en aquellas que su función se orienta a la disposición y ejecución de recursos económicos, materiales o humanos.

Considerando que en nuestro país, sobre todo, los recursos económicos resultan siempre escasos, las instituciones públicas deben estar obligadas a informar, justificar y explicar el ejercicio de éstos, así como los avances de los programas o las desviaciones respecto a los mismos ante los representantes de contribuyentes y de los mexicanos en general.

La captación de ingresos por parte del gobierno federal, incluye sin duda alguna la correspondiente a las contribuciones que los mexicanos hacen al erario federal a través del pago de impuestos, derechos, sanciones, multas, etc., y que sin lugar a dudas significan la suma de enormes esfuerzos individuales y colectivos en las diversas gamas de la actividad económica en nuestro país, por ello, no debe escatimarse esfuerzo alguno en transparentar puntualmente el uso de los recursos que por un lado provienen de las contribuciones de los mexicanos, y por otro, de los ingresos que generan las diversas instituciones y organismos públicos. En este sentido, es imperativo que el ejercicio de rendición de cuentas al que nos referimos implique al menos el mismo grado de esfuerzo de la colectividad y que se haga de manera oportuna.

El desempeño de funcionarios y servidores públicos responsables de administrar, destinar y ejecutar el gasto público debe estar acotado por reglas que, garantizando transparencia y rendición de cuentas, limiten la discrecionalidad del poder político. La transparencia reduce los espacios de corrupción; la rendición de cuentas evidencia a funcionarios que hacen mal uso de los recursos y persiguen, con sus actos y/o los de sus subordinados, propósitos distintos a los expresamente conferidos por la ley.

La realidad política de nuestro país ha demostrado, hasta la fecha de hoy, que la función pública se reconoce no como una responsabilidad de Estado regulado por un régimen de derecho, sino como un instrumento para premiar lealtades partidistas propias de un régimen de recompensas. Es así como en México, los funcionarios públicos tienden a realizar su encargo rindiendo cuentas no a los ciudadanos, sino a quienes los designaron en sus encargos, es decir, a los titulares del Poder Ejecutivo, ya sea al Presidente de la República o al Gobernador de alguna entidad federativa.

La discrecionalidad en el ejercicio de la función pública, la complacencia ante el poder, la lealtad al partido, la dádiva, el nepotismo o el compadrazgo, se han antepuesto a cualquier mecanismo o ejercicio de transparencia, acceso a la información y, en particular, rendición de cuentas.

En México, después de la elección federal de 1997, el partido que ostentó la Presidencia de la República, hasta entonces, perdió la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados. A partir de ese momento, y hasta la fecha, ningún partido ha podido conseguir la mayoría absoluta en esta Cámara, incluso en la elección federal de 2000, cuando se dio la alternancia en la presidencia, y también en las elecciones federales de 2006 y 2009. De tal manera, el Titular del Ejecutivo así como cualquiera de los partidos han carecido de mayoría absoluta en ambas cámaras.

En sistemas políticos con realidades como la nuestra, la rendición de cuentas deja de ser un acto protocolario para devenirse como un mecanismo eficaz de control político, es decir, un contrapeso al poder del Poder Ejecutivo; pero una rendición de cuentas efectiva requiere de veracidad y oportunidad en la presentación y comparecencia de los servidores públicos ante el Congreso, y de consecuencias penales para quien se conduzca con falsedad o pretenda retrasar el proceso mediante el cual se da dicha rendición de cuentas.

El artículo 93 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ha sido reformado en cinco ocasiones, en específico en los años 1974, 1977, 1994, 2007 y 2008, modificándose con reformas que han buscado obligar a los encargados de despacho a comparecer para dar cuenta del estado que guardan los negocios públicos de los que son responsables. Sin embargo, hasta el momento no se ha establecido un término para que de manera oportuna se presenten ante el Congreso, ni sanción alguna para su incumplimiento.

A pesar que en el espacio del acceso a la información se logró la promulgación de una Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, debemos reconocer que no hay instrumentos fuertes, independientes y eficaces para obligar a los funcionarios públicos a rendirle cuentas al contrapeso gubernamental, es decir, al Poder Legislativo. Brindar instrumentos para el acceso a la información pública, sin establecer mecanismos de rendición de cuentas, es transparencia ineficaz; acceso a la información sin mecanismos de control, ni aplicación de sanciones, es simulación democrática.

En este contexto, no debemos pasar por alto que la anterior titular de la Secretaría de Energía, la doctora Georgina Kessel Martínez, quien hasta el 13 de diciembre de 2010 acudió para comparecer ante la Comisión de Energía de la Cámara de Diputados con el propósito de llevar a cabo la Glosa del Cuarto Informe de Gobierno; o bien el caso del Secretario del Trabajo y Previsión Social, el licenciado Javier Lozano Alarcón, quien aún no cumple con esta obligación.

Aunado a lo anterior, en años pasados también han sucedido casos similares, como en el sexenio del presidente Vicente Fox Quesada y los primeros cuatro años del gobierno del presidente Felipe Calderón Hinojosa, en los que si bien algunos Secretarios se presentaron dentro de los primeros 45 días, en otros casos fueron hasta después de este lapso, o bien no acudieron a ninguna reunión para dar cumplimiento a la glosa del informe.

Veamos una serie de ejemplos con naturaleza inconvenientemente reiterativa:

Con posterioridad al cuarto Informe de Gobierno del presidente Vicente Fox, presentado con fecha primero de enero de 2004, acudieron a comparecer y rendirle cuentas a esta Soberanía:

- El Secretario de Turismo, Rodolfo Elizondo Torres, hasta el 26 de octubre.
- El Secretario de Relaciones Exteriores, Luis Ernesto Derbez Bautista, hasta el 27 de octubre.
- El Director General del ISSSTE, Benjamín González Roaro, hasta el 27 de octubre.
- El Procurador General de la República, Rafael Macedo de la Concha, hasta el 28 de noviembre.

Con relación al sexto Informe de Gobierno del mismo presidente Fox, presentado con fecha primero de enero de 2006, acudieron a comparecer y rendir cuentas a esta Soberanía:

- El Secretario de Educación Pública, Reyes Tamez Guerra, hasta el 30 de octubre.
- El Secretario de la Función Pública, Eduardo Romero Ramos, hasta el 30 de octubre.
- El Secretario de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, Francisco Javier Mayorga Castañeda, hasta el 31 de octubre.
- El Secretario de Energía, Fernando Canales Clariond, hasta el 31 de octubre.
- El Secretario de Medio Ambiente y Recursos Naturales, José Luis Luege Tamargo, hasta el 31 de octubre.
- El Secretario de Seguridad Pública, Eduardo Medina Mora Icaza, hasta el 14 de noviembre.

Por lo que respecta al primer Informe de Gobierno del presidente Felipe Calderón, presentado el primero de septiembre de 2007:

- El Secretario de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Juan Rafael Elvira Quesada, hasta el 17 de octubre.
- La Secretaria de Educación Pública, Josefina Vázquez Mota, hasta el 31 de octubre.

Por lo que respecta al segundo Informe de Gobierno del presidente Felipe Calderón, presentado el primero de septiembre de 2008:

- El Secretario de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, Alberto Cárdenas Jiménez, hasta el 2 de octubre.
- La Secretaria de Educación Pública, Josefina Vázquez Mota, hasta el 14 de octubre.

Por lo que respecta al tercer Informe de Gobierno del presidente Felipe Calderón, presentado el primero de septiembre de 2009:

- El Secretario de Salud, José Ángel Córdova Villalobos, hasta el 14 de octubre.
- El Secretario de Economía, Gerardo Ruiz Mateos, hasta el 15 de octubre.
- El Secretario del Trabajo y Previsión Social, Javier Lozano Alarcón, hasta el 22 de octubre.

Por lo que respecta al cuarto Informe de Gobierno del presidente Felipe Calderón, presentado el primero de septiembre de 2010:

- La Secretaria de Turismo, Gloria Guevara Manso, hasta el 12 de octubre de 2010.
- La Secretaria de Relaciones Exteriores, Patricia Espinoza Cantellano, hasta el 13 de octubre.
- El director general de Pemex, Juan José Suarez Coppel, hasta el 13 de octubre.

Tal como se mencionó anteriormente:

- La Secretaría de Energía, Georgina Kessel Martínez, hasta el 13 de diciembre de 2010.
- El Secretario del Trabajo, Javier Lozano Alarcón, quien al día de hoy no ha comparecido.

La dilación vista en los casos anteriores ha sido inexcusable y afecta de manera importante el examen que de manera oportuna los Diputados y Senadores puedan hacer de la gestión del estado que guarda la Administración Pública, afectando primordialmente la valoración oportuna que todos los mexicanos puedan hacer de dicha gestión, a través de sus representantes en el Congreso de la Unión.

En el ámbito internacional, podemos observar que regularmente, la presencia del gobierno en las sesiones parlamentarias es un rasgo característico de los sistemas democráticos modernos. Cabe

destacar que no en todos los países es obligatoria la presencia de los funcionarios ante las cámaras legislativas, pero si tiende a ser lo deseable.

Atendamos la conceptualización del término “comparecencia” en el ordenamiento español:

El concepto de comparecencia es una facultad del parlamento español, que consiste en citar a los altos funcionarios a que concurran a las cámaras (Congreso de los Diputados y Senado), con el propósito de rendir los informes verbales que éstas les soliciten, así como también puede tratarse de la presencia de los miembros del gobierno, a petición propia, para realizar simplemente una exposición. Con lo cual, sólo basta la presencia de un alto funcionario ante las cortes generales, con su correspondiente exposición, para ser considerada por nosotros como una sesión informativa del gobierno o comparecencia, ya sea por propia iniciativa o a petición del parlamento, pudiendo ser o no sometido a las preguntas y observaciones.

Dentro del contexto descrito, el artículo 110 de la Constitución Española es uno de los que definen como parlamentario el sistema instaurado en España: el gobierno resulta obligado a comparecer ante las cámaras y sus comisiones, posibilitándose así la fiscalización y control directos que son de regla en este sistema.

La obligación de comparecer se dispone con relación a las dos cámaras, Congreso y Senado, por lo que ambas pueden, y de hecho así lo hacen, requerir la comparecencia de cualquier miembro del gobierno.

En caso de incumplimiento de los requerimientos de comparecencia no están previstas sanciones distintas de las puramente políticas, salvo las penales para las que se produzcan en el ámbito de las comisiones de investigación. Las cámaras pueden reaccionar expresando su rechazo a través de proposiciones no de ley, quejas durante los debates, etcétera. El Congreso cuenta además con la posibilidad de presentar una moción de censura.

La facultad de los miembros del gobierno de asistir a las sesiones parlamentarias es la otra cara de la moneda de la obligación de hacerlo cuando sean requeridos. Teóricamente, el gobierno está interesado en dicha presencia, pues precisamente es aquel parlamento el principal foro político del país. A través de éste, puede dar a conocer su programa y las adaptaciones que se vayan imponiendo, así como cuantas razones puedan justificar sus decisiones y omisiones.

Esta facultad gubernamental está presente en los sistemas parlamentarios. Prueba de ello es lo dispuesto en los artículos 64 de la constitución italiana, 31 de la constitución francesa y, sobre todo, habida cuenta de su influencia en la española, 43 de la Ley Fundamental de Bonn. A diferencia de estos textos, la constitución española no precisa cuándo deben ser escuchados los miembros del gobierno por las cámaras. Pero el artículo 70.5 del Reglamento del Congreso dispone que esto debe ocurrir “siempre que lo soliciten”. Lo mismo establece el artículo 84.4 del Reglamento del Senado.

Por su parte, las comisiones permanentes que corresponden a departamentos del gobierno fiscalizan la administración de los departamentos pertinentes del poder ejecutivo, ya sea por iniciativa propia o a solicitud de la cámara. En ocasiones, estas funciones están determinadas en las Normas de procedimiento.

Por ejemplo, en el apartado 4) del artículo 49 del Reglamento del Parlamento Lituano se establece que una de las principales facultades de las comisiones es “examinar el programa del gobierno, ya sea por iniciativa propia o a solicitud del Parlamento Lituano, examinar los programas de

actividades del gobierno o de otras instituciones públicas, correspondientes a su ámbito y presentar sus conclusiones al Parlamento”.

Cada año en aquel país, el poder ejecutivo elabora programas administrativos e informes sobre la evolución de las actividades. El análisis pormenorizado de estos documentos insume tiempo y puede durar todo un año. En los parlamentos en los que las comisiones permanentes intervienen en las deliberaciones sobre proyectos de ley y se ocupan del control del correspondiente departamento de gobierno, es importante reservar tiempo pertinente para las actividades de control.

Ello puede lograrse, en primer lugar, celebrando con frecuencia sesiones no legislativas. Por ejemplo, en la Cámara de Representantes de Bélgica, al comienzo de cada período de sesiones anual, las comisiones permanentes establecen un programa semanal en el que se determina cuáles reuniones se reservan fundamentalmente para la labor legislativa, y cuáles para las preguntas e interpelaciones, y luego se comunica dicho programa a la Conferencia de Presidentes

En segundo lugar, las comisiones pueden establecer un período relativamente prolongado para sus actividades de control.

A menudo, las comisiones parlamentarias visitan instituciones públicas y otros lugares, tanto de la capital como del interior, para examinar los detalles de programas administrativos específicos y su ejecución.

En la República de Corea, para realizar las inspecciones anuales de la administración pública las comisiones disponen de 20 días durante el período ordinario de sesiones de otoño.

Inmediatamente después de la ceremonia de apertura en el otoño, la Asamblea determina el período en el que se llevará a cabo la inspección de la administración del Estado y entra en receso.

Es durante ese receso que las comisiones permanentes formulan y discuten los planes de inspección. Se convoca una sesión plenaria para aprobar la inspección de los organismos, tras lo cual la cámara vuelve a entrar en receso. En este segundo período de receso, las comisiones se preparan para las inspecciones. En cada período de sesiones se dispone de 20 días para la inspección de la administración del Estado. Finalizadas las inspecciones, el Gobierno presenta su plan presupuestario para el año siguiente y las comisiones comienzan a examinar las propuestas que contiene el presupuesto.

En muchos parlamentos es obligatorio que el gobierno presente un informe de su labor a las comisiones pertinentes. En la Cámara de Diputados de Rumania, por ejemplo, las normas de procedimiento establecen que una vez por período de sesiones los ministros presentarán un informe sobre su trabajo y sus estrategias ministeriales ante la comisión correspondiente de la Cámara. Después de que el Gobierno presenta sus políticas en las comisiones, los miembros pueden formular preguntas. Este turno puede estar determinado en el programa de las comisiones.

