

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 49 Y 131 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 y modifica el segundo párrafo del artículo 49, y el segundo párrafo del artículo 131, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de derogar las facultades legislativas del Ejecutivo para regular el comercio exterior, la economía del país y la estabilidad de la producción nacional.

Exposición de Motivos

Existe un debate en el mundo académico nacional y extranjero, pero también en el político, acerca de si constitucionalmente el Ejecutivo mexicano es poderoso. Muchos señalan que lo fue cuando ejercía las atribuciones metaconstitucionales y existía un partido hegemónico, pero que ahora bajo condiciones más o menos democráticas y de pluralismo político ya no lo es más. Desde mi punto de vista hay argumentos para pensar que lo es, entre otras razones, porque tiene la facultad de legislar autónomamente.

El presidente mexicano legisla de manera autónoma –sin o con mínima participación del Congreso– en los siguientes supuestos: 1) Al determinar medidas sobre salubridad y medio ambiente según lo prevé el artículo 73, fracción XVI, de la Constitución; 2) En materia de subsidios según lo prevé el último párrafo del artículo 28 de la Constitución; 3) Para habilitar puertos y establecer aduanas como lo indica la fracción XIII del artículo 89 de la Constitución; 4) Cuando se dan los supuestos de la suspensión de garantías al tenor de lo previsto en el artículo 29 de la Constitución; 5) Para emitir reglamentos autónomos a fin de extraer, utilizar y establecer zonas vedadas sobre aguas nacionales (párrafo quinto del artículo 27 de la Constitución); y, 6) Para legislar en materia de comercio exterior en los términos y con las condiciones del segundo párrafo del artículo 131 de la Constitución.

En un trabajo académico mencioné sobre esta última competencia constitucional, lo siguiente: “Más grave aún, por la trascendencia del tema, es la facultad también autónoma del Ejecutivo para legislar en los temas del párrafo segundo del artículo 131 constitucional. Se trata de parte de la política económica del país: nada menos que del comercio exterior. Desde la teoría de la división de poderes es aberrante; desde la perspectiva política entraña una limitación profunda al legislativo, e históricamente es una reminiscencia de las facultades delegadas que usó excesivamente el dictador Porfirio Díaz y que en este siglo (el XX) se emplearon hasta la reforma de 12 de agosto de 1938 durante la presidencia de Lázaro Cárdenas”¹.

El párrafo segundo del artículo 131 de la Constitución le da al Ejecutivo facultades legislativas extraordinarias en materia de comercio exterior, que no tienen relación con los supuestos del artículo 29 de la Constitución en el caso de suspensión de garantías. Es verdad que para ejercerlas, el Congreso lo debe facultar y, el ejecutivo, al enviar al Congreso el Presupuesto Fiscal de cada año, debe someter a aprobación el uso que hubiese hecho de la facultad concedida. Se trata de una

atribución poderosísima que nuestra Carta Magna otorga al presidente de la república y de especial importancia en una época en donde la mundialización y globalización del comercio es una realidad. Si se ejerce la facultad sin el debido control de parte del Congreso, y muchas veces ello ha ocurrido, la soberanía nacional se pone en riesgo, pues decisiones fundamentales en manos de un solo individuo, pueden comprometer el desarrollo y los intereses nacionales. Lo adecuado desde nuestro punto de vista sería que esta competencia presidencial quedara derogada de la Constitución, pues es un resabio del presidencialismo del régimen autoritario.

La adición del segundo párrafo del artículo 131 de la Constitución fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de marzo de 1951. Antes de esa reforma el Ejecutivo ejerció las facultades legislativas en materia de comercio exterior sin sustento en la Constitución, por lo que la Suprema Corte de Justicia de la Nación sentó jurisprudencia en el sentido de que era inconstitucional tanto la delegación de funciones al Ejecutivo como la modificación de tarifas porque ello implicaba la creación de nuevos impuestos sin que participara el Poder Legislativo.

Al aprobarse la reforma constitucional de 1951, que adicionó el párrafo segundo al artículo 131, se objetó en las Cámaras que la reforma era contraria al principio de división de poderes porque se coartaba una facultad propia del poder legislativo y se le entregaba indebidamente al ejecutivo. Por ese motivo, a los legisladores de esa época no les quedó más remedio que modificar también el artículo 49 de la Constitución para establecer una excepción al principio de división de poderes. Como puede observarse, la reforma constitucional atentó contra uno de los principios fundamentales del constitucionalismo mexicano como es el principio de división de poderes. Resulta aberrante que el poder revisor de la Constitución haya trastocado uno de los cimientos jurídicos aprobados por el constituyente originario, pues el órgano reformador no es más que un órgano derivado que no puede, sin que se convoque a un congreso constituyente, modificar los principios fundamentales del sistema constitucional que estableció el poder constituyente.

En el derecho comparado y en el derecho nacional existen muchos puntos de vista acerca de las limitaciones del poder de revisión de la Constitución, que como órgano constituido no puede alterar los principios básicos de la Constitución o sus decisiones políticas fundamentales. En Estados Unidos, William L. Marbury sostuvo que el poder de reformar la Constitución no incluye el de destruirla y que el término enmienda implica que las adiciones o cambios a la Constitución deben tener por propósito llevar a cabo los fines constitucionales aprobados por el Constituyente originario ². En Italia, Constantino Mortati defendió la idea de que el poder de revisión no puede alterar las líneas fundamentales del sistema constitucional ³. En Colombia, Ramírez Cleves, ha afirmado que el poder revisor o reformador de la Constitución es un poder limitado, ya sea de manera expresa o implícita, por garantías democráticas como los derechos fundamentales que desarrollan, dan base y sentido a la organización constitucional y estructuran el estado democrático de derecho, pues sostener lo contrario sería deslegitimar el propósito mismo del poder constituyente originario y de la Constitución ⁴.

Por lo que ve a la doctrina mexicana, José María del Castillo Velasco, diputado constituyente en 1857, indicó que las adiciones y reformas a la Constitución de 1857 no podían nunca limitar o destruir los derechos del hombre ni los derechos de la sociedad, ni la soberanía del pueblo ni las consecuencias de ella ⁵. Emilio Rabasa, en su clásica obra, *La Constitución y la dictadura* ⁶, señaló que el poder reformador no podía destruir la Constitución. Mario de la Cueva en su *Teoría de la Constitución*, precisó que el llamado constituyente permanente, es un poder limitado y constituido, un poder que presupone la existencia de la Constitución y del poder constituyente, por lo que el control de la constitucionalidad de sus actos tiene que referirse a la Constitución y al poder

constituyente, además de que principios como la igualdad, la libertad, la dignidad, la justicia o la forma federal del estado son limitaciones al poder constituyente permanente ⁷.

Fix Zamudio y Salvador Valencia recuerdan en el derecho comparado la gran cantidad de constituciones que establecen cláusulas pétreas o intangibles en sus textos. Además mencionan cómo el artículo 171 de la Constitución mexicana de 1824 contempló límites sustanciales expresos al poder revisor, indicándose que jamás se podrían reformar los artículos “que establecen la libertad de independencia de la nación mexicana, su religión, forma de gobierno, libertad de imprenta y división de los poderes supremos de los estados” y, como Mariano Otero consideraba que existían principios primordiales y anteriores a la Constitución como la independencia, la forma de gobierno y la división de poderes sobre los que no cabía reforma constitucional alguna y que debían ser declarados permanentes ⁸.

Jorge Carpizo en su clásica obra *La Constitución Mexicana de 1917*, considera que las decisiones fundamentales no son universales sino que están determinadas por la historia y la realidad socio-política de cada comunidad, son principios que se han logrado a través de luchas y como parte de la historia del hombre y de su anhelo de libertad. Entre las decisiones fundamentales implícitas en la Constitución de 1917, según Carpizo, estarían la soberanía, los derechos humanos, el sistema representativo, la separación iglesias-estado, la división de poderes, el federalismo, la autonomía municipal y, el juicio de amparo, entre otras. Tales decisiones fundamentales por su importancia y su jerarquía sólo al pueblo corresponde reformar y no al poder revisor de la Constitución ⁹.

El maestro Ignacio Burgoa en su obra *Derecho Constitucional Mexicano* hace una importante aportación en nuestro tema. Clasifica a las decisiones políticas fundamentales en políticas, sociales, económicas, religiosas y estrictamente jurídicas. Con referencia a la Constitución de 1917 propone las siguientes decisiones políticas fundamentales: a) políticas, que comprenden las declaraciones respecto de soberanía popular, forma federal de estado, división de poderes, forma de gobierno republicana y democrática; b) jurídicas que consisten en la limitación del poder público a favor de los gobernados por medio de las garantías constitucionales respectivas, institución del juicio de amparo como medio adjetivo para preservar la Constitución contra actos de autoridad que la violen en detrimento de los gobernados, y en general, sumisión para la actividad de los órganos del estado a la Constitución y a la ley; c) sociales que estriban en la consagración de los derechos sociales; d) económicas que se traducen en la propiedad de la nación sobre recursos naturales específicos como los hidrocarburos, la gestión estatal en ciertas actividades de interés público como la que tiene Petróleos Mexicanos (Pemex) sobre las distintas fases de la explotación del petróleo e hidrocarburos y, la rectoría económica del estado; e) culturales que se refieren a la educación, las características de la misma –laica, gratuita y obligatoria–; y f) religiosas como la separación de las iglesias y el estado. Para Burgoa, las decisiones políticas fundamentales no pueden ser eliminadas o reducidas por el poder revisor de la Constitución, dado que esa competencia sólo le corresponde a una asamblea constituyente ¹⁰.

Autores más recientes, como Carbonell, han aceptado la teoría de los límites implícitos para el poder revisor en la Constitución de 1917. Así propone que toda constitución, incluida la mexicana, esté comprometida con valores mínimos, pues sustituir esos principios y valores equivale a poco menos que un golpe de estado, aunque se haga a través de los mecanismos constitucionales. Cita a Ignacio de Otto que sobre el tema sostenía: “no sería conforme a la Constitución suprimir la democracia misma, ni siquiera utilizando para ello procedimientos democráticos...Si el pueblo tiene un poder al que renuncia no puede tener su fundamento en el poder del pueblo, porque esto significa que no ha habido tal renuncia...” ¹¹.

Nosotros estimamos que el llamado constituyente permanente al adicionar el párrafo segundo del artículo 131 de la Constitución en 1951, alteró el principio de división de poderes, sin tener competencia originaria y fundamental para ello, al otorgar facultades legislativas al ejecutivo en materia de comercio exterior. La citada reforma constitucional que pudo explicarse en ese tiempo en el marco de un sistema autoritario presidencialista, hoy en día, que vivimos condiciones más democráticas, no puede ni explicarse ni justificarse. El Congreso de la Unión debe tener plenas facultades legislativas y por ningún motivo puede excepcionarse el principio de división de poderes en materia de comercio exterior en condiciones democráticas y en el marco de un estado constitucional y democrático de derecho. Esas competencias desequilibran la relación entre los poderes y además no suelen existir en otros sistemas constitucionales. En efecto, basta revisar el derecho comparado para percatarse de ello y observar que en todos los ordenamientos constitucionales es el Congreso o el Parlamento quienes tienen esa facultad ¹².

El principio de división de poderes representa uno de los pilares del constitucionalismo contemporáneo. El propósito fundamental de la división de poderes es el de evitar el abuso o arbitrariedad del poder. Sus antecedentes teóricos están en el pensamiento griego, en el pensador inglés John Locke y, principalmente en Montesquieu, que en su obra *El espíritu de las leyes*, delineó las bases de este principio. La división de poderes implica el reconocimiento de que el estado tiene que cumplir determinadas funciones –división del trabajo– y que esa repartición de las funciones entre los diversos órganos es conveniente porque promueve la libertad, en tanto que evita la concentración del poder que provoca arbitrariedad. Es tan importante el principio de división de poderes para la Constitución, el estado de derecho y la democracia, que el artículo 16 de la declaración francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 estableció: “Toda sociedad en la cual no esté asegurada la garantía de los derechos ni determinada la separación de poderes carece de Constitución”. El constitucionalismo de los Estados Unidos primero y, después el de muchos otros países, entre ellos el nuestro, en base al principio de división de poderes han desarrollado principios derivados como el de “frenos y contrapesos”, para evitar la concentración del poder y controlar su ejercicio.

Hoy el principio de división de poderes insiste, sobre todo, en la fragmentación del poder para contribuir a la racionalidad democrática del estado. Algunos autores han abandonado la clásica división tripartita nacida en la obra de Montesquieu y proponen una pluralidad de posibilidades para dividir el poder público y, así se propone: la división entre órgano constituyente y órganos constituidos; la distinción entre la esfera del poder del estado y la esfera de la sociedad y los individuos a través de los de los derechos y libertades fundamentales; la división horizontal entre el ejecutivo, legislativo y el judicial; la división vertical o federal entre la federación y los estados; la división temporal, es decir, la duración limitada en los cargos públicos y la rotación del poder público; la división decisoria entre diversos órganos y actores sociales; y, la división social del poder entre los diversos estratos y grupos de la sociedad.