En los Países Bajos estos encuentros se denominan “consultas”. De conformidad con su carácter, en estas reuniones normalmente no se labran actas. En Dinamarca, estas consultas pueden ser grabadas si así lo solicitan al menos tres miembros de la comisión.

Las normas de procedimiento de la Cámara de Representantes de los Países Bajos permiten que una comisión emprenda consultas verbales con un ministro. La comisión puede recurrir a este tipo de

consultas para tratar un documento que le ha sido remitido, pero también puede celebrar consultas generales sobre asuntos relativos a su área de política. Tanto en un caso como en el otro, se elabora un informe conciso. El Reglamento también prevé la celebración de consultas orales con funcionarios públicos. Con el consentimiento del ministro correspondiente, el funcionario público designado por el ministro podrá facilitar información durante las consultas orales.

Los funcionarios del gobierno pueden facilitar a las comisiones información de primera mano sobre cada programa administrativo, así como pormenores subyacentes al panorama general del área de política y a las cifras totales que aparecen en los informes del ministro y del gobierno. Si bien en ocasiones estas personas en realidad están presentes en calidad de asistentes de un ministro, las comisiones también pueden aplicar el procedimiento de celebración de audiencias para invitar a los propios funcionarios del gobierno.

Conforme a las consideraciones y referencias expuestas, la presente iniciativa propone reformar el artículo 93 de nuestra Carta Magna a efecto que una vez que se abra el periodo de sesiones del H. Congreso de la Unión los Secretarios de Estado y el Procurador General de la República acudan ante el órgano legislativo federal a rendir cuentas del estado que guarden sus dependencias, ramos administrativos y sectores de la economía, dentro de un plazo no mayor a treinta días naturales contados a partir de la fecha de presentación del informe de gobierno del presidente de la República.

Asimismo, propone que la rendición de cuentas se efectúe ante ambas Cámaras del Congreso, durante las fechas que para tal finalidad asignen las Mesas Directivas de cada una, en apego al plazo señalado con antelación. En este mismo tenor se propone facultar a cualquiera de las Cámaras para que pueda convocar, adicionalmente a los funcionarios antes referidos, a los directores y administradores de las entidades paraestatales, así como a los titulares de los órganos autónomos y desconcentrados que considere pertinentes, para que amplíen la rendición de cuentas de los Secretarios de Estado.

Fundamentación

Con fundamento en los artículos 71, fracción II, 73 fracciones XVII y XXI, y 135 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.

Denominación del Proyecto

Iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 93 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

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

Artículo 93. Los Secretarios de Estado y el Procurador General de la República , luego que esté abierto el periodo de sesiones ordinarias, deberán rendir cuenta al Congreso del estado que guarden sus dependencias, ramos administrativos y sectores de la economía, dentro de un plazo no mayor a treinta días naturales contados a partir de la fecha de presentación del informe de gobierno del presidente de la República ante el Congreso de la Unión.

La rendición de cuentas se efectuará ante ambas Cámaras del Congreso, durante las fechas que para tal finalidad asignen las Mesas Directivas de cada una, en apego al plazo previsto por el párrafo anterior. Asimismo, Las Mesas Directivas de cada una de las Cámaras del Congreso, determinará cuáles funcionarios de los que alude el presente artículo deberá comparecer ante el Pleno de la Cámara de que se trate, y cuáles ante las Comisiones Ordinarias correspondientes.

Toda rendición de cuentas y comparecencia de funcionarios del Ejecutivo Federal ante cualquiera de la Cámaras del Congreso, sea en Pleno o Comisión, se hará bajo protesta de decir verdad, y en caso de que se demuestre falsedad en sus declaraciones el funcionario correspondiente incurrirá en el delito de perjurio, para lo cual, la Mesa Directiva de la Cámara de que se trate deberá dar vista a las autoridades respectivas para proceder con lo conducente en términos de la legislación penal aplicable y vigente.

Cualquiera de las Cámaras podrá convocar, adicionalmente a los funcionarios referidos con antelación, a los directores y administradores de las entidades paraestatales, así como a los titulares de los órganos autónomos y desconcentrados que considere pertinentes, para que amplíen la rendición de cuentas de los Secretarios de Estado, o bien para que informen 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.

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.

Las Cámaras podrán requerir 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 quince días naturales a partir de su recepción.

El ejercicio de estas atribuciones se realizará de conformidad con la Ley del Congreso y sus reglamentos.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a los 7 días del mes de abril del año 2011.

Diputado Juan Gerardo Flores Ramírez (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 122 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO JUAN JOSÉ GUERRA ABUD, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PVEM

Problemática

La “Cláusula de Gobernabilidad” es un resabio antidemocrático, que no contribuye al desarrollo político de la Asamblea Legislativa del DF y que sus habitantes no deben estar representados bajo esa condición parlamentaria.

Argumentación

El Distrito Federal es sede y asiento de los Poderes Federales y además capital de los Estados Unidos Mexicanos en virtud de lo dispuesto por el artículo 44 de la Constitución General de la República.

Como sede de los Poderes Federales, lo es desde el 18 de noviembre de 1824, cuando el Congreso expidió la ley que daba contenido a lo previsto en la fracción XVIII del artículo 49 de la Constitución de octubre de 1824.

A lo largo del devenir histórico de nuestra patria el Distrito Federal se mantiene si el régimen es federalista o desaparece si es centralista. En el texto de la Constitución de 1917 en el artículo 43 entre las partes integrantes de la Federación se incluye al Distrito Federal y en el artículo 73, fracción VI, se otorga la facultad al Congreso de la Unión para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal.

En 1929 entra en vigor la reforma constitucional por medio de la cual el Gobierno del Distrito Federal quedaba a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercería por los organismos que determinara la ley, quedando desde ese momento los habitantes del Distrito Federal, políticamente, en calidad de ciudadanos de segunda, ante la imposibilidad de elegir a sus gobernantes.

La ciudadanía del Distrito Federal siempre reclamó el ejercicio de derechos políticos plenos y la capacidad de elegir a sus gobernantes, en razón de lo anterior en el año de 1987 en virtud de la reforma a la fracción VI del artículo 73 constitucional se crea la Asamblea de Representantes del Distrito Federal a la cual se le concibe como un órgano de representación de la ciudadanía del Distrito Federal, integrada por cuarenta representantes de mayoría relativa y 26 representantes electos bajo el principio de representación proporcional y a la que se le confieren facultades reglamentarias.

No obstante la creación de este órgano de representación ciudadana, el Gobierno del Distrito Federal seguía a cargo del Presidente de la República, manteniendo la imposibilidad de los habitantes del Distrito Federal de elegir a quien los gobernara.

En virtud de la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de octubre de 1993 se modifican, entre otros, los artículos 73 y 122, destacando de este último todo lo referente al Gobierno del Distrito Federal, estableciendo como órganos locales del Gobierno del

Distrito Federal a la Asamblea de Representantes, al jefe de Gobierno del Distrito Federal y al Tribunal Superior de Justicia.

Este artículo 122 se reforma nuevamente en 1994 y por último el 22 de agosto de 1996 se publica la última reforma que permite, para 1997, la elección directa del jefe de gobierno del Distrito Federal, y para el año 2000 permitió la elección de los jefes delegacionales. En particular y en tratándose de la Asamblea de Representantes cuenta con la facultad de emitir leyes.

La reforma de 1996 estableció en el artículo 54 que ningún partido podrá tener mas de 300 diputados por ambos principios y en ningún caso un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje total de la Cámara que exceda en ocho puntos a su porcentaje de votación nacional emitida, con lo cual el Poder Constituyente Permanente eliminó la “Cláusula de Gobernabilidad” de la Cámara de Diputados, sin que se haya realizado la modificación correspondiente a la Asamblea.

Las tres reformas constitucionales antes citadas constituyeron un avance importante, que no definitivo, en la democratización del Distrito Federal, y como ya ha sido señalado en diversas ocasiones, desde la reforma de 1996, está disociada la legitimidad electoral del titular del Ejecutivo local con la mayoría absoluta que pudiera tener un partido político. No existe ya la disposición constitucional para que una sola organización política, a través de sus representantes electos, ocupe el control y titularidad de dos de las tres autoridades locales establecidas en el artículo 122 de la Constitución. Por lo mismo, la “Cláusula de Gobernabilidad” es un resabio no modificado de la reforma de 1993 y hoy en día, ni se requiere de una gobernabilidad interna que necesariamente descansa en un solo partido político, para efectos del manejo interior del órgano legislativo local, ni mucho menos aquélla encuentra sustento racional para la legitimación electoral del Jefe de Gobierno, que se entiende que en el diseño “semiparlamentario” de 1993, requería de un mecanismo que otorgara “mayoría de asientos” a un solo partido político.

En atención a estas consideraciones, de aprobarse la presente iniciativa se estarían alcanzando dos objetivos fundamentales: primero, actualizar el marco constitucional para eliminar una figura legal que es una excepción dentro de la realidad democrática del país; y, segundo, armonizar la integración de dicho órgano colegiado con los principios vigentes en el texto constitucional para la integración de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, los cuales establecen que ningún partido político podrá tener más de 300 diputados ni una representación que supere en ocho por ciento a la votación que haya obtenido en la elección correspondiente, a excepción de que el número de asientos obtenidos por mayoría supere ese porcentaje.

Fundamentación

Artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 3, numeral 1, fracción VIII; artículo 6, numeral 1, fracción I; artículos 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados.

Denominación del proyecto

Iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo Primero. Se reforma la fracción III de la Base Primera del artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 122. ...

Base Primera. ...

I. a II. ...

III. En ningún caso, un partido político podrá contar con más de 40 diputados a la Asamblea por ambos principios, ni de un número que represente una proporción del total de la Asamblea que exceda en ocho puntos a su porcentaje de votación emitida, a excepción de que, por sus triunfos en distritos uninominales, un partido político obtenga un porcentaje de lugares del total de la Asamblea, superior a la suma del porcentaje de su votación emitida más el ocho por ciento.

IV. a V. ...

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 los siete días del mes de abril del año dos mil once.

Diputado Juan José Guerra Abud (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 30. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO MARCOS PÉREZ ESQUER, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

El suscrito, diputado federal Marcos Pérez Esquer, 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, y 78, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, concordantes con el diverso 6, fracción I, del Reglamento de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, me permito presentar para su análisis y dictamen la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma la fracción V del artículo 30. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 30. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, todo individuo tiene derecho a recibir educación; asimismo, la federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios tienen por obligación impartir la educación básica: preescolar, primaria y secundaria.

Los artículos 20. y 32 de la Ley General de Educación reiteran esta garantía social y prevén que las autoridades educativas federales, locales y municipales tomarán las medidas tendientes a establecer las condiciones que permitan el ejercicio pleno del derecho a la educación de cada individuo, una mayor equidad educativa y el logro de la efectiva igualdad en oportunidades de acceso y permanencia en los servicios educativos.

Es decir, promover el desarrollo biopsicosocial del individuo cimentado en la educación como un medio fundamental para madurar intelectualmente, desarrollarse en su comunidad, transformar su entorno y la sociedad, así como adquirir más y mejores conocimientos que le permitan acceder y elevar su calidad de vida.

El hablar de la educación, no solo es referirse a la instrucción basada en los conocimientos científicos, técnicos, tecnológicos, etcétera, sino que debe considerarse la formación derivada de aquellas herramientas que le permiten al individuo:

- Ampliar, incrementar y enriquecer sus conocimientos, experiencias y valores en la vida cotidiana;
- Desarrollar nuevas habilidades, capacidades y actitudes que le sean útiles y adecuados para su vida, su trabajo y su entorno, con una visión de futuro promisorio que satisfaga sus necesidades;
- Fortalecer sus destrezas para que en un constante ciclo de competencia se desenvuelva convenientemente en la vida y en el trabajo.

Por tanto al referirse a la educación del individuo, es válido integrar a este concepto la **instrucción para la vida y el trabajo**, la cual debe ser continua y permanente ante un mundo cada vez más demandante y regionalizado.

Bajo esta premisa, debe ser interés del Estado procurar el desarrollo de un país donde la educación contribuya a generar una mayor calidad de vida para toda la población, tal como se establece en el principio rector del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, “Desarrollo Humano Sustentable”, **el propósito del desarrollo consiste en crear una atmósfera en que todos puedan aumentar su capacidad y las oportunidades puedan ampliarse** para las generaciones presentes y futuras [...] **considera a la persona, sus derechos y la ampliación de sus capacidades como la columna vertebral para la toma de decisiones** y la definición de las políticas públicas.

Se propone al desarrollo humano sustentable como visión transformadora de México en el futuro, y al mismo tiempo como derecho de todos los mexicanos de hoy donde sea que estos radiquen.

Ello significa **asegurar la satisfacción de sus necesidades fundamentales como la educación**, la salud, la alimentación, la vivienda y la protección a sus derechos humanos. **Significa también que las oportunidades para las generaciones actuales y futuras puedan ampliarse, y que el desarrollo de hoy no comprometa el de las siguientes generaciones.**

...

...

La igualdad de oportunidades educativas, profesionales y de salud son necesarias para que todos los mexicanos puedan vivir mejor y participar plenamente en las actividades productivas.”¹

Concordante con lo anterior, los planteamientos de expertos en la materia en el ámbito nacional e internacional, **colocan a la educación como una condición permanente y necesaria para la vida y el trabajo, así como un factor fundamental del desarrollo económico, social, equitativo, sustentable, democrático y justo**.

Esto significa que la función de **la educación es para toda la vida** y que adquiere un innegable valor transformador en el desarrollo de la persona y de la sociedad al coadyuvar a superar la pobreza, el sometimiento, la discriminación y los conflictos generados por la ignorancia y falta de conocimiento; promueve las condiciones necesarias para la superación del individuo en todos los aspectos de su vida, y; trasciende como un factor incluyente de un México que ante el nuevo orden económico mundial, fomenta esquemas de productividad y competitividad con modernas y eficaces relaciones laborales que acceden a la instalación y permanencia de nuevas industrias y negocios que inciden en el progreso de la nación.

En este tenor, el Estado advierte en la Ley Federal de Trabajo, en los artículos 3o., párrafos primero y tercero; 123, fracción XV; 153-A; 153-F, fracciones I, IV y V; 180, fracción IV, lo siguiente:

Artículo 3o. El trabajo es un derecho y un deber sociales. No es artículo de comercio, **exige respeto para las libertades y dignidad de quien lo presta y debe efectuarse en condiciones que aseguren la vida, la salud y un nivel económico decoroso para el trabajador y su familia**.