El principio de la “división de poderes” se incorporó en el derecho mexicano a través de su consagración en la Constitución de Apatzingán de 1814. A partir de ese documento constitucional el principio de división de poderes ha estado presente en todos los documentos constitucionales mexicanos, algunas veces con predominio del Poder Legislativo como en la Constitución de 1857, otras con predominio del Ejecutivo como en la Constitución de 1917. El que una función tenga predominio sobre otra propicia consecuencias políticas y constitucionales. Un gran reto del principio de división de poderes es lograr el equilibrio y cooperación entre las funciones del Estado, lo que en la historia de nuestro país, difícilmente se ha obtenido. La clave de la “governabilidad” o estabilidad y desarrollo político-constitucional reside en esta cuestión, si los países no logran ese

equilibrio y cooperación, se generan distorsiones que pueden paralizar el funcionamiento de los poderes y órganos o concentrar el poder indebidamente en alguno de ellos.

Las tres funciones clásicas de la división de poderes se depositan en los siguientes poderes y órganos: la legislativa que consiste en elaborar y aprobar leyes, controlar al ejecutivo y cooperar con él en la dirección de ciertos actos políticos y constitucionales que prevé la Constitución reside en la Cámara de Diputados y la de Senadores (artículo 50), la ejecutiva que implica los actos de gobierno y de ejecución de las leyes se deposita en el presidente de los Estados Unidos Mexicanos (artículo 80) y, la judicial, que entraña la facultad de definir los derechos y obligaciones y resolver las controversias sobre la interpretación de las normas se deposita en la Suprema Corte de Justicia de la Nacional, los Tribunales Colegiados de Circuito, los Tribunales Unitarios, Juzgados de Distrito, y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (artículo 94 y 99). Además la Constitución prevé la existencia de órganos constitucionales autónomos como el Banco de México (artículo 28), el Instituto Federal Electoral (artículo 41), la Comisión Nacional de Derechos Humanos (artículo 102 B) y, algunos agregan también a esta lista al Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) (artículo 26.B).

La Constitución indica que no podrán reunirse dos o más de los poderes clásicos en una sola persona o corporación. La finalidad es clara y consiste en evitar la concentración del poder que riñe con la democracia y también, permitir el control y el equilibrio entre los poderes, que es la base del estado de derecho.

El legislativo no puede concentrarse en una sola persona, puesto que el objetivo de cualquier cuerpo legislativo es la deliberación, el intercambio de argumentos y pareceres, que tiendan al bien colectivo. Cuando en condiciones ordinarias el legislativo se deposita en una sola persona física, es evidente que ese estado ha dejado de ser de derecho y democrático por la concentración de poder que ello genera. Cuando una persona decide por millones de ellas y determina qué es lo correcto o incorrecto, ese sistema ni es democrático ni se basa en el derecho. No es democrático porque la democracia implica la representación de los diversos intereses y sectores existentes en la sociedad que deliberan entre sí en aras de finalidades colectivas que beneficien a todos. No puede haber estado de derecho porque la finalidad de éste, desde el siglo XIX, ha sido la de evitar la arbitrariedad y el control del poder y, si una persona tiene tanto poder ninguno de estos objetivos se satisfacen.

No obstante lo anterior, la Constitución mexicana otorga al ejecutivo poderes inmensos que ya hemos señalado en esta iniciativa y que vulneran el principio de división de poderes. El supuesto del segundo párrafo del artículo 131 de la Constitución carece, por las razones que aquí hemos mencionado, de justificación histórica, democrática y jurídica. Además en el derecho comparado la facultad para determinar tarifas para la importación y exportación o para regular el comercio exterior, la economía nacional o, estabilidad de la producción nacional corresponde siempre al Poder Legislativo o a las asambleas en los sistemas parlamentarios.

En este sentido proponemos que el segundo párrafo del artículo 49 de la Constitución quede en los siguientes términos:

“No podrán reunirse dos o más Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso se otorgarán facultades para legislar”.

Respecto al párrafo segundo del artículo 131 de la Constitución proponemos la siguiente redacción:

“El Congreso de la Unión está facultado para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación o de importación y para crear otras, así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país y, la estabilidad de la producción nacional”.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, proponemos la siguiente iniciativa con proyecto de **Decreto**

Que reforma y modifica el segundo párrafo del artículo 49, y el segundo párrafo del artículo 131, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de derogar las facultades legislativas del Ejecutivo para regular el comercio exterior, la economía del país y la estabilidad de la producción nacional.

Artículo Primero. Se modifica y reforma el segundo párrafo del artículo 49 de la Constitución para quedar en los siguientes términos:

Artículo 49. El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso se otorgarán facultades para legislar.

Artículo Segundo. Se modifica y reforma el párrafo segundo del artículo 131 de la Constitución para quedar en los siguientes términos:

Artículo 131. Es facultad privativa de la federación gravar las mercancías que se importen o exporten, o que pasen de tránsito por el territorio nacional, así como reglamentar en todo tiempo y aún prohibir, por motivos de seguridad o de policía, la circulación en el interior de la república de toda clase de efectos, cualquiera que sea su procedencia; pero sin que la misma federación pueda establecer, ni dictar, en el Distrito Federal, los impuestos y las leyes que expresan las fracciones VI y VII del artículo 117.

El Congreso de la Unión está facultado para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación o de importación y para crear otras, así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país y, la estabilidad de la producción nacional.

Transitorios

Primero. El presente decreto entrará en vigor en un plazo de seis meses después de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. En el plazo establecido en el artículo transitorio anterior el Congreso de la Unión realizará todas las adecuaciones necesarias a la legislación reglamentaria y secundaria.

Notas

1. Cárdenas Gracia, Jaime, *Una Constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional*, México, UNAM, 2000, p. 65.
2. Marbury, William L., The Limitation upon the amending power, *Harvard Law Review*, número 33, 1919-1920.
3. Mortati, Constantino, *La Constitución en sentido material*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2000.
4. Ramírez Cleves, Gonzalo, *Los límites a la reforma constitucional y las garantías-límites del poder constituyente: los derechos fundamentales como paradigma*, Bogotá, Instituto de Estudios Constitucionales Carlos Restrepo Piedrahita, 2003, pp. 129-130.
5. Castillo Velasco, José María del, *Apuntamientos de derecho constitucional mexicano*, México, Imprenta del Gobierno, 1871, pp. 350 y ss.
6. Rabasa, Emilio, *La organización política de México. La Constitución y la dictadura*, México, 1912.
7. De La Cueva, Mario, *Teoría de la Constitución*, México, Porrúa, 1982, pp. 126-174.
8. Fix-Zamudio, Héctor, y Valencia Carmona, Salvador, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, México, editorial Porrúa, 1999, pp. 106-108.
9. Carpizo, Jorge, *La Constitución Mexicana de 1917*, México, UNAM, 1969, p. 158.
10. Burgoa, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1979, pp. 323-326.
11. Carbonell, Miguel, *Constitución, reforma constitucional y fuentes del derecho en México*, México, UNAM, 1998, pp. 264-266.
12. Ver los ejemplos que aparecen en el comentario al artículo 131 de la Constitución en la obra: *Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones*, tomo XII, México, Editorial Miguel Ángel Porrúa y LVII Legislatura, 2000, pp. 1159-1161.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 12 de abril de 2011.

Diputado Jaime Fernando Cárdenas Gracia (rúbrica).

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA MARÍA ISABEL MERLO TALAVERA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

La suscrita, diputada María Isabel Merlo Talavera, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 39 y 45, numeral 6, inciso f, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, y de conformidad con lo dispuesto en los artículos 6, numeral 1, fracción I, 76, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta honorable asamblea iniciativa con proyecto de decreto por la que se reforma y adiciona el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

En la actualidad no se ha conseguido obtener que la acción de gobierno municipal en México sea eficaz y de la calidad esperada. Los municipios, siguen enfrentando problemas como la falta de personal calificado para dirigir y administrar.

Son evidentes las diferencias que existen entre municipios muy desarrollados y otros altamente rezagados incluso en las mismas regiones.

Los múltiples asuntos municipales pendientes en los tiempos presentes, permiten advertir que la reivindicación del municipio libre es un aspecto inacabado en la reforma del Estado que tenemos pendiente.

Se vuelve indispensable considerar la reivindicación del desarrollo de las instituciones municipales en la agenda del gobierno mexicano, para fortalecer la capacidad de gobernar, resolviendo los problemas jurídicos, gubernamentales, administrativos, financieros y sociales que viven los municipios del país.

Según estudios del Instituto de investigaciones jurídicas de la UNAM, realizados por el doctor José René Olivos Campos, especialista en aspectos municipales, respecto al servicio civil de carrera municipal.

El doctor Olivos refiere que se vuelve indispensable el servicio civil de carrera como una condición necesaria para que los gobiernos municipales cuenten con el personal directivo calificado, con la aptitud y capacidad para solucionar problemas de las comunidades. En el contexto de las transformaciones y alternancias políticas que viven los municipios.

Los cambios en las leyes, en las estructuras de gobierno y en las organizaciones son importantes, pero se ven frenados si no se cuenta con personal profesional en el gobierno, comprometido, virtuoso y con un conocimiento amplio. Siendo esta una de las principales columnas de una arquitectura democrática funcional.

Desde la perspectiva de los momentos de alternancia y transición democrática que se vive en los municipios, los cortos tiempos gubernamentales con que cuentan los ayuntamientos, sumados a los

procesos de descentralización que vive nuestro país. Se vuelve fundamental que los gobiernos municipales cuenten con personal calificado que pueda digerir y procesar todos estos cambios tan rápidos que se viven en los ayuntamientos.

Sin una visión partidista, ni política, sino estrictamente gubernamental, se requiere personal calificado que de continuidad a las actividades del gobierno, tanto saliente como entrante.

Es conocido por muchas y muchos legisladores ya que algunos han tenido el honor de gobernar sus municipios y otros al tener contacto con nuestros presidentes en el distrito que representamos, comentan –de manera recurrente– que al entrar como nueva administración, en muchas ocasiones encuentran municipios totalmente vacíos, literalmente vacíos. Muchos sin libros en finanzas, sin actas de cabildo, sin oficios de absolutamente nada,

Algunas veces por negligencia, en otras por dolo o mala fe, pero la mayoría de los municipios no tienen un adecuado sistema de administración, ya que al iniciar un periodo de gobierno, los municipios prácticamente se reinventan, desde la plantilla laboral, hasta los planes y programas de gobierno.

Esto incide directamente en la ciudadanía que sufre una parálisis que dura casi un año, ya que en muchos municipios concluye el trabajo real una vez que llevan a cabo las elecciones para el siguiente periodo de gobierno y comienza el periodo de transición que en algunos Estados es de hasta más de seis meses y comienza el gobierno real hasta el siguiente año, ya que el gobierno saliente en ocasiones tiene todo el presupuesto comprometido y no puede hacerse mayor cosa hasta el siguiente año.

Aquí es donde juega un papel crucial el servicio profesional de carrera, ya que de existir de manera adecuada, las transiciones gubernamentales podrían ser más eficaces, rápidas y poco notorias para la ciudadanía, independientemente a que partido político corresponda el gobierno entrante y el saliente.

Esto implica la necesidad de que en el municipio se formalice un servicio civil de carrera para lograr una administración eficaz de la comunidad que posibilite las decisiones en hechos sociales palpables.

En las tres últimas décadas México a nivel federal ha transitado en el ejercicio de gobierno de dos partidos políticos, sin embargo a nivel estatal y municipal, las administraciones locales viven una alternancia gubernamental que no siempre es la más adecuada, ya que un porcentaje importante de los planes y programas de gobierno locales, se detienen, son eliminados, son reinventados o cambiados por otros que en lo que viven su periodo de prueba, no le dan un beneficio real ni a la ciudadanía ni al gobierno municipal.

Lo anterior sin contar las complicaciones que tienen los municipios en el aspecto de recursos económicos autogenerados. Especialmente los municipios pequeños y los considerados de alta y muy alta marginación, sufren carencia de recursos y al entrar administraciones inexpertas, pierden tiempo valioso para lograr la gobernanza que se requiere. Mientras transitan por la curva natural de aprendizaje.

En el aspecto laboral, la plantilla de trabajadores que trabajan bajo el esquema de “confianza”, también viven una situación compleja, toda vez que al poder ser removidos o asignados sin considerarse su perfil y capacidades reales, dejan un amplio margen para que se tenga gente no

calificada en espacios de dirección o a la inversa, gente calificada que por cuestiones políticas o de afinidad deja de laborar, perdiéndose un importante activo para el desarrollo óptimo del municipio.

Al contar con el servicio civil de carrera, se les genera certeza laboral, al tiempo que se consolidan activos importantes en el desarrollo municipal, considerando a las personas más óptimas para el desarrollo de las actividades más importantes de los ayuntamientos.

La falta del servicio civil de carrera en los municipios de México, en el régimen jurídico burocrático, favorece que sean removidos los trabajadores de confianza, acorde a los vaivenes políticos municipales. Las administraciones públicas municipales que integran los 2 mil 427 municipios que existen en el país, según datos del año 2000, contaban con 478 mil 10 empleados públicos, de los cuales el 11 por ciento corresponde a personal directivo de mandos superiores y medios, el 27 por ciento al personal administrativo, el 27 por ciento al personal dedicado a la prestación de servicios públicos, el 10 por ciento al personal de obras públicas y el 25 por ciento al personal de policía y tránsito.

Según la encuesta nacional sobre desarrollo institucional municipal llevada a cabo en el año 2000, por Cecilia Loria Saviñón, del personal de los mandos superiores que ocupan los cargos de secretarios del ayuntamiento, tesoreros, directores de seguridad pública, responsables de la unidad de planeación y los responsables de participación social, se tiene que el 88 por ciento de ellos no permanece más de 3 años en el mismo cargo, mientras que el 12 por ciento restante continúa en el cargo hasta 12 años en promedio. Esto manifiesta el alto grado de rotación de los servidores públicos de los primeros niveles del gobierno municipal.

Según esa encuesta en mil 698 administraciones municipales no se aplica ningún procedimiento de reclutamiento, selección y contratación de personal que ocupa un cargo. En mil 814 municipios no se proporciona la capacitación que se requiere al personal. Sólo el 25 por ciento de los municipios llevan a cabo capacitación de su personal,

Por otro lado, el dato que arroja respecto a los presidentes municipales, es el siguiente: Sólo el 40 por ciento tiene una carrera universitaria, el 11 por ciento tiene nivel bachillerato, el 15 por ciento secundaria o carrera técnica y el 33 por ciento exclusivamente primaria terminada o menos. Este perfil es un indicador que se traslada casi íntegro al nivel educativo del personal que labora en los municipios.

El servicio civil de carrera es un tema que se ha abordado desde diferentes perspectivas, en los foros sobre la reforma del Estado se propuso sin embargo no ha logrado transitar, las comisiones dictaminadoras lo consideraron, sin embargo no ha salido adelante.

Por ello se vuelve crucial retomarlo en esta etapa que vive el Congreso mexicano, desde una perspectiva nacionalista, pensando en el bienestar de todas y todos los mexicanos, entendiendo que el municipio es el primer contacto con autoridades gubernamentales que tiene el ciudadano.

Este tema necesitamos colocarlo en la mesa de discusión, otros compañeros legisladores han abordado este tema y han presentado iniciativas que proponen situaciones similares, sin embargo eso solo manifiesta que existe un consenso claro que nos puede llevar a dictaminar un decreto único que reforme la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 115, para que en pleno respeto a la autonomía municipal, podamos brindarle herramientas necesarias a los municipios para su profesionalización.

De ser aprobada esta iniciativa, se beneficiará a la ciudadanía dándole los funcionarios que se merece, a los Presidentes Municipales que podrán contar con una plantilla laboral profesional que les ayuden a detonar todo el potencial del municipio, a los funcionarios al garantizarles y darles certeza laboral, según sus méritos y capacidades, desde una perspectiva integral, de ética, profesionalismo, equidad de género y capacidad profesional y sobre todo beneficiaremos a nuestro país, ya que si la situación municipal mejora, evidentemente también mejorará la situación del país en su conjunto.

Decreto por el que se reforma el segundo párrafo y el inciso a), ambos de la fracción II del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único. Se reforma el segundo párrafo y el inciso a), ambos la fracción II del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 115. ...

I. y II. ...

Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal **el estatuto del servicio profesional de carrera**, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

El objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior será establecer lo siguiente:

a) Las bases generales de la administración pública municipal y **el servicio profesional de carrera basado en los principios de legalidad, eficiencia, objetividad, profesionalismo, imparcialidad, equidad de género y competencia por mérito; además de las bases para el procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad;**

...

Transitorios

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

Segundo. Las legislaturas de las entidades federativas, en un plazo no mayor de un año, contado a partir de la entrada en vigor del presente decreto, deberán llevar a cabo las adecuaciones legislativas pertinentes a efecto de implementar el servicio profesional de carrera en los municipios.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 14 de abril de 2010.

Diputada María Isabel Merlo Talavera (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 10. Y ADICIONA EL 20. BIS A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA ALEJANDRA NOEMÍ REYNOSO SÁNCHEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

La que suscribe, Alejandra Noemí Reynoso Sánchez, diputada 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, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a consideración del pleno de esta soberanía iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

1. Los migrantes son un pilar fundamental y esencial para el país. Es indiscutible su contribución decidida al desarrollo nacional, el mantenimiento y la solidez de los vínculos que sostienen con sus comunidades de origen, así como sus aportaciones y participación en el combate de la pobreza.
2. Los datos se muestran a continuación ilustran la importancia de la población migrante en términos demográficos, pues constituye el segundo grupo poblacional más importante:

Grupo Población

Mujeres 53 millones

Migrantes mexicanos (población de origen mexicano residente en Estados Unidos de América)
28 millones

Campesinos/población rural 24 millones

Jóvenes 20 millones

Indígenas 12 millones

Fuente: Inegi/Conapo.

Lo anterior nos hace ver la importancia de que la Carga Magna reconozca este sector de la población, igual que lo hace con los otros grupos poblacionales. Es momento de dar a los migrantes el lugar que les corresponde en la agenda nacional. Los migrantes y connacionales en el exterior desean participar en la toma de decisiones, en la vida política nacional y en el proceso continuo de construcción de la nación; démosles esa oportunidad.

3. La presente iniciativa pretende elevar a rango constitucional los derechos de los emigrantes mexicanos, así como la responsabilidad de las autoridades públicas –federación, estados y municipios– de considerarlos a través de sus políticas, programas, instituciones y presupuestos.

4. La aprobación de este proyecto legislativo ayudaría a que el Congreso de la Unión envíe un mensaje a los millones de ciudadanos mexicanos que residen en el extranjero en el sentido de que forman parte esencial de la nación, y de que el Poder Legislativo reconoce su importancia y la necesidad de que formen parte del presente y del futuro del país.

5. Es nuestro deber dar el lugar que se merecen a los que, a pesar de haber tenido que emigrar en busca de oportunidades, siguen engrandeciendo el país y quieren seguir creyendo en México.

Por lo expuesto, se somete a consideración de esta asamblea la presente iniciativa con proyecto de

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

Artículo Único. Se **reforma** el párrafo tercero del artículo 1o. y se **adiciona** el 2o. Bis a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 1o. ...

...

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

...

Artículo 2o. Bis. Forman parte de la nación los mexicanos que emigran para residir en el extranjero. Tendrán derecho a migrar, al hacerlo en busca de mejores oportunidades y una mayor calidad de vida, pero también a no migrar, por lo cual se deberá proveer del entorno y las condiciones para que el desarrollo y progreso sean posibles en el territorio nacional. También tendrán derecho a la salud, al desarrollo económico y productivo, a ejercer libremente sus derechos políticos, a participar en la toma de decisiones del país, a organizarse y a preservar su identidad cultural, así como a retornar y ser reincorporados a la vida nacional. La federación, las entidades federativas y los municipios los reconocerán plenamente mediante sus leyes, instituciones, políticas públicas y Presupuestos de Egresos.

...

Artículo 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 14 de abril de 2011.

Diputada Alejandra Noemí Reynoso Sánchez (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 27 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA NANCY GONZÁLEZ ULLOA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

La suscrita, Nancy González Ulloa, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional perteneciente a la LXI Legislatura de esta Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, somete a consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el segundo párrafo del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente.

Exposición de Motivos

Una interminable fila de debates se ha creado interpretando el contenido del segundo párrafo del artículo 27 Constitucional. Se ha creado las más diversas interpretaciones y silogismos, lo real es que la palabra *mediante* dista mucho de crear una certeza sobre el tema de la propiedad y la expropiación. La palabra **previa** es de mucho mayor precisión y si da la certeza jurídica necesaria.

El vocablo *mediante* obscurece los fenómenos referentes a la expropiación, en vez de aclararlos.

Frente a esto es necesario cambiar el vocablo, pues además de la mencionada certeza jurídica abre la confianza hacia la libertad que brinda una sólida economía de mercado.

“La propiedad es un activo solo para quienes saben cómo emplearlo de la mejor forma posible en beneficio de los consumidores.”

“Todas las civilizaciones, hasta el presente, se han basado en la propiedad privada de los medios de producción. Civilización y propiedad privada fueron siempre de la mano.” Nos dice el economista austriaco Ludwig Von Mises.

- 1) La propiedad privada no es producto de un sistema, ni de las circunstancias históricas, sino un derecho natural e inalienable entre los hombres.
- 2) Ir contra la propiedad privada es ir contra la naturaleza humana.

Definida por la ley romana, la propiedad constituye el uso, el goce y la disposición de bienes materiales.

“El artículo 27 de la Constitución es complejo, siendo éste uno de los preceptos más discutidos en la historia nacional del siglo XX, debido a que contiene disposiciones de gran relevancia política y social. Considerando que el artículo 27 es algo más que un simple precepto constitucional, es, en parte, un diseño de proyecto de nación, como es sabido en la primera **parte se trata lo relativo al derecho de propiedad**, en la segunda parte del presente comentario abarca lo relativo a las distintas formas de propiedad de bienes públicos que señala la Constitución, **si bien es cierto el derecho de propiedad es un importante punto de confluencia de la economía, la política y el derecho, la forma de reconocer el derecho a la propiedad eminentemente va a incidir en el derecho a la**

vivienda, los derechos a los trabajadores, el derecho al medio ambiente, etcétera, tal como lo demuestra la experiencia”.

En resumen el artículo 27 Constitucional contiene:

1. Toda la propiedad que se encuentre en el territorio mexicano será de sus habitantes (Nación) y se podrá desafectar, es decir, se puede **cambiar de régimen público a régimen privado.**

2. Se puede expropiar si es de interés general, pero se indemniza.

3. La propiedad privada debe cumplir una función social, no pueden existir tierras que no se aprovechen económicamente.

4. Todas las riquezas encontradas en el territorio mexicano pertenecen a los mexicanos, en cuanto al mar, se determina que pertenece a la Nación por medio del Derecho Internacional.

5. La propiedad de la Nación es inalienable e imprescriptible, es decir, no se acaba el derecho porque alguien posea esta propiedad, este no podrá hacerse dueño. La energía nuclear sólo se utilizará para medios pacíficos.

6. Los mexicanos por nacimiento o naturalización pueden adquirir la propiedad, y los extranjeros siempre y cuando concurra a la Secretaría de Relaciones, pero no podrán adquirir territorios cercanos a las fronteras, ni a las playas. Las sociedades de educación no pueden adquirir más bienes que los necesarios para llevar a cabo su fin.

7. Los procedimientos para llevar a cabo las acciones de propiedad serán judiciales, y rendida la sentencia ejecutoria no se podrá hacer más.

8. Los indígenas gozan de protección de sus tierras, ya sean ejidos o comunitarios.

9. No pueden haber latifundios, la máxima extensión de tierra que se puede tener es de 100 hectáreas por individuo. Y si se dedican a cultivos será de 150 hectáreas.

10. El Estado fomentará el desarrollo de las actividades agropecuarias con el fin de mejorar la calidad de vida de los campesinos.

De su importancia deriva, a ciencia cierta, el hecho de que las normas sobre la propiedad hayan sido casi siempre maniobradas por los grandes poderes fácticos.

La declaración de los Derechos del Hombre dedicaba dos artículos a la propiedad. En su artículo 2o. se incluía a la propiedad entre los derechos naturales imprescriptibles del hombre, el artículo 17 de la misma Declaración de 1789 establecía el que seguramente es uno de los primeros antecedentes de la expropiación, al menos consagrado a nivel supra legal; según este precepto siendo la propiedad un derecho inviolable y sagrado, donde nadie puede ser privado de ella, salvo cuando lo exigía evidentemente la necesidad pública, legalmente comprobada, y *a condición de una indemnización justa y previa.*

Para algunos pensadores del siglo XIX, la propiedad era un requisito para poder ejercer otros derechos, como por ejemplo los derechos políticos. En el caso del sistema jurídico mexicano el

derecho de propiedad presenta algunas dificultades añadidas a las que el tema tiene en general en todos los países democráticos. Sucede que el tema de propiedad ha generado en México muchos de los más sangrientos conflictos en la vida del país, desde la expulsión de los españoles, la guerra de Reforma, la revolución, la guerra Cristera, todos han tenido como ingrediente el derecho a la propiedad.

Los enfrentamientos por la posesión y la propiedad de la tierra han sido una constante desde que México nace como nación independiente y todavía perduran hasta nuestros días.

Reiteremos; en su segundo párrafo del artículo 27 contempla a la figura de la “expropiación por causa de utilidad pública”, la cual se establece en los siguientes términos:

“Las expropiaciones solo podrán hacerse por causa de utilidad pública y **mediante indemnización**”.

El procedimiento para llevar a cabo las expropiaciones, se encuentra establecido en la Ley de Expropiación.

Ahora bien, la jurisprudencia ha establecido que la facultad de expropiar corresponde tanto a la federación como a las entidades federativas.