No podrán establecerse distinciones entre los trabajadores por motivo de raza, sexo, edad, credo religioso, doctrina política o condición social.

Asimismo, es de interés social promover y vigilar la capacitación y el adiestramiento de los trabajadores .

...

Artículo 132. Son obligaciones de los patrones :

I. a la XIV. ...

XV. Proporcionar capacitación y adiestramiento a sus trabajadores , en los términos del capítulo III Bis de este título.

Artículo 153-A. Todo trabajador tiene el derecho a que su patrón le proporcione capacitación o adiestramiento en su trabajo que le permita elevar su nivel de vida y productividad , conforme a los planes y programas formulados, de común acuerdo, por el patrón y el sindicato o sus trabajadores y aprobados por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

...

Artículo 153-F. La capacitación y el adiestramiento deberán tener por objeto:

I. Actualizar y perfeccionar los conocimientos y habilidades del trabajador en su actividad; así como proporcionarle información sobre la aplicación de nueva tecnología en ella ;

II. y III. ...;

IV. Incrementar la productividad ; y

V. En general, mejorar las aptitudes del trabajador .

...

Artículo 180. Los patrones que tengan a su servicio menores de dieciséis años están obligados a :

I. a la III. ...;

IV. Proporcionarles capacitación y adiestramiento en los términos de esta ley; y

...

Pese a ello, hoy día aún persiste un rezago educativo importante que, entre otros factores, obedece a la falta de oportunidades de gran parte de la población para acceder a una educación de calidad y a los avances en materia de tecnología e información, así como a que el tiempo disponible es ocupado para atender otras prioridades, etcétera. Así por ejemplo: ²

- El índice de permanencia de la educación básica es del 78 por ciento, estimándose que más de 30 millones de personas, de más de 15 años, no concluyeron este nivel o nunca lo cursaron, de los cuales la mitad son jóvenes de entre 15 y 35 años.

- A nivel nacional el analfabetismo registra un 7.7 por ciento.
- La deserción alcanzada en el nivel básico alcanza poco más del 8 por ciento.
- La deserción a nivel medio superior representa alrededor del 21 por ciento.
- El sistema de educación indígena presenta severas deficiencias en la calidad de los servicios, que se traducen en bajos niveles de eficiencia terminal y resultados claramente inferiores a los promedios nacionales.

Lo anterior indica que el rezago educativo en la población joven y adulta impide avanzar con un mejor ritmo respecto al crecimiento económico y superación de la pobreza; además de limitar el logro de otros objetivos nacionales, etc.

Por otro lado, contrariamente a las bondades que representa la noción de **educación para la vida y el trabajo**, y los esfuerzos del Gobierno Federal por impulsar el desarrollo humano, este concepto integral no está reconocido a nivel Constitucional en su artículo tercero, lo cual da cuenta de una política educativa parcial respecto de que el aprendizaje debe servir para la vida y la formación para el trabajo, pese a que en el párrafo segundo y en el inciso a) de la fracción II del artículo 3o. Constitucional concordantes con la fracción I del artículo 8 de la Ley General de Educación señalan:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 3o. ...

La educación que imparta el Estado tenderá a **desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano** y fomentará en él, a la vez, el amor a la patria 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.**

Ley General de Educación

Artículo 8. 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; luchará contra la ignorancia y sus causas y efectos; las servidumbres, los fanatismos, los prejuicios, la formación de estereotipos y la discriminación, especialmente la ejercida en contra de las mujeres. Además:

I. **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** ;

II. ...

III. ...

Por tal razón, es habitual que en los marcos normativos de Educación de diversas entidades federativas, el concepto de **educación para la vida y el trabajo** no sea un elemento trascendental de la política educativa estatal. Empero es de reconocer que algunas entidades son la excepción, como el Estado de Hidalgo que en la Sección Sexta de su Ley de Educación establece:

Sección Sexta

De la Educación para la Vida y el Trabajo

Artículo 76. La educación para la vida y el trabajo, es un proceso permanente, durará toda la vida y colectivamente se dará en todos los ámbitos de la sociedad y no sólo en los establecimientos escolares, teniendo como finalidad la adquisición de habilidades o destrezas que permitan a quien la reciba, desarrollar una actividad productiva demandada en el mercado, mediante una ocupación u oficio calificado.

Se impartirá en las modalidades escolarizada, no escolarizada o mixta. Será continua, integral, de calidad, alterna entre la educación y el ámbito laboral. La autoridad educativa local, deberá reconocer y certificar los conocimientos y habilidades adquiridos; además:

I. La educación para la vida y el trabajo que se imparta en términos del presente Artículo, será adicional y complementaria a la prevista en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

II. La autoridad educativa local se sujetará a los lineamientos federales respecto a la definición de los conocimientos, habilidades o destrezas susceptibles de certificación y evaluación correspondiente, sin perjuicio de las disposiciones que la Autoridad disponga para rubros particulares;

III. Las instituciones públicas y privadas legalmente constituidas para tal efecto, otorgarán los certificados, constancias o diplomas correspondientes;

IV. La autoridad educativa local, podrá celebrar convenios con otras instituciones con la finalidad de que la educación para la vida y el trabajo, se imparta a través de los municipios, instituciones privadas, organizaciones sindicales y patronales y demás particulares en el marco de los lineamientos de carácter general; y

V. La autoridad educativa local, en coordinación con las autoridades locales competentes de la administración pública, definirán mecanismos que integren la oferta de educación para la vida y el trabajo.

Artículo 77. En la calendarización de los servicios de formación profesional que ofrezca el Estado, se tomarán en cuenta las propuestas y demandas de mano de obra calificada de los diversos sectores productivos de la entidad.

Artículo 78. La instancia que atienda a la educación media superior y superior coordinará las actividades formativas, las que se registrarán por los lineamientos generales determinados por la autoridad educativa federal y la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, mediante acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 2 de agosto de 1995

Otro ejemplo lo constituye la Ley de Educación del Estado de Chihuahua, en la que también se reconoce la educación para la vida y el trabajo en la sección XIII, “De la Educación para el Trabajo y la Productividad”, que a la letra dice:

Sección XIII De la Educación para y el Trabajo y la Productividad

Artículo 112. Se denomina educación para y en el trabajo y la productividad al tipo de servicios para la adquisición de la información y construcción de conocimientos, habilidades o destrezas y actitudes, que permitan a los capacitandos desarrollar una actividad productiva demandada en el mercado, mediante alguna ocupación u oficio.

La autoridad educativa estatal expedirá los certificados, constancia o diplomas que acrediten los estudios de los capacitandos de la educación para y en el trabajo, que avalen los conocimientos y habilidades o destrezas adquiridos; dichas certificaciones se referirán a conclusiones intermedias o terminales, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 45, párrafo segundo de la Ley General de Educación.

La autoridad educativa estatal establecerá los procedimientos necesarios para recibir propuestas y opiniones de los diversos sectores productivos, para instrumentar los servicios de educación para y en el trabajo y la productividad en el Estado. Podrán certificarse dichos servicios, impartidos en forma directa por el sector productivo de la sociedad, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 45 de la Ley General de Educación.

Todos los estudios relacionados con la educación para y en el trabajo y la productividad serán adicionales y complementarios a la capacitación prevista en la fracción XIII del apartado A del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Podrán celebrarse convenios para que este tipo de servicio sea impartido por las autoridades estatales y municipales, instituciones privadas, las organizaciones sindicales, los empleados y por particulares.

Artículo 113. Son propósitos de la educación para y en el trabajo y la productividad:

I. Lograr una formación para el trabajo de calidad y pertinencia, a fin de incorporar a amplios sectores de la población a las distintas modalidades de capacitación congruentes con las condiciones del mercado laboral y las expectativas del sector social;

II. Procurar la adquisición de conocimientos, habilidades, destrezas y actitudes que permitan a quien la recibe, desarrollar una actividad productiva y demandada en el mercado laboral, de acuerdo a las expectativas sociales, mediante alguna ocupación u oficio calificados;

III. Fortalecer y difundir los servicios de capacitación extraescolar que ofrecen las instituciones, ampliando su ámbito de acción hacia las necesidades empresariales y comunitarias específicas;

IV. Ampliar la cobertura del servicio con la decidida y concertada participación del Gobierno Federal, los municipios y el sector productivo de bienes y servicios;

V. Crear un ambiente propicio para llevar a cabo actividades técnico-científicas, cívicas, sociales, culturales y deportivas, que permitan preparar integralmente al capacitando y hacer extensivos sus beneficios a la comunidad; y

VI. Fortalecer la actitud creativa y empresarial en docentes y capacitandos, mediante el desarrollo de actividades curriculares y extracurriculares que fomenten el autoempleo y la creación de empresas para coadyuvar en la solución de la problemática regional del empleo.

Artículo 114. La educación a que se refiere la presente sección tendrá las modalidades de escolarizada, no escolarizada y mixta.

Por lo antes expuesto, es necesario que el principio de **educación para la vida y trabajo** se incorpore al contexto de la Carta Magna, toda vez que al integrar este concepto al marco Constitucional será posible armonizar las leyes correspondientes de los ordenes federal, local y/o municipal, con políticas educativas orientadas a una **educación para la vida y el trabajo**, a fin de coadyuvar a la visión del desarrollo educativo y que urge proyectar en nuestro país, donde el desarrollo humano y el bienestar de las personas constituyen el centro de la acción del Gobierno en materia de igualdad de oportunidades.

Es decir, cimentar el progreso del país en el acceso a una **educación integral** y de calidad, cuyos factores de aprovechamiento académico redunden positivamente en los sectores social y económico del país; permita al individuo desarrollarse para conseguir sus aspiraciones y mejorar sus condiciones de vida, sin menoscabo de las oportunidades de desarrollo de las futuras generaciones; contar con las herramientas necesarias para afrontar o dar solución a los diferentes escenarios que cursan por su vida, etc.

Congruente con la argumentación anterior y atendiendo la obligación del Estado por “asegurar para los mexicanos de hoy la satisfacción de sus necesidades fundamentales como la educación, la salud, la alimentación, la vivienda y la protección a sus derechos humanos”³ y “ampliar las oportunidades educativas para reducir desigualdades entre grupos sociales, cerrar brechas e impulsar la equidad”,⁴ se somete a consideración de esta soberanía el siguiente proyecto de

Decreto

Único. Se reforma la fracción V del artículo 3o., 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...

I. ...

II. ...

III. ...

IV. ...

V. Además de impartir la educación preescolar, primaria y secundaria señaladas en el primer párrafo, el Estado promoverá y atenderá todos los tipos y modalidades educativos —incluyendo la educación inicial y a la educación superior, **así como la educación para la vida y el trabajo**— necesarios para el desarrollo de la nación, apoyará la investigación científica y tecnológica, y alentará el fortalecimiento y difusión de nuestra cultura.

Transitorios

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

Notas

1 Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. Páginas 23 y 24.

2 Inegi. Cifras estimadas con base en el Censo de Población y Vivienda 2005. SEP. Dirección

General de Planeación, Programación y Presupuesto. SEP-DGPP. Unidad de Planeación y Evaluación de Políticas Educativas, 2008.

3 Principio Rector “Desarrollo Humano Sustentable” del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012.

4 Objetivo general número 2 del Programa Sectorial de Educación 2007-2012.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 7 de abril de 2011.

Diputado Marcos Pérez Esquer (rúbrica)

DEL CONGRESO DE COAHUILA, CON PROYECTO DE DECRETO QUE ADICIONA LOS ARTÍCULOS 93 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y 25 DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

Diputado Jorge Carlos Ramírez Marín
Presidente de la Cámara de Diputados

Del Honorable Congreso de la Unión

El suscrito, diputado Fernando D. de las Fuentes Hernández, presidente de la Junta de Gobierno del Congreso del Estado Independiente, Libre y Soberano de Coahuila de Zaragoza, me permito hacer de su conocimiento que en sesión ordinaria celebrada el día de hoy, 5 de abril 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 un acuerdo por el que se determinó presentar ante el honorable Congreso de la Unión una iniciativa en la que se propone adicionar un párrafo posterior al segundo y recorrer el actual tercer párrafo y subsecuentes del artículo 93 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como adicionar un párrafo al artículo 25 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Atendiendo a los términos del citado acuerdo, en ejercicio de la facultad que se confiere a las legislaturas de los estados en 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 esa Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión la iniciativa formulada para los efectos antes 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 le dé el trámite legal correspondiente, le protestamos las seguridades de nuestra consideración y respeto.

Sufragio Efectivo. No Reección.
Saltillo, Coahuila, a 5 de abril de 2011.
El Presidente de la Junta de Gobierno
Del Congreso del Estado de Coahuila de Zaragoza
Diputado Fernando D. de las Fuentes Hernández
(rúbrica)

Diputado Jorge Carlos Ramírez Marín
Presidente de la Mesa Directiva
De la Cámara de Diputados
Del Honorable 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, presentamos ante la

Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, una iniciativa en la que se propone adicionar un párrafo posterior al segundo y recorrer el actual tercer párrafo y subsecuentes del artículo 93 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como adicionar un párrafo al artículo 25 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal conforme a la siguiente

Exposición de Motivos

Desde la década de 1971 a 1980 el incremento poblacional y la necesidad de prestar a los ciudadanos de una manera más pronta los servicios públicos, provocó que la administración pública buscara nuevas formas de organización que permitieran una mayor rapidez en la toma de decisiones. De esta manera se comenzó a promover en el país el establecimiento de un sistema administrativo simplificado.¹

La simplificación administrativa implicó tanto la agilización de los trámites administrativos, limitando la cantidad de requisitos para su realización y en el ámbito orgánico significó la adopción del modelo administrativo desconcentrado.

La centralización administrativa, dado su carácter jerarquizado y rígido impide que se puedan tomar decisiones expeditas, pues en muchas ocasiones para que se pueda emitir un acto administrativo se requiere que los trámites asciendan desde los órganos inferiores al superior y luego vuelvan al inferior, con el consecutivo consumo de tiempo.²

La desconcentración surge como un medio para facilitar el dinamismo de la actividad de determinados órganos de la administración.

La desconcentración es un acto de legislación por medio del cual se transfieren ciertas facultades de un órgano central a los organismos que forman parte de su propia estructura con la finalidad de que la actividad que realiza la administración se haga de un modo pronto y expedito.

En ese contexto, el nuevo federalismo debe entenderse a partir de nuevas metodologías como la de las “relaciones intergubernamentales”, para entender no la vieja connotación del federalismo de jerarquía y relación de dominio de arriba hacia abajo, sino las relaciones federación-municipio, estado-municipio, federación-estado municipio e intermunicipales. Es decir, todas las combinaciones entre los tres niveles de gobierno.