Por otro lado, respecto a la utilidad pública como requisito para llevar a cabo la expropiación se establece que la:

Utilidad pública (expropiación). Solamente la hay cuando en derecho común se sustituye la colectividad, llámese municipio, estado o nación, en el goce de la cosa expropiada. No existe cuando se priva a una persona de lo que legítimamente le pertenece para beneficiar a un particular, sea individuo, sociedad o corporación, pero siempre particular.

Ahora bien, tomando en consideración la serie de argumentos que han sido esgrimidos a lo largo de los párrafos anteriores, es preciso señalar que el objeto de la reforma al segundo párrafo del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que se ponen para su consideración, **surge de la imperiosa necesidad de establecer en nuestra Carta Magna, que la garantía del previo pago que debe de regir en materia de expropiación**, con lo cual se contribuirá positivamente y en gran medida, a la confianza en nuestro sistema jurídico .

Con esta reforma buscamos proteger la garantía de previa indemnización al gobernado de los actos de los gobiernos federal y locales, así como prevenir, además, que las futuras expropiaciones por causa de utilidad pública sean efectuadas con mayor conciencia de hecho, **pero sobre todo, con una plena y cabal aplicación del derecho.**

Otro aspecto que conllevara a respetar la garantía de audiencia en forma previa a la emisión del decreto expropiatorio.

“Es pertinente indicar que si bien es cierto la Ley de Expropiación en su artículo 4o. establece que la declaratoria de expropiación se hará mediante decreto que se publicará en el Diario Oficial de la Federación y será notificado personalmente a los interesados y en caso de ignorarse el domicilio de estos surtirá efectos de notificación personal en una segunda publicación del decreto en el Diario Oficial de la Federación, también lo es que dicho numeral dispone únicamente la

notificación del decreto expropiatorio como tal más no dispone la notificación de previa audiencia del procedimiento administrativo de expropiación, lo cual es objeto y materia del presente proyecto del decreto.”

Por lo expuesto me permito presentar ante esta honorable soberanía, el siguiente proyecto de

Decreto que reforma el segundo párrafo del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único. Se reforma el segundo párrafo del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar en la siguiente manera:

Artículo 27. ...

Las expropiaciones solo podrán hacerse por causa de utilidad pública y **previa** indemnización.

...
...
...

Artículos Transitorios

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

Segundo. El Congreso de la Unión y los Congresos locales constituidos en cada una de las entidades federativas, contarán con un plazo de 60 días naturales contados a partir de la publicación en el Diario Oficial de la Federación de la presente reforma constitucional, a efecto de proceder a adecuar su legislación local en materia de expropiación, ajustando dicho ordenamiento de conformidad con la presente reforma.

Dado en el salón de sesiones del Palacio Legislativo de San Lázaro, a 14 de abril de 2011.

Diputada Nancy González Ulloa (rúbrica)

QUE DEROGA EL ARTÍCULO 47 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE NANCY GONZÁLEZ ULLOA Y SUSCRITA POR MARÍA FELICITAS PARRA BECERRA, DIPUTADAS DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

Las que suscriben, Nancy González Ulloa y María Felicitas Parra Becerra, integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en la LXI Legislatura, 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, someten a consideración de esta asamblea proyecto de decreto, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

Nayarit proviene del náhuatl: hijo de dios que está en el cielo y en el sol. Se sitúa al occidente del territorio. Colinda con Sinaloa, Durango y Zacatecas hacia el norte y con Jalisco hacia el sur. Hacia el poniente tiene una importante franja costera en el océano Pacífico, donde posee también las Islas Marías, la isla Isabel, las tres Marietas y el farallón La Peña. Al inicio del Virreinato era parte del territorio de la Nueva Galicia.

El 4 de diciembre de 1786, el virrey Antonio María de Bucareli y Urzúa implantó en el Virreinato el sistema administrativo de intendencias, por lo que fue necesario hacer una nueva división territorial. La Nueva España se dividió en 12 intendencias y 3 gobiernos. Guadalajara fue una de ellas y de ésta dependían las alcaldías de Tepique, Sentispac y Acaponeta, actualmente en el territorio de Nayarit. Sin embargo, en 1789, el departamento de San Blas y el territorio de Compostela, que años antes habían dependido directamente del virrey, se convirtieron en partidos de la intendencia. Hacia fines del siglo XVIII y principios del XIX, el progreso que en algún momento se había mostrado se estancó, principalmente por el problema de las insuficientes comunicaciones con la metrópoli novohispana y por las continuas rebeliones indígenas.

En el siglo XIX todavía no estaba totalmente reducida la provincia de Nayarit.

Pese a que política y administrativamente pertenecía a la intendencia de Guadalajara, en la práctica constituyó una región independiente de lo que era Nueva Galicia. De igual forma permaneció durante el Imperio Mexicano de Agustín de Iturbide.

Una vez que abdicó el emperador y ya México constituido en república, el 16 de junio de 1823 la diputación provincial declaró que la intendencia de Guadalajara se convertía en el Estado Libre de Jalisco, que se dividió en 28 partidos, integrados por Acaponeta, Ahuacatlán, Compostela, el Nayarit, San Blas, Santa María del Oro, y Tepic.

El 31 de enero de 1824, el Congreso promulgó el acta constitutiva con la cual México se definía como una república popular federal. El 18 de noviembre del mismo año se promulgó la Constitución Política del Estado de Jalisco, que lo dividió en ocho cantones, de los cuales el de Tepic era el séptimo.

En 1825, el antiguo territorio de la Nueva Galicia se transformó, con el Congreso Constituyente de Jalisco, en séptimo cantón de Jalisco, compuesto por 7 departamentos (Tepic, Acaponeta, Ahuacatlán, Sentispac, San Blas, Santa María del Oro y Compostela) y 14 municipios.

El presidente de la República, general Miguel Miramón, mediante decreto, declaró el distrito de Tepic como territorio **el 24 de diciembre de 1859**.

En el Segundo Imperio Mexicano, Maximiliano I de México proyectó una nueva división territorial del país, por medio del decreto expedido el 3 de marzo de 1865, donde el Imperio se dividió en 50 departamentos.

Previamente, el 20 de septiembre de 1857, Manuel Lozada, El Tigre de Álica, con un grupo de indígenas coras, asaltó la hacienda de Mojarras, municipio de Santa María del Oro. En 1858, Lozada se unió a los conservadores y se enfrentó a los liberales de la región. En 1860, Lozada se separó de los conservadores; el 1 de febrero de 1862 se firmó el Tratado de Pochotitán, en Tepic, entre el gobernador de Jalisco, Pedro Ogazón, y Manuel Lozada, El Tigre de Álica, a fin de pacificar el territorio de Nayarit. El 14 de enero de 1864, **Lozada firmó un documento donde reconoció el gobierno imperial de Maximiliano de Habsburgo** y unía sus tropas para el próximo Ejército Imperial.

Cuando las fuerzas liberales consiguen el triunfo sobre el imperio, la restaurada república, el 7 de agosto de 1867, decretó que el séptimo cantón de Jalisco se transformaría en distrito militar de Tepic, dependiente del Distrito Federal.

Distrito Militar de Tepic

En 1870, por primera vez hizo erupción el volcán del Ceboruco, y Lozada volvió a tomar las armas, convocando a los pobres y menesterosos a continuar la lucha por **la independencia de Nayarit**.

En 1873, El Tigre de Álica publicó su Plan Libertador. Ante la amenaza de que Lozada tomara Guadalajara, los terratenientes de la época y las fuerzas liberales gobernantes decidieron enfrentar con todos sus recursos militares a Lozada, quien fue perseguido hasta ser ejecutado el 19 de julio del mismo año.

Muerto Lozada, el compadre de Porfirio Díaz general Manuel González y el partidario de Lozada Juan Lerma firmaron en Xalisco, Nayarit, la paz definitiva del distrito militar de Tepic, el 12 de abril de 1880.

Desde **1868** se pidió al Congreso la independencia del distrito de Tepic y su elevación a estado federal, lo que le fue negado. Una de las razones era cierta indolencia de Jalisco hacia los nayaritas.

En esa época, Tepic estaba dividido en tres partidos o distritos: Tepic, Ahuacatlán y Santiago.

En 1884, después de 30 años, el Congreso de la Unión dio vida legal a Tepic mediante la reforma del artículo 43 de la Constitución federal de 1857, por la cual se creó el territorio de Tepic con el séptimo cantón de Jalisco. No se le dio la categoría de estado porque carecería en primerísimo lugar de la cantidad de habitantes requerida.

Al territorio de Tepic, comprendido dentro de los límites que como séptimo cantón de Jalisco, se asignaron las leyes de ese estado y se dividió en cinco prefecturas: San Blas, Santiago, Acaponeta, Ahuacatlán y Compostela; tres subprefecturas: Ixtlán, La Yesca y Tuxpan. **Y como capital del territorio sería la ciudad de Tepic, en que residirían las autoridades.**

Ya durante el gobierno del general Victoriano Huerta, hacia 1914, casi todo el territorio de Tepic estaba en poder de las tropas carrancistas. **Para 1915 volvió a tener auge la idea de convertir el territorio en estado de la federación.**

En la Constitución de 1917, los legisladores nayaritas lograron que se elevara constitucionalmente en el artículo 47 el territorio de Tepic al actual Nayarit. En sesión ordinaria celebrada el **28 de diciembre (sic) de 1916** se concluyó, vía un dictamen que decía lo siguiente:

El artículo 47 del proyecto de reformas de la Constitución de 1857 no hace más que dar al nuevo estado de Nayarit los límites y extensión del territorio de Tepic. Habiendo juzgado esta comisión sin inconveniente la elevación a la categoría de estado de aquel territorio, el artículo 47 es una declaración que se desprende directamente del contenido del artículo 43. Por tanto, la misma se honra en proponer a esta asamblea la aprobación del artículo 47, en los siguientes términos:

Artículo 47. El estado de Nayarit tendrá la extensión territorial y límites que comprende ahora el territorio de Tepic.

La hoy extinta Comisión de Corrección de Estilo substituyó el *ahora* por *actualmente*.

El 26 de enero de 1917, el Congreso Constituyente aprobó la iniciativa de reformas, señalándose en el dictamen correspondiente que “no habiendo inconveniente, a juicio de la comisión, en que se considere como estado el territorio de Tepic, con el nombre de estado de Nayarit, con los mismos límites y extensión que tuvo cuando se le nombró territorio”.

El 25 de noviembre tomó posesión como gobernador provisional Jesús M. Ferreira y el 24 de noviembre resultó electo primer gobernador José Santos Godínez. La primera Constitución estatal fue promulgada el 5 de febrero de 1918.

No consta en el Diario de los Debates la razón exacta de un artículo exclusivo para Nayarit, pero lo más seguro es que fuera por meras cuestiones históricas, pues el artículo 43 de la Constitución General de la República de 1917 precisó:

Las partes integrantes de la federación son los estados de Aguascalientes, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, **Nayarit**, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas, Distrito Federal, territorio de la Baja California y territorio de Quintana Roo.

En 1974, cuando se incorporaron Baja California Sur y Quintana Roo en estados libres y soberanos, no fue necesario incorporar artículos nuevos, a semejanza del artículo 47.

Este artículo no puede sujetar una exclusiva provisional o transitoria.

La autonomía y calidad soberana de Nayarit como entidad federativa se encuentra plenamente garantizada a través del artículo 43 constitucional.

En síntesis, el artículo 47 constitucional cumplió sus fines específicos atendiendo a reclamos históricos, que en su época enfrentaron a nayaritas y jaliscienses.

La reforma política, tan necesaria, exige suprimir lo que existe únicamente por razones de temporalidad, al ser derogado el artículo 47 se da un paso hacia la reconciliación histórica de los mexicanos, al mismo tiempo que se reafirma el gran valor de Nayarit y su gente.*

Por lo expuesto, y con fundamento en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se somete a consideración del pleno de la Cámara de Diputados la presente

Iniciativa con proyecto de decreto por el que se deroga el artículo 47 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único. Se deroga el artículo 47 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 47. Derogado.

Transitorio

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

Nota

* Bibliografía básica:

Enciclopedia de los Municipios de México

http://www.congreso-nayarit.gob.mx/seccion/nayarit_historia.php

Breve Historia de Nayarit, www.libreriasdelfondo.com/LF_Detalle.asp?ctit=003392R

Breve historia de Nayarit, Jean Meyer, México, 1997.

Historia de México, Niceto de Zamacois, México, 1889.

México a través de los siglos. Riva Palacios y otros, México.

Historia general de México, ilustrada, El Colegio de México-Cámara de Diputados, México, 2010.

Diario de los Debates, Cámara de Diputados.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 14 de abril de 2011.

Diputadas: Nancy González Ulloa, María Felicitas Parra Becerra (rúbricas).

DEL CONGRESO DE NUEVO LEÓN, CON PROYECTO DE DECRETO QUE ADICIONA UN PÁRRAFO TERCERO, RECORRIÉNDOSE LOS SUBSECUENTES, AL ARTÍCULO 93 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS; Y UNO ÚLTIMO AL ARTÍCULO 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**

Presente

Con fundamento en los artículos 71, fracción III, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la LXXII Legislatura del honorable Congreso del Estado de Nuevo León pone a consideración del honorable Congreso de la Unión la iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona un párrafo tercero y se recorren en su orden los párrafos subsecuentes del artículo 93 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Se acompaña al presente copia del dictamen emitido por la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales, aprobado en la Sesión del día de hoy, así como del acuerdo número 179, que contiene la iniciativa citada en el párrafo anterior para su conocimiento y efectos legales correspondientes, con atenta súplica de que nos den a conocer el trámite legislativo que se le haya dado al presente.

Lo anterior para su conocimiento y efectos legales a que haya lugar.

Atentamente
Monterrey, Nuevo León, a 13 de abril del 2011.
Sufragio Efectivo. No Reelección.
Diputada Martha de los Santos González (rúbrica)
Secretaria
Diputado Enrique Guadalupe Pérez Villa (rúbrica)
Secretario

Honorable Asamblea

A la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales le fue turnado para su estudio y dictamen en fecha 7 de abril de 2011, el expediente legislativo número **6884/LXXII**, presentada por los integrantes del Grupo Legislativo del Partido Revolucionario Institucional a la LXXII Legislatura del honorable Congreso del estado de Nuevo León; mediante el cual solicitan se remita al honorable Congreso de la Unión iniciativa de reforma por adición de un párrafo tercero, recorriéndose los subsecuentes del artículo 93 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y adición de un último párrafo al artículo 25 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Antecedentes

Manifiestan los promoventes que la descentralización ha sido un término referido para alcanzar una eficiencia administrativa, asimismo ha sido utilizada en los reclamos abanderados para lograr un

verdadero federalismo, donde las entidades federativas y municipios, quienes tienen un mayor contacto con las problemáticas de la ciudadanía reciban mayores recursos federales para atender de forma oportuna las necesidades sociales, ya que son los gobiernos estatales y municipales quienes conocen de primera mano los requerimientos e inquietudes ciudadanas, ya que difícilmente el gobierno federal pueden tener un contacto tan directo como con la población.

Refieren que es importante mencionar que actualmente, si bien es cierto que el Gobierno federal ha implementado programas que coadyuven a la descentralización y desarrollo de los estados y municipios, ha sido equivocada su ejecución.

Continúan señalando que, en ocasiones anteriores han manifestado en la alta Tribuna de este Poder legislativo que la aplicación de recursos por parte de las delegaciones federales, en Nuevo León se realiza de forma sesgada y partidista sin miramientos de necesidades poblacionales.

Mencionan que fue precisamente el pasado 22 de marzo del año en curso, cuando el Pleno del Congreso del Estado aprobó un exhorto dirigido al Secretario ya la delegada de Sedesol, Heriberto Félix Guerra y Margarita Arellanes Cervantes, respectivamente, para que informaran sobre los criterios seguidos en la aplicación del Programa de Rescate de Espacios Públicos, luego de detectarse serias irregularidades en la asignación de recursos millonarios a administraciones municipales de extracción panista, particularmente Monterrey, que acaparó el 85 por ciento de los apoyos.

Asimismo señalan que con una desconcentración fallida como la aplicada por el gobierno federal, las delegaciones de dependencias federales no informan de sus actividades ni de criterios para distribución de recursos en los territorios donde operan, recalcando además que concentran una gran burocracia, que más que servir a la gente, sirven de agentes de información para la federación, y con fines partidistas, descuidando la finalidad real como servidores públicos.

Puntualizan que al agregar tareas políticas al desempeño como funcionarios públicos, las soluciones fallan, ya que se establecen obstáculos con tintes partidistas, en donde el perjudicado no son los gobiernos de los distintos partidos sino la población en general, que incluso pueden referir que es discriminada.

Refieren que con la iniciativa se pretende que las multicitadas dependencias, proporcionen información en relación a los programas, actividades, distribución de recursos, entre otras, que desarrollan en la entidad correspondiente, a los Poderes de los Estados o Municipios, o que comparezcan ante el Congreso Local, lo que redundaría en un acto de verdadero federalismo, lo anterior ante la evidente inconformidad de 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.

Concluye que no se puede dejar de mencionar que un esquema aplicado en los noventa, era el de la firma de convenios entre los gobiernos federal y estatales, donde se les daba plena facultad a los estados de aplicar los recursos, ahora la burocracia y los fines políticos inmersos dan un retroceso al federalismo, insiste que es necesario la aplicación de transparencia y una rendición de cuentas de las acciones de las dependencias federales en los estados, pero ante los Poderes locales, en atención de la naturaleza, las funciones y los recursos que administran las delegaciones federales.

Por lo que es apremiante actualizar el marco legal establecido en el artículo 93 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 25 de la Ley Orgánica de Administración Pública Federal, aplicable a las dependencias federales en los estados, con el objeto 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.

Consideraciones

Corresponde a este Congreso del estado conocer sobre el presente asunto, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 63, fracción I de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León. En tal sentido, esta comisión de dictamen legislativo ha procedido al estudio y análisis de la iniciativa en cuestión, de conformidad a lo establecido en los diversos numerales 70, fracción II, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Nuevo León y 39, fracción II, incisos d) y n), del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León.

Quienes integramos este órgano dictaminador, estamos convencidos de que la ciudadanía tiene el derecho de exigir el buen funcionamiento del Estado, ya que el ejercicio del poder de quienes se encuentran en la administración pública federal, está compuesto por la realización de actos específicos, pues quienes participan en él, se distinguen de los demás miembros de la sociedad, debido a la transmisión de los derechos ciudadanos al Estado, para lograr el orden público en nuestra sociedad, condición necesaria para subsistencia misma del gobierno. De ahí que, la participación de los poderes constitucionales, ha de ser en todo momento con políticas públicas amplias, que abarquen el combate a la pobreza, el derecho a un trabajo digno, la promoción del desarrollo económico y todas aquellas acciones encaminadas a reafirmar el Estado social de derecho al que aspiramos.

Es prudente señalar que la reforma que solicitan los promoventes a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es con el propósito de buscar más transparencia y una efectiva comunicación en las funciones administrativas que llevan a cabo la administración pública federal, a través de las secretarías de Estado, los departamentos administrativos y demás organismos contemplados dentro del artículo 1 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, con el único fin de tener una mejor armonía con las legislaturas de las entidades federativas y titulares de la administración pública estatal y municipal, cuando se discuta una ley, se estudie, analice o se requiera información de un asunto concerniente a sus respectivos ramos o actividades.

En ese sentido, el Poder Legislativo de las entidades federativas y los titulares de la administración pública estatal y municipal, quienes conocen de primera mano los requerimientos e inquietudes ciudadanas, tendrán un marco de cooperación con el Poder Ejecutivo federal, lo que reflejará en beneficio de todos los sectores de la población.

Es pretensión de esta comisión proponer un marco legal, con el único propósito de fomentar una sana comunicación con quienes están encargados de la administración pública en sus tres esferas de gobierno, y Congresos locales para tener una mejor transparencia en el manejo de los recursos, así como del informe, evaluación y regulación del actuar de los servidores públicos en el cumplimiento del mandato que le ha sido conferido.

Tocante a la propuesta de reforma al artículo 25 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la misma tiene como fin primordial que sea congruente con la propuesta establecida para el artículo 93 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por lo que concluimos que con la reforma al artículo 93 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se darán grandes beneficios entre los poderes encargados de las funciones legislativa y administrativa en el país, pues como señalamos, la colaboración entre los distintos órganos públicos es indispensable para el eficaz desempeño de una misma función, toda vez que cada uno de los órganos no sólo acumula funciones materiales diversas sino que interfieren en numerosas facultades que no son atribución exclusiva de algún poder.

Consecuentemente, y por los argumentos legales y de hecho vertidos en el cuerpo del presente dictamen, los integrantes de esta Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales, sometemos a la consideración del pleno de esta honorable asamblea legislativa, el siguiente proyecto de

Acuerdo

Primero. La Septuagésima Segunda Legislatura del honorable Congreso del estado de Nuevo León, con fundamento en el artículo 71, fracción III, 72 y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, solicita al honorable Congreso de la Unión la aprobación del siguiente proyecto de

Decreto

Artículo Primero. Se adiciona un párrafo tercero y se recorren en su orden los párrafos subsecuentes del artículo 93 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

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 último 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

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

Artículo Segundo: Envíese al honorable Congreso de la Unión para su conocimiento y para los efectos legales correspondientes.

Monterrey, Nuevo León.

Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales

Diputados: Héctor García García (rúbrica), presidente; Brenda Velázquez Valdez (rúbrica), vicepresidenta; Tomás Roberto Montoya Díaz, secretario; Mario Emilio Gutiérrez Caballero (rúbrica), Cesar Garza Villareal (rúbrica), Héctor Julián Morales Ramírez (rúbrica), Hernán Salinas Wolberg (rúbrica), Jovita Morín Flores (rúbrica), Fernando González Viejo, Jorge Santiago Alanís Almaguer (rúbrica), Juan Carlos Holguín Aguirre, vocales.

**Licenciado Rodrigo Medina de la Cruz
Gobernador Constitucional del
Estado de Nuevo León**

Presente

A fin de dar cumplimiento a lo dispuesto en los artículos 10 y 11 de la Ley del Periódico Oficial del Estado de Nuevo León, nos permitimos en forma atenta y respetuosa solicitar la publicación en el órgano informativo oficial del estado, el acuerdo número 179, expedido por el honorable Congreso local en esta fecha, cuyo documento se acompaña.

Sin otro particular, le reiteramos las seguridades de nuestra atenta y distinguida consideración.

Atentamente

Sufragio Efectivo. No Reección.

Monterrey, Nuevo León, a 13 de abril de 2011.

Honorable Congreso del Estado

Diputada Josefina Villareal González (rúbrica)

Presidenta

Diputada Martha de los Santos González (rúbrica)

Secretaria

Diputado Enrique Guadalupe Pérez Villa (rúbrica)

Secretario

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 96 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO FRANCISCO SARACHO NAVARRO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 6o., fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, el de la voz, Francisco Saracho Navarro, diputado del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional de la LXI Legislatura, presenta a esta soberanía iniciativa con proyecto de decreto que reforma el primer y segundo párrafos y adiciona uno tercero al artículo 96 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

Entre los objetivos que tiene trazado un Estado que se presenta como democrático se encuentra el que sus órganos e instituciones tengan un desempeño adecuado en el ejercicio de las atribuciones que tiene conferidas, sin omitir que cada uno de sus cuerpos normativos deben ser aplicados correctamente, guardando la idea de un estado de derecho.

Sin embargo, para que esos órganos políticos e instituciones del Estado puedan tener un desempeño óptimo, es indispensable que existan las condiciones necesarias para ello, ya que de lo contrario, no será posible la finalidad señalada.

En este orden de ideas, también se debe establecer que el funcionamiento de esos órganos políticos del Estado mexicano, debe realizarse dentro de un contexto donde impere la autonomía entre ellos, es decir, que el ejercicio de sus respectivas facultades no se realice bajo sujeción o la dependencia de un órgano sobre otro, ya que eso les restaría la credibilidad y la confianza que la ciudadanía les tiene, aunado a que evidenciarían su debilidad y sumisión.

Lo anterior transgrediría el principio de la división de poderes, consagrado en el artículo 49 de la Carta Magna, el que busca garantizar la autonomía y el equilibrio necesario entre los órganos políticos, lo que se visualiza como la separación de las funciones, titularidad y desempeño adecuado de éstas (ejecutiva, legislativa y judicial), estableciendo de esa manera, una serie de pesos y contrapesos para que los Poderes de la Unión se encuentren en constante verificación entre ellos, impidiendo que haya abusos en el ejercicio del poder, para posibilitar la conformación de un régimen democrático.¹

Por tales razones, el procedimiento que actualmente se sigue para nombrar a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es muy cuestionable, ya que el propio presidente de la República tiene el control de él en cuanto a las personas que seleccionará para integrar las ternas de aspirantes, su iniciación y duración, lo que genera una dependencia del Poder Judicial de la Federación hacia el Poder Ejecutivo federal, ya que entre la persona nombrada y el presidente de la República como su postulante al cargo, se podría formar un vínculo que viciaría la importante labor jurisdiccional que el máximo tribunal del país realiza, lo que finalmente no corresponde con el espíritu del principio de poderes citado.

Sin embargo, la presente iniciativa tiene especial interés sobre la iniciación y el tiempo que demora el procedimiento para formar la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como el

funcionamiento de tal órgano jurisdiccional, ante el caso de la vacante de uno de sus ministros ya sea por defunción, o por conclusión del periodo de su encargo, o alguna otra que provoque una separación definitiva; el procedimiento mencionado no descansa sobre una disposición que le imponga al presidente de la República un plazo determinado para iniciarlo y darle continuidad, y que así, el máximo tribunal del país siempre se encuentre completo y funcione adecuadamente.