Fundamental para la “reconstrucción” del federalismo es una nueva y más justa distribución de las funciones de la federación, los estados y los municipios. Consecuente con la reasignación de los recursos se necesita de una administración eficiente y honrada, sin la cual los recursos se gastarían sin control.³

Uno de los objetivos más relevantes de la desconcentración en México, es el incremento de la eficiencia administrativa federal, con una mayor presencia en las entidades federativas y municipios, debiendo mejorar también, los canales de comunicación en los dos sentidos para una mejor toma de decisiones.

Sin embargo, con la desconcentración hasta ahora puesta en marcha, la federación ha errado en su capacidad de ejecución de los programas y recursos federales, pues contrario a su objetivo, advertimos que las delegaciones federales en ocasiones fallan, además de que no informan sobre sus

actividades en el territorio estatal en el cual operan. Otro aspecto más de esta desconcentración “tradicional” es que ha incrementado los poderes federales por el incremento de sus burocracias (delegaciones, representantes, etcétera) que han cumplido, entre otras, la función de verdaderos agentes de información para la federación, ⁴ descuidando el verdadero objetivo apuntado anteriormente.

El tema de la eficiencia de las delegaciones federales en las entidades federativas no ha tenido relevancia en la agenda nacional. Es necesario redistribuir las tareas a cargo de las Secretarías y elevar la calidad de los servicios que se brindan por las delegaciones en las entidades federativas ⁵ y generar un canal de comunicación con los Estados y los Municipios, a través de la información oportuna a las Entidades en que apliquen los recursos y programas federales, por ser ellos de interés general en beneficio de los habitantes de esa demarcación territorial.

Las delegaciones federales sirven en la medida que cumplen con una tarea administrativa; fallan cuando agregan una tarea política y establecen trabas burocráticas, que les permite hacer discriminaciones y actuar políticamente. Quizá no deban desaparecer, pero si revisar sus propósitos y tareas administrativas. ¿Cómo evitar su uso político? ⁶

Una solución es la que se propone a través de esta iniciativa, que consiste en que la información respecto de los programas o de las actividades que desarrollan dentro de la entidad federativa correspondiente, sea otorgada cuando así lo requieran los Poderes de los estados o municipios o que comparezcan ante el Congreso local, lo que sería un acto distintivo de un verdadero federalismo.

Lo anterior es así, debido a la creciente inconformidad en las entidades federativas respecto del funcionamiento de las delegaciones federales, por la aplicación de criterios político-partidistas en la operación de las mismas y el abierto involucramiento de sus titulares en proyectos políticos del partido al que pertenecen.

Ello, en adición a la evidente recentralización de programas y recursos que desde mediados de los noventas se habían comenzado a ejercer directamente por los gobiernos estatales a través de convenios de coordinación, pero que en ejercicios recientes el gobierno federal decidió unilateralmente reconcentrarlos y transferir su operación a nivel local a sus Delegaciones en los Estados. Todo lo anterior representa un claro retroceso al federalismo y a la democratización del país. ⁷

Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Coahuila, Colima, estado de México, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas, son algunos de los estados en donde existe inconformidad por parte de los usuarios de los servicios y programas que operan las delegaciones federales, debido a la falta de transparencia e imparcialidad en el ejercicio de sus funciones. ⁸

Tal y como lo sostiene el senador por el estado de Sonora, Alfonso Elías Serrano, en su iniciativa de reforma al artículo 17 Bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

En atención a la naturaleza, las funciones y los recursos que administran las delegaciones federales, es indispensable modificar el marco legal aplicable a las mismas, a fin de que estén facultadas para otorgar la información que tengan en su poder respecto a los programas y recursos a ser aplicados en la Entidad Federativa de que se trate, a petición de la entidad interesada.

No debe perderse de vista que estas representaciones de las dependencias y entidades de la administración pública federal son ejecutoras del gasto y entre sus funciones se encuentra la de coordinar los programas de la dependencia o entidad federal correspondiente suscribiendo y dando seguimiento a los acuerdos de cooperación con los gobiernos de los estados.⁹

En ese contexto, como en el caso de cualquier recurso público, su ejercicio debe estar condicionado a la existencia de un eficiente sistema de rendición de cuentas.

Efectivamente si concebimos el federalismo como la respuesta a ordenar la diversidad política y económica de los estados, conteniendo la técnica para distribuir competencias entre las diversas autoridades de las tres instancias de gobierno en forma autónoma, persiguiendo valores y fines iguales, y diferenciándose en ciertos campos de responsabilidad y competencias, pero con los mismos fines y valores que otorguen a los ciudadanos la ejecución de mejores políticas públicas para resolver los grandes problemas del país.

Actualmente el estado Mexicano requiere del esfuerzo conjunto de las instituciones públicas para lograr la solución de los graves problemas que aquejan a los mexicanos, principalmente los problemas de inseguridad y los de carácter económico que obstruyen el acceso a niveles de bienestar generalizado necesarios para que se le otorguen mejores condiciones de vida para todos y cada uno de los mexicanos.

Por lo anterior, la LVIII Legislatura del Congreso del Estado Independiente, Libre y Soberano de Coahuila de Zaragoza plantea la iniciativa en la que se propone adicionar un párrafo posterior al segundo y recorrer el actual tercer párrafo y subsecuentes, del artículo 93 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como adicionar un párrafo al artículo 25 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en los términos del siguiente proyecto de

Decreto

Artículo Primero. Se adiciona un párrafo posterior al segundo y se recorre el actual tercer párrafo y subsecuentes, del artículo 93 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como siguen:

Artículo 93. ...

...

Los Congresos locales o la Asamblea del Distrito Federal podrán solicitar la comparecencia de los delegados de las secretarías de la administración pública federal para que informen cuando se discuta una ley, o se estudie o analice un asunto concerniente a sus respectivos ramos o actividades.

Las Cámaras, a pedido de una cuarta parte de sus miembros, tratándose de los diputados, y de la mitad, si se trata de los senadores, tienen la facultad de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de dichos organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria los resultados de las investigaciones se harán del conocimiento del Ejecutivo Federal.

Las Cámaras podrán requerir 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.

El ejercicio de estas atribuciones se realizará de conformidad con la ley del Congreso y sus reglamentos.

Artículo Segundo . Se adiciona un segundo párrafo al artículo 25 de la ley Orgánica de la Administración Pública Federal para quedar como sigue:

Artículo 25. ...

Cuando algún poder de un estado o un municipio requiera o solicite por escrito informes, datos o la cooperación técnica de la delegación de una secretaría de la administración pública federal, ésta tendrá la obligación de proporcionarlos en breve término al peticionario.

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 las disposiciones que se opongan al presente decreto.

Notas

1 Espinoza Barragán, Manuel. *Lineamientos de derecho público mexicano*. Cárdenas, Editor y Distribuidor. Tijuana, Baja California, 1ª edición, 1986, página141.

2 Ídem

3 <http://www.azc.uam.mx/publicaciones/gestion/num8/doc5.htm>

4 <http://www.azc.uam.mx/publicaciones/gestion/num8/doc5.htm>

5 http://www.diputados.gob.mx/cesop/Comisiones/11_federalismo.htm

6 http://www.hoytamaulipas.net/index.php?PHPSESSID=qqlazydh&v1=notas&v2=71792&tit=%C2%BFSirve_de_algo_el_federalismo?

7 <http://www.alfonsoeliasserrano.com/?p=261>

8 <http://www.alfonsoeliasserrano.com/?p=261>

9 <http://www.alfonsoeliasserrano.com/?p=261>

Salón de sesiones del Congreso del Estado Independiente, Libre y Soberano de Coahuila de Zaragoza, en la ciudad de Saltillo, Coahuila, a 5 de abril de 2011.

Diputado Rogelio Ramos Sánchez (rúbrica)
Presidente de la Mesa Directiva del
Congreso del Estado de Coahuila de Zaragoza
Diputada Osvelia Urueta Hernández (rúbrica)
Vicepresidenta de la Mesa Directiva del
Congreso del Estado de Coahuila de Zaragoza
Diputado Carlos Ulises Orta Canales (rúbrica)
Vicepresidente de la Mesa Directiva del

Congreso del Estado de Coahuila de Zaragoza
Diputada Cristina Amezcua González (rúbrica)
Secretaria de la Mesa Directiva del
Congreso del Estado de Coahuila de Zaragoza
Diputado Loth Tipa Mota (rúbrica)
Secretario de la Mesa Directiva del
Congreso del Estado de Coahuila de Zaragoza

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 18 Y 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO JOSÉ CÉSAR NAVA VÁZQUEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

El suscrito, diputado federal a la LXI Legislatura del honorable Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, en ejercicio de la facultad conferida en los artículos 70, segundo párrafo, y 71 fracción II, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y de conformidad con lo dispuesto en los artículos 6, fracción I, 77, 78, y 102, numeral 2, del Reglamento de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, somete a consideración del pleno de esta honorable Cámara de Diputados, la presente iniciativa con proyecto de decreto que adiciona un tercer párrafo al artículo 18 y adiciona un segundo párrafo a la fracción XXI del artículo 73, ambos, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente:

Exposición de Motivos

I. Consideraciones generales

El bienestar de los ciudadanos y sus familias es la prioridad de quienes tenemos la encomienda de legislar; la atención a sus demandas más sentidas y en consecuencia la solución a las mismas es el motivo de nuestro trabajo como representantes. Es por ello que la garantía de su protección y seguridad es hoy lo que define los esfuerzos de quienes conformamos este recinto legislativo.

La sociedad en nuestro país es víctima de agresiones constantes por parte de individuos que se esconden en los vacíos de un marco jurídico aún insuficiente para proteger los derechos de las víctimas y benevolente con quienes delinquen. En forma reiterada observamos que existen delincuentes reincidentes que continúan libres violentando a la sociedad. En muchos casos son delincuentes que al servicio de la delincuencia organizada, dañan una y otra vez a los ciudadanos y sus comunidades.

Quienes tenemos la distinción de representar el mandato popular debemos expresar la insatisfacción y malestar de una sociedad agraviada con un sistema legal que permite a los delincuentes continuar con su carrera de vejaciones en contra de las familias mexicanas.

Durante la presente legislatura discutiremos la reforma al marco legal de ejecución de sanciones penales que, sin duda alguna, deberá tener como finalidad la reinserción social. Pero también debemos incorporar a la discusión los casos en los cuales el procesado reincide en la conducta en agravio de una sociedad que se encuentra profundamente insatisfecha con el sistema de justicia penal.

II. Referencia en el derecho internacional

En Estados Unidos, ante el problema de los delincuentes reincidentes se creó la regla denominada *third strike* (la tercera es la vencida).

Es una disposición aprobada en el Estado de Washington en 1993 y en California en 1994, que supone un endurecimiento absoluto de la Ley penal para los delincuentes reincidentes.

Es decir, a los delincuentes reincidentes se les aplica una pena mayor por ser reincidentes o bien, la cadena perpetua, cada Estado tiene sus propias reglas y criterios de aplicación. Por ejemplo, en Washington (Distrito de Columbia) se endurecen las penas y en California se aplica directamente la cadena perpetua.

Actualmente, además del nivel federal, 25 Estados norteamericanos han adoptado este sistema, aunque con sus respectivas diferencias, principalmente relacionadas a la gravedad de los delitos que implican la imposición del mecanismo. En general, opera para delitos graves y violentos que hacen suponer el riesgo que significa para el resto de la sociedad, la libertad de un delincuente habitual que comete esos crímenes.

Los Estados que lo aplican son los siguientes: Arkansas (1995); California (1994); Colorado (1994); Connecticut (1994); Florida (1995); Georgia (1994); Indiana (1994); Kansas (1994); Louisiana (1994); Maryland (1994); Montana (1995); Nevada (1995); New Jersey (1995); New México (1994); North Carolina (1994); North Dakota (1995); Oregon (1994); Pennsylvania (1995); South Carolina (1995); Tennessee (1994); Utah (1995); Vermont (1995); Virginia (1994); Washington (1993) y; Wisconsin (1994)

El antecedente del *third strike* se encuentra a fines del siglo XIX cuando en algunos estados como el de Nueva York se valoraban los casos de reincidencia en las sentencias, creando criterios no obligatorios, por lo que, los jueces tenían margen de discreción en sus decisiones en cuanto a qué período de encarcelamiento se debía imponer.

En aquellos criterios la disposición consistía en aumentar las penas de prisión de las personas condenadas por delitos graves que habían sido previamente condenadas por un delito grave o violento (señalados en las diferentes leyes estatales, como pueden ser: asesinato, robo a casa habitación con arma peligrosa o mortal, violación, delitos sexuales, asalto con la intención de cometer un robo o violación, entre otros). Al delincuente se le clasifica como “anterior y persistente” o “reincidente”.

La disposición legal poco a poco se incorporó en el marco jurídico de otras entidades de EEUU, siendo Washington el primero en establecer el sistema en 1993, además que la primera vez que la regla fue aprobada, estaba dirigida principalmente, en contra de criminales acusados de delitos graves como los que se presentan con violencia o violencia extrema o delitos sexuales.

El espíritu de la propuesta en Washington se basaba en que cerca del 50 por ciento de los criminales que habían sido sentenciados habían tenido una importante historial criminal con anterioridad; lo que significa que se buscaba tener un fundamento jurídico para considerar que dichas personas no podían estar conviviendo con la sociedad, debido a que sus antecedentes presuponen un peligro para la misma.

Los delitos violentos se disminuyeron en un 50.73 por ciento, mientras que el homicidio bajó en 60.13 por ciento y la violación se disminuyó en 40.70 por ciento. Otro resultado que se confirmó con la aplicación de la propuesta en el gobierno del Distrito de Columbia fue la disminución en los procesos penales, sobre todo en el costo, así como en la duración del mismo, esto debido a que se ha reflejado una disminución considerable sobre la reincidencia de los criminales en el delito.

Se ha observado que la regla del *third strike* es una llamada de atención a los criminales y los delincuentes para que el riesgo de volver a cometer un crimen similar o inclusive inferior sea motivo de reflexión. De igual forma, su aplicación tiene un segmento muy marcado de criminales,

pues la mayoría de ellos presenta una serie de conductas antisociales y peligrosas para la propia sociedad; además de ser una reforma importante para la prevención del delito, esta regla ha permitido detener y sancionar con mayor rigor a criminales peligrosos y evitar que sigan lastimando a la sociedad.

California es otro Estado que incorporó la figura, la regulación consiste en que: tras ser declarado culpable de tres delitos graves, la persona automáticamente se hace acreedora a la cadena perpetua.

Este estado es donde se ha aplicado el mayor porcentaje de casos de la norma “antirreincidencia”. Esta legislación incluye dos tipos de disposiciones:

1. Prevé la que se puede denominar “zona de dos *strikes* ” y que se aplicaría a los delincuentes que han cometido previamente un delito grave y después vuelven a cometer otro delito de las mismas características. En este caso **serían condenados al doble de la pena** que les correspondería por el último de los delitos cometidos.
2. La regulación conocida como “tres *strikes* ” se utiliza para castigar a los imputados multirreincidentes, es decir, aquellos **que habiendo cometido dos delitos graves previamente, vuelven a cometer otro delito** , cualquiera que sea su gravedad, lo que conlleva una pena de cadena perpetua, sin posibilidad de libertad condicional antes de 25 años.

Los primeros dos *strikes* deben ser bajo algún delito grave, pero en el caso del tercer strike la pena se aplica hacia cualquier tipo de delito de manera que algunos acusados fueron acreedores a sentencias extremas para el delito que habían cometido.

Un gran número de las legislaciones Estatales en el caso de los Estados Unidos de Norteamérica ya incluyen dentro de sus figuras jurídicas la del delito recurrente. Muchos de los cuales pueden llegar a duplicar la sentencia otorgada por el juez.

El tercer *strike* ha sido aplicado también en otras partes del mundo, con resultados positivos, lo más importante es que ha sido adaptado a las necesidades y características de su sociedad.

Tal es el caso de Francia, donde ha sido aplicado a la legislación electrónica específicamente en materia de Derechos de Autor y Propiedad Intelectual. Desde el mes de Noviembre del 2008 se ha ejecutado este proyecto, el cual contempla un incremento gradual de las penas para los infractores de derechos de autor en la Internet.

III. Marco normativo nacional:

En México se castiga la reincidencia. Reincidir es la repetición del hecho ilícito que generalmente tiene un significado considerable relacionado al de peligrosidad: un reincidente es más peligroso que una persona que por primera vez haya transgredido el orden jurídico penal.

En el Código Penal Federal se regula de la siguiente forma:

- a) Se entiende que hay “reincidencia” siempre que el condenado por sentencia ejecutoria dictada por cualquier tribunal de la República o del extranjero, cometa un nuevo delito, si no ha transcurrido, desde el cumplimiento de la condena o desde el indulto de la misma, un término igual al de la prescripción de la pena, salvo las excepciones fijadas en la ley (artículo 20).

b) Cuando el reincidente en el mismo género de infracciones comete un nuevo delito procedente de la misma pasión o inclinación viciosa, se considerará como delincuente habitual, siempre que las tres infracciones se hayan cometido en un periodo que no exceda de diez años (artículo 21).

c) En los dos supuestos mencionados se comprenden los casos en que uno solo de los delitos, o todos, queden en cualquier momento de la tentativa, sea cual fuere el carácter con que intervenga el responsable (artículo 22).

d) Excluyente: tratándose de delitos políticos y cuando el agente haya sido indultado por ser inocente (artículo 23).

En el mismo Código, para aplicar las sanciones en caso de reincidencia se establece que (artículo 65):

a) Será tomada en cuenta para la individualización judicial de la pena, así como para el otorgamiento o no de los beneficios o de los sustitutivos penales que la Ley prevé.

b) En caso de que el inculcado por algún delito doloso calificado por la Ley como grave, fuese reincidente por dos ocasiones por delitos de dicha naturaleza, la sanción que corresponda por el nuevo delito cometido se incrementará en dos terceras partes y hasta en un tanto más de la pena máxima prevista para éste, sin que exceda de sesenta años (sólo podrá imponerse una pena adicional al límite máximo cuando se cometa un nuevo delito en reclusión) (artículo 25).

c) No se concederá libertad preparatoria a los que incurran en segunda reincidencia de delito doloso o sean considerados delincuentes habituales (art 84, fracción III).

IV. Problemática

El esquema vigente en México para sancionar la reincidencia ha resultado insuficiente, por lo que se propone la aplicación de la regla del tercer *strike* , por supuesto, adecuando la figura a nuestro sistema judicial y punitivo.

La propuesta consiste en que debe haber una Ley General que establezca los tipos penales, sus modalidades, sanciones y reglas específicas sobre reincidencia para determinados delitos graves. En concreto, se pretende regular la imposición de una pena privativa de libertad específica por reincidencia, en determinados delitos cuya gravedad así lo amerite (p.ej. delitos patrimoniales graves).

A partir de la reincidencia en determinados delitos graves, se impondría una pena privativa de prisión proporcional a la conducta delictiva del individuo reincidente (2 delitos graves) o multirreincidente (más de dos delitos graves), aplicando incluso la prisión vitalicia .

Para tal efecto se contemplan dos opciones:

1) Pena privativa que se aplicaría a quien ha cometido un delito grave y después vuelven a cometer el mismo. En este supuesto la pena a imponerse consistiría en el doble de la pena que le correspondería por el último de los delitos cometidos.

2) Pena privativa ha quien habiendo cometido dos delitos graves previamente, vuelven a cometer otro delito, cualquiera que sea su gravedad, lo que conlleva la imposición de una pena de prisión vitalicia.

Es así que para llevar a cabo la propuesta se torna necesario realizar, en primer lugar, una reforma constitucional en la cual se permita la aplicación de la pena de prisión vitalicia y se faculte al Congreso de la Unión a legislar sobre la materia específica.

Sobre la intención anterior, cabe señalar que existe el antecedente de la Iniciativa presentada por el Ejecutivo Federal al Congreso de la Unión el 07 de agosto de 2008 en materia de secuestro, en la cual propuso una reforma al artículo 25 del Código Penal Federal en la que se estableciera la aplicación de la prisión vitalicia:

Artículo 25.- La prisión consiste en la privación de la libertad corporal. Su duración será de tres días a setenta años. Podrá imponerse una pena adicional al límite máximo cuando se cometa un nuevo delito en reclusión. Sólo en los casos en que la ley expresamente lo autorice, se podrá imponer prisión vitalicia. Se extinguirá en las colonias penitenciarias, establecimientos o lugares que al efecto señalen las leyes o la autoridad ejecutora de las penas, ajustándose a la resolución judicial respectiva.

...

En este mismo sentido, de igual manera el Partido Verde Ecologista ha propuesto prisión vitalicia y hasta pena de muerte a secuestradores cuando los plagarios priven de la vida a un secuestrado, y para los servidores públicos, policías o ex policías que participen en este delito.

Bajo estas consideraciones, en la presente Iniciativa se propone una reforma constitucional para:

1. Permitir la aplicación de la pena de prisión vitalicia, y
2. Establecer la facultad del Congreso de la Unión para emitir una norma de aplicación general (es decir, para la Federación y entidades federativas), en virtud de la cual se establezcan tipos penales y la aplicación de la pena de prisión vitalicia, respecto de determinados delitos que por su gravedad y reincidencia ameriten dicha pena, así como una regulación homóloga a nivel Federal y local.

Es trascendental recordar que en la reforma constitucional en materia de justicia de 2008, se integró al texto fundamental el principio de la “reinserción social” al establecer en el párrafo segundo del artículo 18 Constitucional que:

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 reinserción del sentenciado a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir**, observando los beneficios que para él prevé la ley. Las mujeres compurgarán sus penas en lugares separados de los destinados a los hombres para tal efecto.

Esta reforma está próxima a entrar en vigor según lo dispone el Artículo Transitorio Quinto del Decreto de reforma de 18 de junio de 2008:

El nuevo sistema de reinserción previsto en el párrafo segundo del artículo 18, así como el régimen de modificación y duración de penas establecido en el párrafo tercero del artículo 21, entrarán en vigor cuando lo establezca la legislación secundaria correspondiente, sin que pueda exceder el plazo de tres años, contados a partir del día siguiente de la publicación de este decreto.

De ahí que surja la necesidad de establecer, a manera de excepción, la aplicación de la prisión vitalicia en aquéllos casos en que por la gravedad de la conducta o la modalidad de la reincidencia en la comisión de los delitos el Congreso de la Unión así lo considere.

Por las razones expuestas anteriormente, someto a consideración de esta honorable soberanía la presente iniciativa con proyecto de

Decreto que adiciona un tercer párrafo al artículo 18 y adiciona un segundo párrafo a la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único: Se adiciona un tercer párrafo al artículo 18, recorriéndose en su orden los subsecuentes y se adiciona un segundo párrafo a la fracción XXI del artículo 73, recorriéndose en su orden los subsecuentes, ambos, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 18. ...

...

La ley establecerá los casos en que se aplique la pena vitalicia por la gravedad o modalidad de la reincidencia en la comisión de los delitos.

...

...

...

...

...

...

...

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

I. a XX. ...

XXI. Para establecer los delitos y las faltas contra la Federación y fijar los castigos que por ellos deban imponerse; expedir una ley general en materia de secuestro, que establezca, como mínimo, los tipos penales y sus sanciones, la distribución de competencias y las formas de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios; así como legislar en materia de delincuencia organizada.

Para expedir una ley general que determine el aumento de las penas, incluso hasta la prisión vitalicia, por la gravedad o modalidad de la reincidencia en la comisión de los delitos.

Las autoridades federales podrán conocer también de los delitos del fuero común, cuando éstos tengan conexidad con delitos federales.

En las materias concurrentes previstas en esta Constitución, las leyes federales establecerán los supuestos en que las autoridades del fuero común podrán conocer y resolver sobre delitos federales;

XII. a XXX. ...

Presentada en el Palacio Legislativo de San Lázaro, el día seis de abril del año dos mil once.

Diputados: José César Nava Vázquez, Luis Enrique Mercado Sánchez, Jesús Giles Sánchez, Ovidio Cortazar Ramos, Mirna Lucrecia Camacho Pedrero, Ignacio Téllez González, Felipe de Jesús Rangel Vargas, Ivideliza Reyes Hernández, Juan José Cuevas García, Carlos Luis Meillón Johnston, Jesús Ramírez Rangel, María Dolores del Río Sánchez, Leoncio Alfonso Morán Sánchez, Alfredo Javier Rodríguez Dávila, Augusta Valentina Díaz de Rivera Hernández, Alejandra Noemí Reynoso Sánchez, José Francisco Javier Landero Gutiérrez, Agustín Torres Ibarrola, Paz Gutiérrez Cortina, María Marcela Torres Peimbert, José Manuel Hinojosa Pérez, Norma Sánchez Romero, Gloria Trinidad Luna Ruiz, Óscar Saúl Castillo Andrade, Gregorio Hurtado Leija, Juan Pablo Escobar Martínez, Norma Leticia Salazar Vázquez, José Erandi Bermúdez Méndez, Liev Vladimir Ramos Cárdenas, Francisco Javier Orduño Valdez, Carlos Alberto Pérez Cuevas, Javier Bernardo Usabiaga Arroyo, Gabriela Cuevas Barron, Guadalupe Valenzuela Cabrales (rúbricas).

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 122 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO CÉSAR AUGUSTO SANTIAGO RAMÍREZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

El suscrito, diputado César Augusto Santiago Ramírez, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional de la LXI Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 6, numeral 1, fracción primera; 67, numeral 1, 68 numeral 1, 77, 78 y 102, numeral 2, fracción VI, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a la consideración del pleno de la honorable Cámara de Diputados, la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman el inciso f) de la fracción V de la Base Primera; y la fracción II de la Base Tercera del artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conforme a la siguiente:

Exposición de Motivos

La Constitución Política tiene como uno de sus fines el de garantizar la equidad entre los individuos, y como uno de los aspectos que deben tenerse en cuenta para lograrlo es el establecimiento de los medios adecuados que permitan su activa participación en la organización política del país, constituye al mismo tiempo uno de sus derechos fundamentales, ya que se reconoce que el titular original de la soberanía nacional es el pueblo.

La manera en que el pueblo ejerce su soberanía en la actualidad, dadas las características y tamaño de la sociedad en que vive, es la democracia indirecta, mediante la elección de representantes, ya que sería imposible ejercerla directamente. Bajo esas premisas, se estableció como forma de gobierno para México una república, representativa, democrática y federal, instituciones que son los medios legales que garantizan dicha participación activa en la vida política.

En este orden de ideas, el pueblo desarrolla su actividad política a través de la elección de representantes, quienes son el instrumento o conducto para expresar la voluntad de los ciudadanos al tomar decisiones relacionadas con su organización social.

No obstante lo anterior, los habitantes del Distrito Federal han carecido del ejercicio de estos derechos políticos, sufriendo en tal sentido un trato desigual respecto del resto de los habitantes del país, y que ha acontecido a lo largo de la existencia de dicha entidad.

Analizando la historia independiente de México, se observa que en la Constitución de 1824 se otorgó al Congreso la facultad de elegir un lugar que sirviera de residencia a los órganos federales, ejerciendo en él las atribuciones del poder legislativo de un Estado y la de variar esa residencia, designándose al efecto la Ciudad de México, a la que se desmembró del estado de México y se le convirtió en el Distrito Federal, entregándose el gobierno de la nueva entidad y sus respectivas funciones a los órganos federales, concediéndose al Distrito Federal de elegir diputados al Congreso federal.

En relación con la elección del presidente y vicepresidente de la República, en virtud de haberse establecido un procedimiento indirecto por el que las legislaturas elegían a dichos funcionarios y al

no tener los habitantes del Distrito Federal legislatura propia, resultaron excluidos de tan importante derecho político.

Durante el régimen centralista, la república fue dividida en departamentos, dentro de cuya organización se creó un órgano denominado Asambleas Departamentales que estaban encargadas de reglamentar lo relativo a los servicios públicos de cada Departamento, cuidar la salubridad pública, aprobar los presupuestos de gastos, proponer iniciativas de ley al Congreso General, ser consultor del Gobierno en todos aquellos asuntos que éste le encomendara. Durante este periodo el territorio correspondiente al Distrito Federal tomó el nombre de Departamento de México.

Al restablecerse la Constitución de 1824, se volvió a designar a la Ciudad de México como Distrito Federal, siendo nuevamente la residencia de los poderes federales y asumiendo éstos el gobierno de la entidad.

Con la Constitución de 1857, se dieron facultades al Congreso para designar un lugar que sirviera de residencia a los poderes de la Unión, acordándose que radicarían en la Ciudad de México, la cual representaría al Distrito Federal, cuyo órgano legislativo era el propio Congreso, otorgándosele la facultad para legislar en todo lo relacionado con el Distrito Federal, teniendo como base el que los ciudadanos eligieran a las autoridades políticas, **municipales** y judiciales, designándoles rentas para cubrir sus necesidades locales; asimismo, se otorgó el derecho a los ciudadanos del Distrito Federal de elegir a los diputados al Congreso de la Unión, y posteriormente, en 1874, a los senadores.