Actualmente, el artículo 96 de la Constitución Política establece el procedimiento que se sigue para cubrir la vacante de un ministro del máximo tribunal del país, que se inicia con la postulación que el titular del Poder Ejecutivo hace de una terna de aspirantes, misma que es sometida a la consideración del Senado de la República, quien una vez que ocurra lo anterior, tendrá que elegir a la persona que ocupará dicho cargo dentro del plazo de 30 días y mediante el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes.

Si el Senado omite rechazar o designar a una de las personas que integran la terna en el plazo de treinta días, o bien, rechaza a las ternas propuestas en una primera y segunda ocasión, el titular del Ejecutivo, podrá designar discrecionalmente de la primera o segunda terna, según sea el caso, a la persona que ocupará la vacante de ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Debe destacarse que conforme al actual texto del artículo 96 constitucional, tal procedimiento puede prolongarse indefinidamente en el tiempo, siendo el presidente de la República quien debe iniciarlo al integrar las ternas de candidatos al cargo, para posteriormente ponerlas a consideración del Senado de la República; sin embargo, existe un vacío en tal precepto al no imponer un plazo razonable al Poder Ejecutivo para ejercer esa facultad, concediéndole de esa forma, la posibilidad de que lo haga en cualquier momento a su discreción.

Hasta ese momento, el Senado no podrá rechazar o designar a un integrante de las ternas que le sean expuestas, para lo cual contará con 30 días. Si sumamos ese lapso a la temporalidad que el Poder Ejecutivo federal tardó en integrar su terna de aspirantes, podremos advertir que se trata de un periodo muy extenso; radica el problema de fondo en que durante ese periodo la Suprema Corte de Justicia de la Nación funciona de manera incompleta en forma indefinida, además de que existe la posibilidad de que en la primera terna no se llegue a elegir al ministro, lo que provocará que la corte siga funcionando incompleta hasta que se designe al nuevo ministro.

De ahí que resulte obligado precisar el contenido del artículo 96 constitucional, dado que resulta inconcebible que el procedimiento para nombrar a un ministro del máximo tribunal del país se sujete a la discrecionalidad del titular del Ejecutivo federal, quien al no tener un plazo para integrar las ternas de aspirantes al cargo citado, independientemente de que sea en una primera o segunda ocasión, no le da la prioridad que debe tener el asunto, y lo haga hasta que la misma Suprema Corte, o bien, el Senado de la República se lo requieran en forma urgente por el excesivo tiempo en que dicho órgano jurisdiccional ha funcionado de manera incompleta, lo que termina por afectar su desempeño.²

Esa omisión en que ha llegado a incurrir el Ejecutivo federal es muy delicada, ya que provoca que el máximo tribunal del país trabaje en condiciones muy complicadas por tiempo indefinido, ya sea en el pleno, o en alguna de las salas, evidenciándose lo anterior, al momento de que los ministros tienen que votar para resolver los asuntos sometidos a su conocimiento y por ser un número par de integrantes en pleno o salas, es muy probable que se empate en la votación que lo resuelve, teniendo que aplazarse ese ejercicio hasta que se haya nombrado al nuevo ministro, porque en caso de reunirse bajo esas circunstancias, se producirá el mismo resultado.

La problemática que se narra es la ocurrida recientemente a raíz del fallecimiento del ministro José de Jesús Gudiño Pelayo, ocurrido el 19 de septiembre de 2010, subrayando que el procedimiento para nombrar a la persona que lo sustituyó, dio inicio hasta el 2 de diciembre de 2010, es decir, 74 días después de la baja intempestiva del juzgador citado el presidente de la República puso a consideración del Senado de la República la terna integrada por las magistradas Elvia Rosa Díaz de León D'hers, Lilia Mónica López Benítez y Andrea Zambrana Castañeda, aspirantes que fueron rechazadas ese mes por no reunir alguna de ellas, los votos necesarios para producir su nombramiento, lo que alargó la incómoda situación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.³

Pese a no estar completo ese órgano jurisdiccional, jamás detuvo sus actividades normales desde el 19 de septiembre de 2010, cuando ocurrió el fallecimiento del ministro José de Jesús Gudiño Pelayo, ya que siempre trató de cumplir puntualmente sus encomiendas, lo que no fue posible por estar incompleta, lo que paulatinamente comenzó a generar un rezago importante al haberse presentado hasta 25 empates en las votaciones para resolver ese número de asuntos en el pleno.⁴

Por ese motivo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el mismo Senado de la República urgieron al Poder Ejecutivo para que enviara por segunda ocasión una terna y que así, la Cámara alta se abocase a designar a la persona que cubriría la vacante de ministro, lo que ocurrió aproximadamente 135 días después de la baja intempestiva del ministro Gudiño Pelayo, al conocerse como integrantes de la segunda terna a los magistrados Jorge Higuera Corona, Alberto Gelacio Pérez Dayán y Jorge Mario Pardo Rebolledo, y hasta el 3 de febrero de 2011 no se nombró al último de los mencionados como nuevo ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.⁵

Debemos hacer énfasis en el hecho de que cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación se encuentra ante la baja intempestiva de uno de sus miembros, se ve impedida para desempeñar adecuadamente sus funciones, dado que al no estar la totalidad de sus miembros, existe el riesgo de que haya empates en las votaciones que resolverán algún asunto y con ello, se generará demora en la entrega de su importante labor. Lo anterior resulta muy delicado, ya que al aplazar la resolución de los asuntos hasta el nombramiento de un nuevo ministro, implica demorar injustificadamente la resolución de los asuntos que tiene bajo su conocimiento, además de transgredir la prontitud y expedites de la justicia, razón por la que es indispensable que los órganos encargados de conformar al máximo tribunal del país, designen en forma breve y objetiva a la persona que cubrirá dicha vacante.

Es importante mencionar que mientras el titular del Poder Ejecutivo no designe a la terna de aspirantes a ocupar el citado cargo, en una primera o segunda ocasión, el Senado estará impedido para verificar el perfil de cada uno de los integrantes de las ternas de aspirantes a la vacante, de ahí que se considere trascendente imponer un plazo razonable al presidente de la República para que cumpla esa facultad en forma pronta y que así se convierta en una prioridad en su agenda, evitando que el funcionamiento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se paralice y no cumpla sus encomiendas, lo que siempre será en perjuicio de la sociedad mexicana.

Tal situación resta autonomía al Poder Judicial de la Federación, dado que su funcionamiento se encuentra a expensas de la prontitud con que el Poder Ejecutivo federal cumpla tan importante atribución, por lo que se afirma que en caso de que se carezca de un sistema judicial independiente, será muy difícil sostener que se trate de un Estado democrático en el que los derechos fundamentales de los ciudadanos estén a salvo y en donde la división de poderes, tenga algún significado más allá de la retórica que suele acompañarlo,⁶ lo que no podemos ocultar como una realidad en el país.

Por ese motivo resulta importante que el presidente de la República tenga en forma expresa, un plazo razonable para integrar a la terna de aspirantes al cargo referido, considerándose que es adecuado concederle 40 días para que analice el perfil de esas personas, plazo que correrá a partir de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación le notifique la existencia de una vacante, estimándose que con ello se eliminará la posibilidad de que el ejercicio de dicha facultad por parte del presidente de la República se ejerza a discreción y que prolongue en el tiempo en forma indefinida, con lo que afecta el funcionamiento de la Suprema Corte.

Sin embargo, a pesar de la existencia expresa de un plazo de 40 días para que el presidente de la República envíe la terna de aspirantes al Senado de la República, se considera posible que no cumpla ese mandato, en virtud de las actividades propias de su investidura, al ser el jefe de Estado y jefe de gobierno ⁷ en nuestro régimen político y no existir un medio de presión jurídico para conminarlo a su cumplimiento.

Por ello se considera conveniente que para el caso de que el presidente de la República omita integrar la terna de aspirantes en el plazo de 40 días, la Suprema Corte de Justicia de la Nación siempre cuente con todos sus integrantes, aunque sea de manera provisional, para que funcione siempre de manera normal, evitando se generen rezagos en los asuntos que tanto las salas o el pleno tengan turnados, o que cuando menos, el lapso en que estén incompletos sus integrantes sea el menor posible mientras se designa al ministro definitivo.

En ese orden de ideas, la presente iniciativa también propone que en forma simultánea al establecimiento expreso del plazo citado, se nombre provisionalmente a un ministro dentro de las dos primeras semanas en que se genere la vacante, mientras el titular del Poder Ejecutivo federal elige a las personas que integraría a la terna de aspirantes al cargo citado, y el Senado de la República, nombra o rechaza a tales aspirantes, en una primera o segunda ocasión, hasta la conclusión del procedimiento citado, persiguiendo la finalidad de que la actividad jurisdiccional de la Suprema Corte de Justicia de la Nación no se paralice por la demora de esos órganos políticos.

La persona que se designe como ministro provisional será elegida de la plantilla de magistrados de circuito que el Poder Judicial de la Federación tenga a nivel nacional, resultando importante identificar al decano de ellos para darle ese nombramiento, sólo mientras se agota el procedimiento en el que designe al nuevo ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en forma definitiva. En ese tenor, resulta importante definir *decano*, vocablo que desde la perspectiva de la Real Academia Española de la Lengua se refiere al “miembro más antiguo de una comunidad, cuerpo, junta, etcétera”. ⁸

En ese tenor, el Consejo de la Judicatura Federal nombrará como ministro provisional al magistrado de circuito con más antigüedad en el ejercicio jurisdiccional en el Poder Judicial de la Federación, con previa petición del presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación dentro de las dos primeras semanas en que se originó la vacante.

De esa forma, este órgano legislativo evitará que el funcionamiento del máximo tribunal del país se vea perjudicado, generando rezagos en la resolución de los asuntos que tanto las salas, como el pleno de la Suprema Corte tengan turnados, por lo cual resulta trascendente insertar la figura del ministro provisional mientras se desahoga el procedimiento por el que se designa a los ministros del máximo tribunal del país en forma definitiva.

Lo anterior garantiza que la persona que ejerza el cargo de manera provisional sea una persona respaldada por toda una trayectoria, su experiencia, desempeño y profesionalización sobre la

actividad jurisdiccional relativa al control constitucional, como la principal encomienda de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Es importante destacar que en el último párrafo del artículo 95 y el tercero del artículo 101 de la Constitución Política ya prevén la existencia de un ministro provisional o interino; sin embargo, no se aclara si ambos vocablos se manejan como sinónimos o existen diferentes hipótesis en que se dará la calidad específica a las personas que ocupen el cargo. Sobre el particular, el primer párrafo del artículo 98 constitucional nos aclara un poco el panorama, ya que señala que se considerará interino al ministro que ocupe la vacante originada por una licencia del ministro titular que exceda de un mes, no obstante que su nombramiento se sujetará al procedimiento del artículo 96 constitucional.

Como no es claro el texto constitucional sobre la hipótesis en que se considerará a un ministro como provisional, la presente iniciativa colma dicho vacío, ya que se propone la designación de un ministro provisional, mientras el Poder Ejecutivo federal y el Senado de la República agotan el procedimiento designación definitiva de un ministro de la Suprema Corte en el plazo que de manera simultánea se propone en esta iniciativa.

Las propuestas referidas en la presente iniciativa son el primer paso para reducir la dependencia que la Suprema Corte de Justicia de la Nación tiene tanto del Poder Ejecutivo federal como del Senado de la República, de cuyo cumplimiento se hace depender el funcionamiento del máximo tribunal del país.

Al respecto, tal situación no sólo ha provocado debates en nuestro país, sino también en gran parte de América Latina, en donde existen problemáticas similares, por lo que analistas políticos han establecido que para que haya una reforma judicial eficaz, se deben tomar en cuenta cinco aspectos:

1. Mejoras de la administración de justicia;
- 2. Fortalecimiento de la independencia judicial;**
3. Desarrollo de mecanismos alternativos de solución de controversias;
4. Mejora de la educación legal de jueces, de abogados y del público en general; y
5. Creación de canales para que vastos sectores de la población ahora excluidos tengan acceso a la justicia.⁹

La presente iniciativa tiene dos objetivos:

1. Establecer expresamente un plazo razonable al presidente de la República, con la idea de que la facultad en comento sea cumplida en forma breve, para que proponga en una primera o segunda terna de aspirantes, según sea el caso, a la consideración del Senado de la República, evitando que el nombramiento de un ministro de la Suprema Corte se prolongue en el tiempo como ocurrió recientemente; y
2. Que la Suprema Corte de Justicia de la Nación desempeñe en las mejores condiciones su funcionamiento para hacer cumplir el estado de derecho y el control constitucional en el país, eliminando la posibilidad de que sus labores se vean impedidas por la baja intempestiva de uno de sus miembros en el pleno.

Por todas las consideraciones y los argumentos que contiene el presente documento, en el Partido Revolucionario Institucional sostenemos que no se puede claudicar en la idea de consolidar democráticamente el país y que, por ello, es necesario efectuar las reformas necesarias a la Carta Magna para seguir por ese camino, y que en el caso concreto se busca que el funcionamiento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación no dependa del cumplimiento discrecional que el Poder Ejecutivo federal dé a sus facultades, por lo que es importante que el Poder Judicial de la Federación tenga una real independencia y autonomía frente a los otros Poderes de la Unión, en su formación y en su funcionamiento.