En 1901, se reformó la Constitución y se estableció que la organización del Distrito Federal quedaba sometida al Congreso de la Unión, eliminándose el derecho de los ciudadanos para elegir popularmente a sus autoridades, quedando sujeto totalmente el gobierno de esta entidad al gobierno federal. En la ley orgánica correspondiente a esta reforma constitucional, se continuó el régimen de municipalidades pero frente a cada una de ellas se colocó un prefecto político directamente nombrado por el Presidente de la República. Los ayuntamientos siguieron subsistiendo en cada municipalidad y a pesar de que sus miembros eran elegidos popularmente, mediante elección indirecta en primer grado, las atribuciones de dicho cuerpo fueron reducidas a facultades de vigilancia, de opinión, de consulta en determinados asuntos y de iniciativa para la adopción de medidas que los prefectos deberían adoptar en cada caso.

Este régimen subsistió hasta la Constitución de 1917, la que siguió en esencia lo establecido en la de 1857, con la modalidad de que se facultó al Congreso de la Unión para modificar el nuevo territorio correspondiente al Distrito Federal, en caso de cambio de residencia de los Poderes de la Unión, conservando la división del Distrito en municipalidades mediante elección popular directa de sus miembros, confiriendo al Presidente de la República la facultad de nombrar y remover libremente al Gobernador de dicha entidad.

En 1928, prácticamente quedó bajo el mando de las autoridades federales lo atinente a las funciones legislativa, ejecutiva y judicial y se derogó el régimen de municipalidades, respecto de lo cual más adelante abundaremos.

Se creó el órgano del Ejecutivo llamado desde entonces Departamento del Distrito Federal y trece delegados en las antiguas municipalidades. Funcionarios administrativos que contaban con facultades decisorias mínimas y eran nombrados por el Presidente de la República a propuesta del jefe del Departamento del Distrito Federal.

También se establecieron Consejos Consultivos, uno para el Departamento, que se llamó Central y otro para cada una de las trece Delegaciones. Los Consejos se integraron por el sistema corporativo con representantes de los sectores económicos y sociales. Tuvieron siempre mínimas facultades de aconsejar y de elaborar proyectos de reglamento.

En 1941 se eliminaron los Consejos de las Delegaciones pero se mantuvo un Consejo, el Consultivo de la Ciudad de México, que funcionó como un órgano más bien protocolario y de opinión, sin autoridad ni fuerza política en el que se recogen algunas ideas de descentralización de gobierno propuestas en 1965, otorgando crecientes facultades a los delegados.

Analizando los antecedentes históricos del Distrito Federal, se concluye que durante un largo periodo sus habitantes no han tenido la oportunidad de ejercer sus derechos políticos ya que no contaban siquiera con una asamblea parlamentaria propia, con facultades legislativas en las materias que competen directamente a la Ciudad que habitan y hasta fechas recientes tampoco contaban con la posibilidad de elegir al titular del poder ejecutivo local.

En 1987, con el propósito de que los ciudadanos del Distrito Federal alcanzaran, como en las demás entidades federativas, el ejercicio de sus derechos políticos, se reformó la fracción VI del artículo 73, para establecer nuevas bases de organización y funcionamiento del Gobierno del Distrito Federal, instituyéndose la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, cuyo origen era la elección popular.

Este órgano se integró por 40 representantes electos según el principio de votación mayoritaria relativa y 26 representantes electos según el principio de representación proporcional, a dichos representantes se les equiparó a los Diputados Federales en cuanto a la vigencia de su cargo, impunidad en cuanto a las opiniones emitidas en el desempeño de sus funciones y se les dio el rango de servidores públicos con fuero constitucional de acuerdo con el artículo 110 constitucional, debiendo reunir los representantes los mismos requisitos que se establecen para los diputados federales.

Sin embargo, no fue propiamente un órgano legislativo ni tampoco un órgano administrativo, sino que se le encomendaron funciones mixtas, sujetas al órgano legislativo federal en virtud de que se le encomendó dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno, pero sujetos a las leyes que emitiera el Congreso de la Unión y sobre determinadas materias que fueron taxativamente señaladas; proponer al Presidente de la República la atención de problemas prioritarios; recibir y revisar los informes trimestrales del Distrito Federal respecto a la ejecución de presupuestos y programas aprobados; citar a servidores públicos del Distrito Federal a comparecer para que informaran sobre el desarrollo de los servicios y obras a su cargo; convocar a consulta pública sobre los temas y materias del Distrito Federal; aprobar los nombramientos de magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal; la facultad de iniciar leyes ante el Congreso de la Unión en las materias relativas al Distrito Federal, etcétera.

Esta reforma constituyó un avance en el otorgamiento de los derechos políticos de los habitantes en el Distrito Federal, mas no fue suficiente para reivindicarlos en los mismos, ya que aún siguió siendo competencia de los poderes federales el gobierno de tal entidad, como lo demuestra el hecho de que la Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal publicada en el Diario Oficial de la Federación en el mes de febrero de 1988, expedida por el Congreso de la Unión, regulaba las atribuciones y organización de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

Como un avance dentro del proceso de reforma del Estado, en 1993 el Ejecutivo Federal presentó una iniciativa de reformas constitucionales, con la que nuevamente se dio un avance en el proceso democratizador del Distrito Federal en el otorgamiento de los derechos políticos a los habitantes del Distrito Federal, a través de la conformación de un gobierno local, un órgano legislativo a través de la Asamblea de Representantes y la creación de un Consejo de Ciudadanos, regulándose todo lo relativo al Distrito Federal en el artículo 122 constitucional.

Las referidas reformas constituyeron un avance y fueron perfilando el destino democrático que los habitantes del Distrito Federal merecen, aunque tal regulación no consideraba aun a un gobierno autónomo pleno y total, ya que dependía su gobierno de los poderes federales de manera importante.

Reconociendo que las condiciones para los habitantes del Distrito Federal aún resultaban insuficientes en cuanto al ejercicio de sus derechos políticos, en 1996 se dio una nueva reforma del artículo 122 Constitucional, en la que se logró un avance contundente.

Con esta última reforma se estableció que el titular del poder ejecutivo en el Distrito Federal sería elegido por votación universal, libre, directa y secreta, equiparándolo a los gobernadores de los Estados; se incrementó el ámbito competencia! de las materias correspondientes a la Asamblea a la que se le denominó Asamblea Legislativa; se eliminaron algunas facultades del Presidente de la República como la de iniciar leyes ante la Asamblea, el derecho de veto a las leyes emitidas por dicho órgano legislativo, la de su promulgación y publicación, así como la de reglamentarlas, otorgándose tales facultades al Jefe de Gobierno del Distrito Federal. También se le dio a este funcionario la facultad de nombrar y remover libremente a los servidores públicos dependientes del órgano ejecutivo local, cuya designación o destitución no estén previstas de manera distinta en la Constitución o las leyes.

Consideramos que el siguiente paso en la evolución democrática del Distrito Federal le corresponde a la autoridad más cercana a su población, devolviéndoles a las actuales delegaciones su carácter municipal original.

En el resto del país el Municipio es la entidad política organizada comunalmente como base de la división territorial y la organización política y administrativa de las entidades de la federación en su régimen interior, por tanto, es la agrupación social fundamental en que el país se estructura territorialmente para su división política, según lo establecido en el artículo 115 constitucional. Es una comunidad territorial de carácter público con personalidad jurídica propia y, por ende, con capacidad política y administrativa; es el primer nivel de gobierno y el más cercano a la población.

En los estados de la república, es frecuente que el primer encuentro de la población con el poder público y el derecho se dé en el contexto del municipio, caracterizado como institución depositaria de la más rudimentaria instancia del poder público y, cada día más, como una corporación de servicios que tiende a satisfacer las necesidades más elementales de carácter general, suma de las necesidades individuales similares de sus habitantes, así como un ente realizador de obras públicas requeridas por la comunidad municipal; se trata, pues, de una realidad caracterizada por ser la más cercana al ciudadano en el ámbito del poder y del derecho público.

La regulación del municipio en los textos constitucionales propios de nuestro país se inicia –aun cuando de manera breve e indirecta no se le menciona a él, sino a su órgano de gobierno: el ayuntamiento– en la Constitución de Apatzingán, cuyo artículo 208 dispuso:

“En los pueblos, villas y ciudades continuarán respectivamente los gobernadores y repúblicas, los ayuntamientos y demás empleos, mientras no se adopte otro sistema, a reserva de las variaciones que oportunamente introduzca el Congreso, consultando al mayor bien y felicidad de los ciudadanos.”

Por su parte, el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, del 23 de febrero de 1823, establecía en su artículo 21:

“Las elecciones de ayuntamientos para el año de 1823, se harán con arreglo al decreto de la Junta nacional instituyente de 13 del próximo pasado noviembre, y éstas y las de diputados y demás que deben hacerse en lo sucesivo, se sujetarán a la ley de elecciones que se está formando por la misma Junta, y circulará el gobierno oportunamente.”

La llamada Constitución centralista de 1836 también se ocupó de regular los ayuntamientos al disponer, en la sexta de sus leyes, la existencia, no de municipios, sino de dichos órganos colegiados electos popularmente en las capitales de los departamentos.

El primer texto constitucional mexicano en referirse expresamente al municipio fue la Constitución de 1857, que en su artículo 31 estableció la obligación para todos los mexicanos “de contribuir para los gastos públicos, así de la federación como del estado y municipio en que resida, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes”. Y en su artículo 72 dispuso:

“El Congreso tiene facultad: (...) VI. Para el arreglo interior del Distrito Federal y Territorios, teniendo por base el que los ciudadanos elijan popularmente las autoridades políticas municipales y judiciales, designándoles rentas para cubrir 5í/s atenciones locales.”

Por su parte, la Constitución federal de 1917 erigió al municipio libre como base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados, **y como base para la organización del Distrito Federal y los territorios federales**, encomendando la administración de los municipios a los ayuntamientos de elección popular directa.

Fue durante la campaña realizada en 1928 por el general Álvaro Obregón para reelegirse como presidente de la República, cuando el caudillo sonorensé expresó la conveniencia de reformar la fracción VI del artículo 73 constitucional, con el propósito de eliminar del Distrito Federal el régimen municipal y sustituirlo por un órgano administrativo que determinaría la ley; el Congreso, atento al proyecto planteado por el más probable ganador de los comicios presidenciales de 1928, convocó a un periodo extraordinario de sesiones, en el que aprobó la iniciativa correspondiente, presentada por varios de sus diputados y senadores, que después fue aprobada también con singular rapidez por las legislaturas de los estados.

El asesinato del reelecto presidente Obregón, ocurrido el 17 de julio de 1928, no frustró la referida reforma de la fracción VI del artículo 73 constitucional, misma que fue publicada en el Diario Oficial el 20 de agosto de 1928, por lo que a partir del primero de enero de 1929 desaparecieron los municipios del Distrito Federal.

Estas consideraciones nos llevan a concluir que en el Distrito Federal existen suficientes elementos tanto históricos como presentes que sugieren continuar decididamente el tránsito democrático de dicha entidad, en beneficio de sus habitantes.

En el Distrito Federal actualmente son las delegaciones el ámbito de gobierno más cercano a la población; sin embargo, hay dos razones –entre otras– que obligan a reparar este estatus: primero, la plenitud de los derechos políticos de los habitantes del Distrito Federal, y en segundo término, la representación de las minorías en cuerpos edilicios que no reduzcan –como lo hace la elección de delegados políticos– las opciones de los ciudadanos.

El propio partido en el poder en el Distrito Federal reconoce que la reforma más trascendente ocurre en 1996, cuando el Ejecutivo federal deja de tener facultades para nombrar a un jefe que administre en su nombre a la entidad, momento en que los ciudadanos recuperaron tan sólo parte de sus derechos y estuvieron en posibilidad de elegir directamente a su jefe de Gobierno; aunque posteriormente se “fingió” una “municipalización de la entidad”, creando delegaciones, que califican como versión “caricaturesca” que resulta insuficiente.

Se aprecia pues una coincidencia en el objeto de esta iniciativa que no se puede soslayar y, por ende, se propone la forma de gobierno municipal como base de la organización política y administrativa del Distrito Federal.

Por lo expuesto y fundado, someto a la consideración del pleno de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, el siguiente proyecto de

Decreto por el que se reforman el inciso f) de la fracción V de la Base Primera; y la fracción II de la Base Tercera del artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único . Se reforman el inciso f) de la fracción V de la Base Primera; y la fracción II de la Base Tercera del artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 122. ...

C. ...

Base Primera...

I. a V. ...

a) a e)...

f) ...se asumirán respectivamente, para jefe de Gobierno, diputados a la Asamblea Legislativa y ayuntamientos.

Base Segunda...

Base Tercera...

I. ...

II. Establecerá el municipio en el Distrito Federal. Asimismo fijará los criterios para efectuar la división territorial del Distrito Federal, la competencia de los órganos

municipales correspondientes, la forma de integrarlos, su funcionamiento, así como sus relaciones con el jefe de Gobierno del Distrito Federal.

Los miembros de los ayuntamientos serán elegidos en forma universal, libre, secreta y directa, según lo determine la ley.

Serán aplicables a la organización municipal del Distrito Federal, las disposiciones conducentes de los artículos 115 y 116 de esta Constitución.

Artículos Transitorios

Primero. La presente modificación entrará en vigor el día siguiente al de su publicación.

Segundo. La Asamblea Legislativa del Distrito Federal deberá adecuar el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, así como la legislación secundaria y expedir la Ley Orgánica Municipal correspondiente a más tardar seis meses después de la entrada en vigor del presente decreto.

Tercero. Los ayuntamientos de los municipios del Distrito Federal se elegirán a partir de las elecciones locales de julio de 2012 y entrarán en funciones en la fecha que establezca la legislación correspondiente.

Cuarto. La demarcación territorial de las actuales delegaciones servirá como base para el establecimiento original de los municipios del Distrito Federal.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 12 de abril de 2011.