Por las anteriores consideraciones proponemos a esta soberanía el siguiente proyecto de

Decreto

Único. Se reforma el primer párrafo del artículo 96 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 96 . Para nombrar a los ministros de la Suprema Corte de Justicia, **esta última notificará al presidente de la República la existencia de una vacante entre los ministros, para que dentro del plazo de cuarenta días, someta una terna de aspirantes a** consideración del Senado, el cual, previa comparecencia de las personas propuestas, designará al ministro que deba cubrir la vacante. La designación se hará por el voto de las dos terceras partes de los miembros del Senado presentes, dentro del improrrogable plazo de treinta días. Si el Senado no resolviere dentro de dicho plazo, ocupará el cargo de ministro la persona que, dentro de dicha terna, designe el presidente de la República.

En caso de que la Cámara de Senadores rechace la totalidad de la terna propuesta, el presidente de la República **a partir de ese momento tendrá otro plazo de cuarenta días, para someter una nueva**, en los términos del párrafo anterior. Si esta segunda terna fuera rechazada, ocupará el cargo la persona que dentro de dicha terna, designe el presidente de la República.

En forma simultánea al anterior procedimiento, se nombrará a un Ministro provisional dentro de las dos primeras semanas en que se origine la vacante, eligiéndose como tal, a la persona que sea identificada como decano de los magistrados de circuito a nivel nacional, lo que ocurrirá a petición formulada por el presidente de la Suprema Corte de Justicia al Consejo de la Judicatura Federal; dicho nombramiento de ministro provisional durará mientras se concluye el procedimiento por el que se nombrará a un ministro en forma definitiva.

Transitorios

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

Segundo. Dentro de los 180 días siguientes a la entrada en vigor del presente decreto, el Congreso de la Unión realizará a las leyes secundarias las reformas necesarias.

Notas

1 Solares Mendiola, Manuel. *La Auditoria Superior de la Federación: antecedentes y perspectiva jurídica*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2004, página 113.

2 <http://www.wradio.com.mx/nota.aspx?id=1391265>, 27 de noviembre de 2010.

3 <http://eleconomista.com.mx/sociedad/2010/11/30/sera-mujer-nueva-integra-nte-scjn>, de 30 de noviembre de 2010

4 http://www.excelsior.com.mx/index.php?m=nota&id_nota=709721&rss=1, de 31 de enero de 2011.

5 <http://www.proceso.com.mx/rv/modHome/pdfExclusiva/88059>, de 3 de febrero de 2011.

6 Carbonell, Miguel. *Constitucionalismo y democracia, ensayos críticos*, Porrúa, México, 2004, pagina 3.

7 Maurice Duverger, en su obra *Instituciones políticas y derecho constitucional*, páginas 210 a 212, establece que las calidades de jefe de Estado y jefe de gobierno están reunidas en la figura del presidente de la República, como protagonista de un sistema presidencial. Por ello, el presidente es libre de actuar a su gusto en el marco de sus poderes gubernamentales y administrativos.

8 <http://www.rae.es/rae.html>

9 Buscaglia, Edgardo. “Los principales obstáculos de la reforma judicial en América Latina”, en Jarquin, Edmundo; y Carrillo, Fernando (coordinadores). *La economía Política de la Reforma Judicial*, Banco Interamericano de Desarrollo, Nueva York.

Presentada en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 26 de abril de 2011.

Diputado Francisco Saracho Navarro (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 30 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO FRANCISCO SARACHO NAVARRO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y los artículos, 6o., fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, el de la voz, diputado federal Francisco Saracho Navarro, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional de esta LXI Legislatura, presenta a esta honorable soberanía iniciativa con proyecto de decreto que reforma la fracción II del Apartado A del artículo 30 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Exposición de Motivos

El 20 de noviembre de 1996 el Poder Ejecutivo envió una iniciativa de reforma constitucional para modificar el texto de los artículos 30, 32 y 37 constitucionales ante un problema de gran relevancia nacional e internacional cuyas repercusiones afectaban a un gran número de nacionales, tanto residentes en territorio nacional cómo residentes en el extranjero (particularmente en los Estados Unidos de Norte América.)

La iniciativa fue aprobada por el Congreso de la Unión y una vez aprobadas por la mayoría de las Legislaturas de los Estados, las reformas entraron en vigor al año siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, que tuvo lugar el 20 de marzo de 1997.

La reforma aprobada permitió, entre otras cosas, que nuestros connacionales en el extranjero pudiesen adquirir la nacionalidad de otro país sin renunciar a la nacionalidad mexicana (por nacimiento) así también, implicó una serie de mayores requisitos para adquirir la nacionalidad originaria y la derivada.

Tratándose de la nacionalidad derivada, la reforma antes apuntada exigió a los extranjeros una serie de requisitos adicionales a la simple residencia para adquirir la naturalización (Fracción II, Apartado B del Artículo 30 Constitucional) lo cual, a nuestra consideración, resultó correcto, pero en contrapartida, tratándose de la nacionalidad originaria por *ius sanguini*,¹ exigió que para adquirir la nacionalidad originaria, tratándose de los nacidos fuera del territorio nacional, sus padres, su padre o su madre, fuesen mexicanos nacidos en territorio nacional.

A casi catorce años de la reforma señalada, comenzaron a presentarse problemas que en su momento no fueron apreciados con claridad y es el caso de los hijos de aquellos mexicanos por nacimiento, que vieron la luz fuera de territorio nacional, pues con la reforma de 1997 no tienen la posibilidad de transmitir la nacionalidad originaria a sus hijos, al carecer del requisito que el actual texto constitucional les exige: haber nacido en territorio nacional.²

Cabe señalar que esta problemática ha sido evidenciada ya en anteriores iniciativas, cómo la presentada por el Diputado Ovidio Cortázar Ramos el 24 de Marzo de 2011 en la presente LXI Legislatura. Lo anterior revela la gran importancia que la temática en comento tiene para los representantes de la nación. En la referida iniciativa, el Diputado Ovidio advirtió el problema que se presenta para los mexicanos de segunda generación nacidos en el extranjero los cuales por virtud del actual texto del artículo 30 Constitucional, apartado A, fracción II, se encuentran impedidos

para transmitir su nacionalidad a su descendencia. No obstante, la iniciativa presentada por el compañero Diputado se limita únicamente a nuestros connacionales en los Estados Unidos de Norteamérica y, en nuestro caso, la iniciativa que proponemos comprende aspectos mucho más amplios no limitándose a los Estados Unidos de Norteamérica y contemplando además, situaciones como la posibilidad de apátridas, el fortalecimiento de los vínculos culturales, factores económicos como las remesas, estudio de derecho comparado en Europa y Latinoamérica, estudios históricos en cuanto a nuestras anteriores constituciones, entre otros.

Antes de abordar la problemática concreta creemos convenientes realizar un breve esbozo de cómo se ha regulado la nacionalidad en nuestros anteriores textos constitucionales así como las reformas que nuestra actual Carta Magna ha tenido en la referida materia.

Antecedentes sobre la nacionalidad mexicana ³

Constitución de Apatzingán

En el decreto constitucional para la libertad de la América Mexicana podemos encontrar el primer texto de alcance constitucional (pensándose como parte de un México libre e independiente) donde se hace referencia a la nacionalidad y sus formas de adquirirla.

Como resultado de las deliberaciones del Congreso Constituyente de Chilpancingo se obtuvo la Constitución de Apatzingán de 22 de octubre de 1814 denominada “Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana”. En el capítulo III relativo a los ciudadanos se estableció: “Artículo 13. Se reputan ciudadanos de esta América todos los nacidos en ella”.

La Constitución de Apatzingán hacía referencia a una ciudadanía única entre todos los territorios americanos que se encontraban bajo el dominio del imperio Español (una idea semejante a la del sueño bolivariano de unidad americana). El criterio para otorgar la nacionalidad era terminantemente el *ius soli* con una sola excepción relativa a los extranjeros. El artículo 14 indicaba: “*Los extranjeros radicados en este suelo, que profesaren la religión católica, apostólica y romana y no se opongan a la libertad de la Nación se repuntarán también ciudadanos de ella, en virtud de carta de naturaleza que se les otorgará y gozarán de los beneficios de la ley*”.

Constitución de 1824

La Constitución federal de 1824 no contemplo en ningún artículo las formas de adquisición y pérdida de la nacionalidad mexicana. No obstante, en este documento constitucional se hace ya referencia a la “nación mexicana” al disponer en su artículo 1º que: “La nación mexicana es para siempre libre e independiente del gobierno español y de cualquier otra potencia”.

Siete Leyes de 1836

En las Siete Leyes de 1836 se hace referencia a la nacionalidad mexicana y sus formas de adquirirla tanto por vía del *ius soli*, *ius sanguinis* y *ius domicili*. El artículo 1º señalaba:

“**Artículo 1o.** Son mexicanos: I. Los nacidos en el territorio de la República, de padre mexicano por nacimiento o por naturalización; II. Los nacidos en país extranjero de padre mexicano por nacimiento, si al entrar en el derecho de disponer de sí, estuvieren radicados en la República o avisaren que resuelven hacerlo, y lo verificaren dentro del año después de haber dado el aviso; III. Los nacidos en territorio extranjero de padre mexicano por naturalización, que no haya

perdido esta cualidad; IV. Los nacidos en el territorio de la República de padre extranjero y que hayan permanecido en él hasta la época de disponer de sí, y dado al entrar en ella el referido aviso; V. Los nacidos en él, que estaban fijados en la República cuando ésta declaró su independencia, juraron el acta de ella y han continuado residiendo aquí; VI. Los nacidos en territorio extranjero que, introducidos legalmente después de la independencia, hayan obtenido carta de naturalización con los requisitos que prescriben las leyes”.

Bases orgánicas de 1843

En este documento constitucional se distingue entre habitantes de la República; nacionales y extranjeros y; entre mexicanos y ciudadanos mexicanos. Para efectos de la nacionalidad mexicana, las Bases orgánicas señalaban lo siguiente:

Artículo 11. Son mexicanos: I. Todos los nacidos en cualquier punto del territorio de la República y los que nacieren fuera de ella de padre mexicano; II. Los que, sin haber nacido en la República, se hallaban vecinados en ella en 1821 y no hubieren renunciado a su calidad de mexicanos: los que siendo naturales de Centro-América cuando perteneció a la nación mexicana se hallaban en el territorio de esta, y desde entonces han continuado residiendo en él; III. Los extranjeros que hayan obtenido u obtuvieren carta de naturaleza conforme a las leyes.

Constitución de 1857

En el Congreso Constituyente de 1857 se discutió ampliamente el artículo 30 relativo a la nacionalidad mexicana, finalmente y tras muchas deliberaciones fue aprobado un artículo muy básico que quedó redactado de la siguiente manera:

Artículo 30. Son mexicanos: I. Todos los nacidos, dentro o fuera del territorio de la República, de padres mexicanos; II. Los extranjeros que se naturalicen conforme a las leyes de la Federación; III. Los extranjeros que adquieran bienes raíces en la República o tengan hijos mexicanos, siempre que no manifiesten resolución de conservar su nacionalidad.

Constitución de 1917 (y sus reformas).

El texto original con el que el Congreso Constituyente de Querétaro aprobó el artículo relativo a la adquisición de la nacionalidad mexicana fue el siguiente:

Artículo 30. Los mexicanos lo serán por nacimiento o por naturalización.

I. Son mexicanos por nacimiento, los hijos de padres mexicanos nacidos dentro o fuera de la República. Se reputan como mexicanos por nacimiento, los que hubieran nacido en la República, de padres extranjeros, si dentro del año siguiente a su mayor de edad, manifiestan ante la Secretaría de Relaciones Exteriores que optan por la nacionalidad mexicana y comprueban ante aquélla que han residido seis años en el país.

II. Son mexicanos por naturalización:

A. Los extranjeros que, teniendo modo honesto de vivir e hijos nacidos de madre mexicana o naturalizados mexicanos, manifiesten a la Secretaría de Relaciones Exteriores, su propósito de quedar también naturalizados.

B. Los que hubieren residido en el país cinco años consecutivos, tengan un modo honesto de vivir y obtengan carta de naturalización de la citada Secretaría de Relaciones.

C. Los nacionales de los países indolatinos que se avecinden en la República y manifiesten su deseo de adquirir la nacionalidad mexicana.

En los casos de estos incisos, la ley determinará la manera de comprobar los requisitos que en ellos se exigen.

El artículo citado anteriormente ha sido reformado cuatro veces desde su aparición en la Constitución de 1917. Las reformas que al efecto se han llevado a cabo tuvieron lugar en 1934, 1969, 1974 y la última en 1997.

La primera reforma ocurrida en 1934, modificó el artículo 30 Constitucional para quedar de la siguiente manera:

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

a) Son mexicanos por nacimiento:

I. Los que nazcan en el territorio de la República, sea cual fuere la nacionalidad de los padres.

II. Los que nazcan en el extranjero de padres mexicanos o de padre mexicano y madre extranjera o de madre mexicana y padre desconocido.