Diputado César Augusto Santiago Ramírez (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 40. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA BLANCA ESTELA JIMÉNEZ HERNÁNDEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

La que suscribe, Blanca Estela Jiménez Hernández, diputada federal del IX distrito, con cabecera en la capital de Puebla, perteneciente al Grupo Parlamentario del PRI, con las facultades que le conceden los artículos 77, numeral 2, 78 y 182, numeral 1, del Reglamento de la Cámara de Diputados, del honorable Congreso de la Unión, somete a consideración del pleno de la Cámara de Diputados la presente **iniciativa de decreto que adiciona al artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, de conformidad con la siguiente:

Exposición de Motivos

Introducción

México es un país rico por su naturaleza, por su historia y por el talento de sus habitantes.

El país es un lugar de encuentro en el cual se funden la genialidad prehispánica, visiones culturales de los viejos continentes, fuerte linaje africano, raíces asiáticas y aportes de la propia América.

Dicha fusión continúa hasta nuestros días y se ha enriquecido con otras manifestaciones culturales que hacen de nuestra nación un manantial inagotable de saberes, entre los que destacan: gastronomía, arquitectura, indumentaria, artes populares, festividades; todo ello coronado por un riquísimo patrimonio arqueológico.

A la riqueza del patrimonio cultural de México, se añade la belleza natural que es excepcional: nuestro país está bañado por dos oceanos salpicados de islas; manantiales de agua rica en minerales; paisajes enmarcados por la presencia de colosos volcánicos; elevaciones naturales y hermosos acantilados; ríos, lagos y lagunas que, aunados a la vegetación y fauna conforman múltiples ecosistemas.

Somos el segundo país del mundo más rico en biodiversidad.

Esta riqueza es generadora de respuestas insospechadas para la vida en todas sus manifestaciones.

Vivir en un lugar como el que hemos descrito es una dicha, pero también implica una serie de compromisos que no son estáticos, porque en la medida que avanzamos en el devenir histórico ampliamos nuestra percepción e interpretación de la realidad, de manera que lo que siempre tuvimos frente a nosotros toma nuevas dimensiones, no sólo en sí mismo, sino también en nosotros al transformarnos individual y colectivamente en diálogo entre la realidad y el saber humano.

Cambiar nuestra percepción de la realidad para transformarla, implica romper con inercias, dogmas, mitos y vicios; los cambios de percepción se manifiestan en todos los campos de la actividad humana.

La labor legislativa es un medio propicio para realizar cambios pertinentes que permitan con visiones siempre renovadas proteger la herencia del pasado, reconocer las manifestaciones del presente y acercar el futuro.

No obstante los esfuerzos que se han efectuado en esta dirección en los últimos años, el panorama en el mundo es sombrío. Por ejemplo, de acuerdo a las investigaciones de especialistas, en el mundo están en peligro de desaparecer en las dos próximas generaciones la mayoría de las casi 6 mil lenguas que se hablan en el planeta; este mismo fenómeno se repite en nuestra nación; de ahí que las 11 familias y 68 grupos lingüísticos y sus 364 variantes estén amenazadas por el desuso, la migración y la expansión unificadora de los medios masivos de comunicación.

Las modificaciones constitucionales y legislativas para preservar la pluralidad cultural de nuestro país nos han permitido tomar conciencia de la importancia de la diversidad y del compromiso de no limitarla; sin embargo, el camino es largo y exige permanente reflexión en torno a sus implicaciones.

En la Sexagésima Legislatura se ha avanzado en garantizar a todo individuo el acceso a la cultura, y en la obligación del Estado de asegurar medios para la difusión y desarrollo de la diversidad cultural comprometiéndose a establecer mecanismos para el acceso y participación a cualquier manifestación cultural. Lo anterior ha significado un paso importante para la vida cultural de nuestro país: queda aún un largo camino por construir en el ámbito de la cultura y el patrimonio de los mexicanos en toda su amplitud.

Por la relevancia que representa para los mexicanos –y para la humanidad en general– la creación, transmisión generacional, conservación, difusión y protección del patrimonio cultural y natural de México, es preciso no sólo dejar asentado este derecho en su vertiente cultural, ni tan sólo en las leyes secundarias, sino elevarlo a la categoría de Garantía Constitucional.

El patrimonio natural y cultural

Concebir como unidad al hombre y la naturaleza es una visión que proviene de nuestros ancestros y es retomada por los nuevos planteamientos científicos.

Nuestros ancestros, los moradores de la antigua Cuetzalcoapan, concebían como unidad indisoluble humanidad y naturaleza; así lo muestran múltiples textos, entre ellos, este fragmento de Nezahualcóyotl:

Miradme, he llegado.

Soy blanca flor, soy faisán,

se yergue mi abanico de plumas finas,

soy Nezahualcóyotl.

Por otra parte, desde la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) emerge una visión integradora del ser humano con su medio, estableciéndose derechos y deberes en torno a la dignidad de vida, a la cultura y al disfrute de los bienes individual y colectivamente.

En 1965 Estados Unidos de América ¹ pugró por la idea de combinar conservación cultural con conservación natural. En 1968 la Unión Mundial para la Conservación conformó propuestas vinculando el patrimonio natural y cultural; tres años después, las presentó en la Conferencia sobre Ambiente Humano (Estocolmo, Suecia).

Como resultado de los esfuerzos internacionales la “Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural” fue adoptada en la Conferencia General de la Unesco ² y signada por México.

En el artículo 1 de la citada convención, está listado lo que se considerará “patrimonio cultural” ³ y en el artículo 2, lo concerniente al “patrimonio natural” ⁴. En el artículo 27 de la citada Convención se establece que los Estados miembro: “por todos los medios apropiados, y sobre todo mediante programas de educación y de información, harán todo lo posible por estimular en sus pueblos el respeto y el aprecio del patrimonio cultural y natural definido en los artículos 1 y 2 de la presente convención”.

Los criterios aplicables para el patrimonio mundial –cultural y natural– contenidos en la convención mencionada, han sido retomados por las legislaciones nacionales entre ellas México.

Es de resaltar que las disposiciones de la convención parten de los principios preliminares que le sirvieron de sustento, de los cuales se subrayan los siguientes:

- La amenaza de destrucción del patrimonio natural y cultural.
- El entramado sistémico del patrimonio natural y cultural de todos los pueblos es una unidad, por ello lo que deteriora el patrimonio de un país repercute en el patrimonio del resto de los países.
- La relevancia de la conservación del patrimonio natural y cultural de los pueblos, a través de mecanismos colectivos de participación.

En relación con el patrimonio natural y el cultural se han empeñado múltiples esfuerzos que conforman diversos compromisos: Proyecto el hombre y la biósfera (1970), Declaración Universal de la UNESCO sobre la Diversidad Cultural (2001), Declaración de la UNESCO relativa a la destrucción internacional del patrimonio cultural (2003), Convención sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales (2005), Declaración Universal sobre Bioética y Derechos Humanos (2005).

El gobierno de México ha sido pionero en lo que se refiere al patrimonio edificado pues desde 1896 expidió la Ley para hacer Exploraciones Arqueológicas seguida por la Ley sobre Monumentos Arqueológicos, ambas enfocadas a la protección del patrimonio cultural.

Ya en 1914 se promulgan la Ley sobre Conservación de Monumentos Históricos y Artísticos y Bellezas Naturales.

Más tarde, gracias a las convenciones internacionales, en el año 1972 se aprueba la legislación vigente en la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas Arquitectónicas e Históricas.

A los esfuerzos para la protección de monumentos, se añade la legislación relativa a los aspectos naturales del patrimonio en 1988, al entrar en vigor la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección del Ambiente de Áreas Naturales Protegidas.

A partir de 1992 en el artículo 2o. de la Constitución Mexicana se reconoce a nuestra nación como “pluricultural” para proteger los derechos y expresiones de los pueblos indígenas, reforma vinculada a lo intangible e inmaterial del patrimonio.

La Ley de Derechos Lingüísticos de 2001 y la ratificación en 2006 de los términos de la Convención de UNESCO para la Salvaguarda del Patrimonio Cultural Inmaterial amplían el compromiso que históricamente México ha tenido con nuestro patrimonio.

La UNESCO ha declarado para México, como patrimonio de la humanidad, 25 espacios construidos y 4 espacios naturales; 3 bienes pertenecientes a la oralidad e inmaterialidad y 8 al Programa Memoria del Mundo.

A su vez México, en consecuencia con los esfuerzos legislativos, ha decretado 80 zonas de monumentos históricos y 27 zonas de monumentos arqueológicos hasta la fecha (2010). Asimismo se han declarado reserva de la biósfera 22 zonas como parte del patrimonio natural.

Varios estados de la República Mexicana han asumido la visión de unidad del patrimonio al declarar diversas manifestaciones culturales y espacios como bienes por preservar, proteger y transmitir en herencia.

2010, año para reivindicar nuestro paso por la historia

En nuestro país el año 2010 no sólo significa el cumplimiento de la primera década del siglo XXI, también representa el cumplimiento del bicentenario de la Independencia y el centenario de la Revolución Mexicana.

En los diversos foros organizados con motivo de dichos aniversarios, se ha coincidido en el sentido de que no sólo son ocasión para festejar que seguimos constituidos como país, sino que es la oportunidad de rescatar la carga de futuro que nos legaron nuestros héroes de la independencia y visionarios de la revolución: todo esto implica una profunda reflexión colectiva de nuestro pasado, presente y futuro.

La revisión crítica de los sucesos del pasado permite identificar que hay elementos de futuro en lo acontecido; hay demandas y planteamientos que fueron rebasados por el tiempo y hoy son obsoletos; pero hay otros que, propuestos con arrojo y atrevimiento en el pasado, siguen vigentes hoy, pues no los hemos alcanzado como nación, y en consecuencia siguen tan vigentes como hace cien o doscientos años.

Una de las aspiraciones utópicas vigentes de nuestros antepasados independentistas y revolucionarios fue el ver esta tierra poblada por una sociedad libre y soberana, en la que toda pertenencia estuviera garantizada; dando continuidad y futuro a los esfuerzos y logros individuales y colectivos para construir identidad, patrimonio y bienestar como legado a futuras generaciones: **Aún no hemos cumplido a cabalidad la identificación y protección de nuestro legado cultural y natural, ni hemos hecho visible la fuente creadora de saberes del pueblo mexicano.**

En la Constitución General de la República, las relativamente recientes reformas relacionadas con la organización y convivencia de los pueblos indígenas reivindicaron un derecho que fue bandera del movimiento independentista de hace doscientos años.

Además, desde 1972 en la Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural, se concibe el patrimonio de la humanidad como una unidad. **En la Constitución General de la República aún no se ha reconocido el patrimonio como una unidad –natural y cultural– sobre el que todos los habitantes de la nación sin exclusiones tienen derecho.** Las recientes

reformas se abocan a asegurar el acceso y disfrute individual a los bienes y servicios culturales prestados por el Estado y al ejercicio también individual de los derechos culturales.

Ello deriva en medidas, disposiciones y reglamentos parciales: **en vacíos legales que ponen en riesgo el patrimonio de México.**

Las medidas encaminadas a la defensa y conservación del patrimonio nacional son asunto de suma importancia que debe manifestarse más allá del discurso y de las actuales leyes correspondientes. Se presenta ante nosotros la oportunidad de trascender los avances logrados al plasmar como garantía constitucional la unidad del patrimonio natural y cultural existente y sobre todo aquel que los mexicanos somos capaces de crear individual y colectivamente para el futuro.

El año 2010 es significativo y oportuno para nuestro país, no sólo por la relevancia que revisten la rememoración del centenario y bicentenario, sino también por el consenso internacional expresado en la Organización de las Naciones Unidas que consagra el 2010 como el Año Internacional de Acercamiento de las Culturas y el Año Internacional de la Diversidad Biológica.

La primera de las declaratorias emerge de la cultura de paz para acercar a los pueblos, potenciar el diálogo y la comprensión *glocal*, fines que dan **sentido al proceso dialógico social que conforma saberes colectivos**, está íntimamente vinculado al patrimonio cultural intangible y es base de una convivencia pacífica y armoniosa, que genera un movimiento ciudadano forjador de tejido social.

La segunda de las declaratorias hace un llamado mundial a la alarmante pérdida de seres vivos en el planeta, así como de los patrones naturales que sustentan la vida y los ecosistemas. Esta declaratoria pretende crear conciencia de las terribles agresiones que la humanidad está causando a su alrededor; también pretende hacer acopio de todo lo que como humanidad hemos aprendido y estamos abiertos a aprender: **saberes colectivos que significan esperanza para la continuidad de la vida en la Tierra.**

El asunto que aquí se aborda es de vital importancia pues está en sintonía con los compromisos internacionales de cultura de paz que como país hemos contraído.

De los saberes colectivos que dan sustento a las ciudades educadoras y las sociedades del conocimiento

Todos los conjuntos sociales del mundo y por lo tanto de México son “entes vivos”: entes complejos tanto por su crecimiento como por la diversidad de desarrollo interno que les dan estructuras de vida en constante transformación.

El ser humano y las colectividades desarrollan su potencialidad en la medida que se relacionan con sus semejantes.

Desde el establecimiento de las ciudades griegas más importantes: Esparta y Atenas, (tanto Licurgo “siglo IX aC” para la primera, como Solón en el siglo VI aC) pensaron que sus ciudades debían ser fuente de educación: militar la primera, humanista la segunda.

Platón y Aristóteles coincidieron en que las ciudades (polis) eran formadoras de ciudadanos (politicoi) porque recíprocamente los ciudadanos hacen ciudades.

De forma análoga, surgieron en el siglo XIII las universidades constituidas por comunidades de estudio que transformaron en ciudades del saber la sociedad de las villas en las que se establecieron: Bolonia, París, Salamanca, Oxford, Cambridge y Coimbra.

Los españoles llegados a América encontraron ciudades organizadas en torno a los calmecac y los calpullis, como centros formadores de la población tanto en los aspectos políticos como religiosos: de hecho todas las ciudades prehispánicas fungían como formadoras y conservadoras del saber ciudadano.

Al crecer las ciudades, se diluyó la conciencia de su capacidad educadora; por tal razón en el mundo surge un movimiento para repensar la función social y formadora de los conglomerados humanos. Así, en 1990, en Barcelona, se reflexiona internacionalmente sobre esa función y se elabora la Carta de las Ciudades Educadoras.

La carta se cimienta en la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948); en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966); en la Convención sobre los Derechos de la Infancia (1989); en la Declaración Mundial sobre Educación para Todos (1990). Gracias a estas decisiones y compromisos se configura una red internacional de ciudades educadoras a la cual pertenece entre otras del país, la capital poblana, lugar del cual provengo.

El empeño de ciudades educadoras plantea una visión que retoma la carga de futuro de muchas experiencias exitosas en múltiples sociedades del mundo a lo largo de la historia.

Las ciudades educadoras nunca llegan a serlo en plenitud: su compromiso consiste en alimentar inquebrantablemente el empeño con recursos de toda índole, proyectos sociales y políticos; organización y gestión ciudadana para generar movimientos de aprendizaje permanente en toda la sociedad.

La Carta de Barcelona afirma que: Una “ciudad será educadora cuando reconozca, ejercite y desarrolle, además de sus funciones tradicionales (económica, social, política y de prestación de servicios) una función educadora, cuando asuma la intencionalidad y responsabilidad cuyo objetivo sea la formación, promoción y desarrollo de todos sus habitantes, empezando por los niños y los jóvenes”.

Como lo señala la Carta de las Ciudades Educadoras, “el gran reto del siglo XXI consiste en invertir en la educación de cada persona, de manera que ésta sea **cada vez más capaz de expresar, afirmar y desarrollar su propio potencial humano**, con su singularidad: constructividad, creatividad y responsabilidad”, y afirma a la letra la necesidad de “**sentirse al mismo tiempo miembro de una comunidad** : capaz de diálogo, de confrontación y de solidaridad”.

Una consecuencia que acompaña la evolución de las ciudades educadoras es el avance vertiginoso de las tecnologías nano-bio-info-cognitivas, la neurofisiología, la física, la robótica, los modelos de organizaciones inteligentes, cuya influencia para la educación del futuro está transformando radicalmente el mundo que conocemos.

Las cumbres mundiales sobre la sociedad de la información (CMSI 2003 y 2005) y el Informe Mundial hacia las Sociedades del Conocimiento (2005), son parte de la voluntad internacional coordinada por la UNESCO que abordan a fondo los temas centrales orientadores de la actividad en el mundo.

El informe reconoce que las sociedades de la información están basadas en adelantos tecnológicos relacionados con la educación escolar, mientras que las sociedades del conocimiento integran las dimensiones sociales, éticas y políticas que influyen en el desarrollo de la comunicación en la educación a lo largo de la vida.

Al analizar el papel cada vez más importante que desempeña el conocimiento, el informe sugiere que éste es detonador de desarrollo económico, social y cultural para todos los países. Sin embargo, el mismo documento hace hincapié en la **“brecha digital”** que no cesa de agrandarse entre ricos y pobres en consonancia con las restricciones a la libertad de expresión, por ello propone una serie de recomendaciones concretas para mejorar tales situaciones.

Estos informes de ciudades educadoras y sociedades del conocimiento ponderan los **saberes colectivos** que, por una parte, sustentan a ambas y, por la otra, inyectan dinámica de evolución, impulsan la toma de conciencia del valor que representan para la sociedad y exigen un esfuerzo de concreción para asegurar y consolidar su existencia.

Todos sabemos que la convivencia diaria propicia relaciones que producen conocimientos, experiencias o soluciones a situaciones problemáticas de diversa índole, soluciones que no son producidas por individuos aislados.

Al establecer redes de interrelación, las colectividades funcionan como sociedades anónimas del conocimiento. Cada individuo genera una parte del conocimiento que, al compartirla, da vida a la inteligencia colectiva.

La inteligencia colectiva forma un cuerpo en constante expansión que genera saberes también de cualidad colectiva, pero por ser de autoría colectiva, se ha dejado al margen del patrimonio cultural, de reconocimiento social y de normatividad jurídica.

En los encuentros internacionales se ha rescatado el valor de la sabiduría almacenada colectivamente –que algunos denominan **conocimientos colectivos**– siempre vinculados al pasado, como acontece con los saberes de los pueblos primigenios referidos a sus aportes tecnológicos.

Durante muchas décadas, el patrimonio cultural se centró en la preservación del pasado; recientemente se ha dado valor a manifestaciones vivas en el presente y al descubrimiento de la profunda carga de futuro que tiene frecuentemente el pasado

Por ello, los **saberes colectivos** conceptualizados como fruto de inteligencia colectiva van más allá, porque también abordan nuevas creaciones que resultan del diálogo permanente de los individuos con la realidad presente o prospectada, puesta en común.

El reconocimiento del saber colectivo con carga de futuro representa un avance significativo como elemento constitutivo del patrimonio de la humanidad, porque es una fuerza social que cohesiona, proyecta y unifica a la sociedad.

En el mundo cotidiano se viven experiencias significativas que no se organizan ni se sistematizan y que, no obstante, permiten descubrir saberes cuyos aportes enriquecen el desarrollo de las personas; de la ciencia y la tecnología; de la sociedad y la economía, y de la cultura. Al hacer pasar estos saberes de lo subjetivo a lo intersubjetivo, trascienden la autoría individual, asumen carácter colectivo y abren ámbitos de diálogo e interacción.

Los **saberes colectivos** están situados en tiempo y espacio concretos y forman conjuntos que **sólo son significativos y aprehensibles si se comprenden como un todo en contexto**, analizados aisladamente y fuera de sus circunstancias se disuelven y pierden significado.

Las experiencias sociales significativas y las respuestas a ellas son generadas por transformaciones de diversa índole: fenómenos naturales, sociales, económicos, culturales y avances científicos y tecnológicos.

En México, diversos fenómenos también han dado pie a realizar aprendizajes colectivos, por ejemplo: la amenaza de la influenza y enfermedades contagiosas; la conciencia de las especies endémicas; la actividad sísmica y volcánica; las inundaciones y sequías; la migración del campo a la ciudad con una consecuente urbanización acelerada; el éxodo de mexicanos al extranjero y de extranjeros al territorio nacional; el desempleo; la pérdida de la primacía agrícola, textil y petrolera; las acciones colaborativas entre universitarios; la normalización de las fuentes de información y la irrupción de la virtualidad en la vida de los mexicanos con el establecimiento de redes internacionales de repercusión local; entre muchos otros.

No obstante la riqueza experiencial de la sociedad mexicana, los saberes colectivos que de ella obtenemos aún están pendientes de hacerse sustanciales, de ser sistematizados, difundidos y protegidos.

Por ello, la sociedad mexicana tiene derecho a que sus saberes colectivos abran espacio y conformen:

- Nuevos bancos de información y del conocimiento.
- Publicaciones colectivas innovadoras.
- Ampliación de la oferta educativa y el reconocimiento de saberes.
- Reivindicación del sentido original del planteamiento de Benito Juárez en su manifiesto a la nación del 7 de julio de 1859: “se adoptará el sistema de la más amplia libertad de toda clase de estudios, así como las carreras y profesiones que con ello se forman, a fin de que cada individuo, nacional o extranjero, una vez que demuestre en el examen respectivo la aptitud y los conocimientos necesarios, sin indagar el tiempo y lugar en que los haya adquirido, pueda dedicarse a la profesión científica o literaria para la que sea apto”.
- Rescate de experiencias exitosas relacionadas con el reconocimiento de saberes individuales y colectivos.
- Incremento de certificaciones y denominaciones de origen, y creación de patentes.
- Defensa y reconceptualización del dominio público.
- Manuales de supervivencia humana y digital.
- Dinamia internacional a favor del blindaje natural y cultural de las comunidades ante las corporaciones transnacionales.

- Instancias especializadas en la defensa del patrimonio cultural y natural y saberes colectivos que pertenecen a los mexicanos y actualmente se encuentran registrados en el extranjero por corporaciones y particulares.
- Obtención de recursos internacionales para estos propósitos.

Tales avances posicionarán a México a la vanguardia de la conceptualización e investigación del patrimonio natural y cultural gracias a la garantía constitucional acordada a los saberes colectivos.

Patrimonio natural y cultural, y saberes colectivos: una propuesta con visión de futuro

El propósito de esta propuesta se refuerza con la vinculación de los saberes colectivos en una visión unificadora del patrimonio natural y cultural, a la luz de las ciudades educadoras y del conocimiento.

En el contexto de la soberanía municipal, los saberes colectivos así vinculados reforzarán las bases de la participación social para la orientación y enriquecimiento de los planes estatales y municipales de desarrollo con sus respectivos programas de acción, lo cual redunda formación ciudadana, ejercicio de la democracia, convivencia pacífica y desarrollo sustentable.

La fuerza de los saberes colectivos, como ya se ha afirmado, reside en que proporciona visión de futuro, lo cual da consistencia y complementa el concepto unificador de patrimonio cultural y natural de los mexicanos; educa al pueblo para ejercer su soberanía y sustenta socialmente la acción ciudadana y la gubernamental.

De la urgencia de avanzar en la legislación sobre estos temas

Inmersos en los rompimientos del siglo XXI gran parte de las naciones del orbe se han ocupado en retomar la fortaleza de su historia para clarificar su pasado, entender el presente y prospectar su futuro.

Por ejemplo, en Perú el maíz fue declarado patrimonio cultural y recientemente el Instituto Nacional de Cultura (INC) de aquel país, declaró patrimonio cultural de la nación a los **saberes, usos y tecnologías tradicionales asociados al cultivo del maíz en el Valle del Sagrado de los Incas en la región de Cusco** ⁵.

En este mismo tenor el Instituto Nacional de Innovación Agraria del Perú ⁶ informa que:

“El maíz blanco gigante del Cusco, recibió recientemente, el Certificado con la Denominación de Origen, otorgado por el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual...

“Con esta denominación de origen se busca darle identidad propia al producto que posee características muy peculiares, que lo distingue de los demás maíces producidos en el Perú y en el mundo.”

Otro ejemplo se refiere a la ubicación del origen del maíz que algunos científicos atribuyen a Panamá ⁷, no obstante que la tradición poblana señala Tehuacán y Coxcatlán ⁸ como la región que desarrolló el teosinte o zea hasta convertirlo en nuestro maíz.

Independientemente de las investigaciones en torno al origen del maíz, éste constituye una fuente cultural forjada a través del tiempo, creando además un cúmulo de saberes colectivos sociales y tecnológicos siempre en crecimiento, cuyo contenido está excluido del reconocimiento clasificatorio de los bienes culturales.

Además, cabe mencionar los casos de la marca Pemex ⁹, el Himno Nacional ¹⁰, entre otros cuyos derechos pertenecen a extranjeros que los han registrado a su favor.

Estos ejemplos son análogos a muchas otras situaciones en donde están comprometidos el patrimonio cultural y los saberes colectivos de los mexicanos.

Seguramente en otras partes del mundo, y ante diversas instancias jurídicas se estén realizando procedimientos para el registro o certificación que atañen a nuestro patrimonio cultural y saberes colectivos.

Al carecer de definiciones, entidades, mecanismos y políticas en torno a la visión unificadora de patrimonio que incluya los saberes colectivos, se ignora lo que otros países o sociedades hacen al respecto, se margina el presente y el futuro del ingenio, talento, creatividad y la inteligencia colectiva de los mexicanos.

El Congreso del estado de Puebla en pleno ha recibido con entusiasmo una propuesta en el mismo sentido. Por lo cual vigorosamente he decidido exponer ante ustedes el siguiente texto con la intención de que con visión federalista se incluya como reforma constitucional.

Con esta propuesta unificadora, nuestro patrimonio de toda índole queda garantizado constitucionalmente para su identificación, creación, conservación, transferencia generacional, expansión, protección, reconocimiento, difusión y uso.

Con esta reforma se abren nuevos espacios para seguir procedimientos normativos de denominación de origen; de declaración patrimonial para proteger la herencia histórica; de respaldo a diálogos nacionales e internacionales para dar surgimiento a nuevas formas jurídicas; a nuevos saberes científicos; a nuevas metodologías de investigación, generación y sistematización de experiencias colectivas.

Como secuencia, desataremos nuevos sustentos de identidad; de reforzamiento del entramado social, de apertura de nuevos espacios y razones turísticas, todo ello para convertir los **saberes colectivos** en fuente de soluciones a problemas de productividad, salud, educación, cultura, economía, política.

Por las consideraciones expuestas, presento ante esta soberanía, la siguiente iniciativa con proyecto de adición al artículo 4 de la Constitución Política:

Único: Se adiciona al artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: el párrafo que ocuparía el numeral **X** que a la letra dira:

Artículo 4:

I. a IX. ...

X. El Estado garantizará la identificación, creación, conservación, transferencia generacional, expansión, protección, reconocimiento, difusión y uso del patrimonio cultural y natural, así como de los saberes colectivos que dan sustento a las ciudades educadoras y a las sociedades del conocimiento.

Transitorio

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

Notas

1 http://es.wikipedia.org/wiki/Patrimonio_de_la_humanidad.

2 En su XVII reunión celebrada en París el 16 de noviembre de 1972.

3 “Los monumentos: obras arquitectónicas, de escultura o de pintura monumentales, elementos o estructuras de carácter arqueológico, inscripciones, cavernas y grupos de elementos, que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista de la historia, del arte o de la ciencia,

“los conjuntos: grupos de construcciones, aisladas o reunidas, cuya arquitectura, unidad e integración en el paisaje les dé un valor universal excepcional desde el punto de vista de la historia, del arte o de la ciencia,

“los lugares: obras del hombre u obras conjuntas del hombre y la naturaleza así como las zonas, incluidos los lugares arqueológicos que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista histórico, estético, etnológico o antropológico.

4 “Los monumentos naturales constituidos por formaciones físicas y biológicas o por grupos de esas formaciones que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista estético o científico,

“las formaciones geológicas y fisiográficas y las zonas estrictamente delimitadas que constituyan el hábitat de especies, animal y vegetal, amenazadas, que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista estético o científico,

“los lugares naturales o las zonas naturales estrictamente delimitadas, que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista de la ciencia, de la conservación o de la belleza natural,

5 Según una nota fechada el día cuatro de enero de este año por la agencia EFE.

6 http://www.inia.gob.pe/boletin/bcit/boletin0004/cultivo_exp_andenes_mai z.htm

7 Revista Proceedings of the National Academy of Sciences.

8 Durante décadas se ha considerado a la región de Tehuacán y Coxcatlán, en la cuna del maíz, esto gracias a las investigaciones del Dr. Richard Stockton MacNeish, en la década de los años cuarenta del siglo XX.

Recientemente un equipo de investigadores del Museo Smithsonian de Historia Natural y de la Universidad Temple, Estados Unidos, confirmaron el origen del maíz en el sureste de México, en la cuenca del río Balsas, con una antigüedad de 8 mil 700 años.

9 Según las declaraciones ante el senado del director de Pemex, el 12 de diciembre de 2009, Intermix tiene registrado en Estados Unidos y Canadá el nombre de Pemex.

10 Henneman, Harry lo registró en Estados Unidos con el número CAE 99999960.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 12 de abril de 2011.

Diputada Blanca Estela Jiménez Hernández (rúbrica)