III. Los que nazcan en embarcaciones mexicanas o aeronaves mexicanas sean de guerra o mercantes.

b) Son mexicanos por naturalización:

I. Los extranjeros que obtengan de la Secretaría de Relaciones Exteriores su carta de naturalización

En esta reforma el *ius sanguinis* sólo se admite por línea paterna. Tratándose de la madre mexicana, sólo se admite el criterio de *ius sanguinis* cuando el padre fuera desconocido.

En la segunda reforma del 25 de diciembre de 1969, se reformó la fracción II del apartado A, y se estableció que los nacidos en el extranjero de padres mexicanos, de padre mexicano o de madre mexicana, serían mexicanos por nacimiento. El artículo quedó redactado de la siguiente forma:

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

a) Son mexicanos por nacimiento:

(...)

II. Los que nazcan en el extranjero de padres mexicanos; de padre mexicano o de madre mexicana.

(...)

La tercera reforma del 31 de diciembre de 1974, tuvo por objeto colocar en igualdad al hombre y a la mujer, al permitir la adquisición de la nacionalidad por vía del matrimonio tanto a la mujer como al varón extranjero que contrajeran nupcias con varón o mujer mexicana. La reforma señalada modificó la fracción II del apartado b) para quedar de la siguiente manera:

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

(...)

b) Son mexicanos por naturalización:

(...)

II. La mujer o el varón extranjeros que contraigan matrimonio con mujer o varón mexicanos y tengan o establezcan su domicilio dentro de territorio nacional.

Finalmente, la última reforma al artículo 30 Constitucional, y que es la que permanece vigente, fue llevada a cabo el 20 de marzo de 1997. Con motivo de esta reforma, el artículo 30 Constitucional resultó modificado y para efectos de esta iniciativa, la fracción II del apartado A, incluyó un requisito adicional para poder adquirir la nacionalidad originaria.

Marco Normativo

Con motivo de la reforma efectuada el 20 de marzo de 1997, el actual artículo 30 Constitucional quedó redactado en los siguientes términos:

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

A) Son mexicanos por nacimiento:

I. Los que nazcan en el 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 el territorio nacional, de padre mexicano nacido en el territorio nacional o de madre mexicana nacida en el 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; y

IV. Los que nazcan a bordo de embarcaciones o aeronaves mexicanas, sea de guerra o mercantes.

B) Son mexicanos por naturalización:

I. Los extranjeros que obtengan de la Secretaría de Relaciones carta de naturalización, y

II. La mujer o el varón extranjeros que contraigan matrimonio con varón o mujer mexicanos, que tengan o establezcan su domicilio dentro del territorio nacional y cumplan con los demás requisitos que al efecto señale la ley”.

Problemática

Cuando nace un individuo, su desarrollo incipiente le impide manifestar una voluntad que lo ligue a un Estado determinado, es en virtud de lo anterior que el país interesado en él substituye su voluntad omisa y le señala una nacionalidad que, por ser la primera, suele conocerse como “*nacionalidad originaria*”. La suplencia de la voluntad de la persona física se opera conforme al criterio adoptado por el o por los Estados interesados en asimilar a su población nacional al nacido en su territorio (*ius soli*) o al nacido de sus nacionales (*ius sanguinis*). El Estado es libre de adoptar, conforme a sus necesidades y conforme al criterio de los que orientan su gobierno, el *ius soli* o el *ius sanguinis* o exigir una yuxtaposición de ambos, o bien, establecer los dos al unísono con los requisitos y modalidades que al Estado le convengan, en la inteligencia de que el *ius soli* y el *ius sanguinis* pueden combinarse con el *ius optandi* y el *ius domicili*.⁴

Con motivo de las reformas efectuadas el 20 de marzo de 1997, el artículo 37 constitucional establece en su apartado “A)” que: *Ningún mexicano por nacimiento podrá ser privado de su nacionalidad.*

En virtud de lo anterior, el mexicano por nacimiento podrá conservar la nacionalidad que otorgada por otro Estado sin que ello se traduzca en la pérdida de su nacionalidad mexicana. Tratándose de los mexicanos por naturalización (extranjero que se naturaliza mexicano) el actual artículo 30 Constitucional, fracción III, permite transmitir la nacionalidad mexicana a su descendencia. En este caso, la descendencia tendrá por *ius sanguinis*, conforme al artículo 30 Constitucional, fracción III, la **nacionalidad mexicana originaria**.

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

A) Son mexicanos por nacimiento:

(...)

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

(...)”

Caso contrario se presenta tratándose de los mexicanos nacidos en el extranjero (es mexicano porque su padre, madre, o ambos nacieron en territorio nacional) en cuyo caso no podrán transmitir la nacionalidad mexicana originaria a sus descendientes con motivo de la reforma efectuada en el año de 1997. Para precisar con mayor detalle observemos:

I. Dos mexicanos por nacimiento (primera generación) tiene un hijo en el extranjero (segunda generación).

II. El hijo nacido en el extranjero (segunda generación) adquiere la nacionalidad originaria porque sus padres son mexicanos nacidos en territorio nacional, pero no obstante tener la nacionalidad originaria, no puede transmitirla a su descendencia.

III. La tercera generación, nacida en el extranjero, no podrá obtener la nacionalidad mexicana porque ninguno de sus padres nació en territorio nacional.

Cómo puede apreciarse, con motivo de la reforma del 20 de marzo de 1997, la nacionalidad mexicana por naturalización fue evidentemente privilegiada por sobre la nacionalidad por nacimiento, en la misma hipótesis normativa.

El actual precepto en vigor comete una injusticia con respecto a los hijos de padres mexicanos nacidos en el extranjero, toda vez que se les coloca en una nacionalidad de segunda clase. Para demostrarlo, tenemos lo siguiente:

La fracción segunda del artículo 30, exige tres requisitos para otorgar la nacionalidad mexicana por nacimiento que son: I. Que el individuo nazca en el extranjero; II. Que sus padres, su padre o madre, sean mexicanos por nacimiento; pero además; III. Que estos últimos hayan nacido en territorio nacional.⁵

Puede advertirse que éste hijo de mexicanos nacidos en el extranjero a pesar de ser mexicano por nacimiento (porque así lo señala la fracción II del art. 30 Constitucional), no puede, a su vez, transmitir su nacionalidad a su hijo, cuando éste último nace por cualquier circunstancia en el extranjero, simplemente porque no reúne el requisito de haber nacido en territorio nacional, en estas circunstancias, no le basta a éste mexicano por nacimiento, su nacionalidad para transmitirla a su hijo que nace en el extranjero. Por lo anterior consideramos que el precepto legal en cuestión otorga una categoría menor a esta forma de adquirir la nacionalidad mexicana.

Contrariamente, en el caso del hijo del naturalizado mexicano, que nazca en el extranjero, sí es considerado por nuestra Constitución como mexicano por nacimiento, ya que así lo ordena la fracción III del artículo que nos ocupa y que literalmente menciona lo siguiente:

“Artículo 30. (...) A) Son mexicanos por nacimiento: (...) III. Los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos por naturalización, de padre mexicano por naturalización, o de madre mexicana por naturalización, y...”

Antes de la reforma Constitucional en cuestión, no se presentaba esta problemática, y al momento de ser redactado el artículo que se modificó, no se previeron los problemas a futuro que se generarían a las generaciones nacidas en el extranjero.⁶

Para ilustrar mejor la situación que se plantea, comparemos el texto vigente con el existente antes de la reforma del 20 de marzo de 1997.

Texto anterior	Texto vigente
<p>Artículo 30. La nacionalidad mexicana se adquiere por nacimiento o por naturalización.</p> <p>A) Son mexicanos por nacimiento</p> <p>I. Los que nazcan en territorio de la República, sea cual fuere la nacionalidad de los padres:</p> <p>II. Los que nazcan en el extranjero de padres mexicanos; de padre mexicano o de madre mexicana</p> <p>III. Los que nazcan a bordo de embarcaciones o aeronaves mexicanas, sean de guerra o mercantes.</p> <p>B) Son mexicanos por naturalización:</p> <p>I. Los extranjeros que obtengan de la Secretaría de Relaciones carta de naturalización, y</p> <p>II. La mujer o el varón extranjeros que contraigan matrimonio con varón o mujer mexicanos y tengan o establezcan su domicilio en territorio nacional.</p>	<p>Artículo 30. La nacionalidad mexicana se adquiere por nacimiento o por naturalización.</p> <p>A) Son mexicanos por nacimiento:</p> <p>I. Los que nazcan en el territorio de la República, sea cual fuere la nacionalidad de sus padres.</p> <p>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</p> <p>III. Los que nazcan en el extranjero hijos de padres mexicanos por naturalización, de padre mexicano por naturalización, o de madre mexicana por naturalización, y</p> <p>IV. Los que nazcan a bordo de embarcaciones o aeronaves mexicanas, sean de guerra o mercantes.</p> <p>B) Son mexicanos por naturalización:</p> <p>I. Los extranjeros que obtengan de la Secretaría de Relaciones carta de naturalización.</p> <p>II. La mujer o el varón extranjeros que contraigan matrimonio con varón o con mujer mexicanos, que tengan o establezcan su domicilio dentro del territorio nacional y cumplan con los demás requisitos que al efecto señale la ley.</p>

Como puede apreciarse, en el texto reformado, la fracción II del apartado A, se refiere a los hijos, pero al hablar de sus padres, se les agregó a ellos una condición: que ellos a su vez hayan nacido en territorio nacional. Esta condición parece no tener trascendencia a primera lectura, pero si comparamos la frase “nacido en territorio nacional”, condiciona a las personas a una circunscripción territorial que nunca antes se había pedido (en ninguna reforma anterior al citado artículo, ni mucho menos, en ningún texto constitucional anterior). Esta condición adicional imposibilita a los que no la posean a transmitir su nacionalidad originaria a su descendencia.

Para ilustrar lo anterior haremos acopio del derecho comparado donde podremos advertir que otros países continúan otorgando la nacionalidad por vía *ius sanguini* sin limitación de grado, en unos casos, y en otros bajo ciertos requisitos.

Europa

Italia

En la República Italiana se utilizan indistintamente las expresiones de “ciudadanía” y “nacionalidad”, de tal manera que las formas en cómo puede adquirirse la nacionalidad italiana se encuentran reguladas en la Ley N. 91 de 1992 (Ley N, 91/92), llamada “Ley de ciudadanía italiana”.

La Ley N, 91/92 señala en su artículo 1° que la ciudadanía italiana por nacimiento la adquiere: el hijo de padre o de madre ciudadanos –italianos-; quién nace en territorio de la República si ambos padres son desconocidos o apátridas o bien, si el hijo no sigue la ciudadanía de los padres según la ley del Estado al cual estos pertenecen; el hijo de desconocidos encontrado en el territorio de la repúblicas, si no es probada la posesión de otra ciudadanía.

De acuerdo con lo anterior, la ciudadanía italiana (por nacimiento) se transmite de generación en generación de forma indefinida, la condición para otorgarla simplemente es que no se interrumpa la línea generacional (que siempre los padres, el padre o la madre, sean ciudadanos italianos), aunque en caso de haber tenido lugar tal interrupción, la Ley italiana concede beneficios para obtener la ciudadanía (cabe precisar que en este caso no se trata ya de ciudadanía por nacimiento).

El artículo 4 de la Ley N, 91/92 prevé que cuando el extranjero o apátrida demuestre que su padre, madre o uno de sus ascendientes en línea recta de segundo grado han sido ciudadanos por nacimiento se convierte en ciudadano si: presta servicio militar al Estado italiano; si asume un empleo público en dependencias del Estado, sí al cumplir la mayoría de edad reside legalmente al menos dos años en territorio italiano o bien; sí ha nacido en Italia y ha residido allí hasta cumplir la mayoría de edad.

Además de las formas anteriores para adquirir la nacionalidad, existe una vía excepcional que es, tratándose de un decreto presidencial donde el Presidente de la República puede otorgar la ciudadanía italiana cuando el extranjero lo solicite y demuestre: que ha residido legalmente en territorio de la república por al menos tres años y tiene antepasados italianos; que ha prestado servicios en dependencias del Estado por lo menos cinco años; que es ciudadano de un Estado miembro de la Comunidad Europea; que es apátrida y ha residido en territorio italiano por lo menos cinco años; que ha residido legalmente en territorio de la República por lo menos diez años; que ha realizado eminentes servicios a la República italiana, entre otros.

Podemos advertir que en Italia se sigue fundamentalmente el criterio de la filiación (*ius sanguini*) para determinar y otorgar la nacionalidad y sólo en casos extraordinarios se aplica otro criterio como lo es el *ius solii*. De esta manera, la ciudadanía italiana por nacimiento se concede a los no descendientes de italianos, que nazcan o se hallen en territorio italiano (*ius solii*), sólo por una consideración de humanidad para evitar los casos de apátridas en la República italiana.

La nacionalidad derivada, por su parte, se concede según los casos que la propia Ley italiana señala, como consecuencia de la voluntad política del Estado italiano para conceder la ciudadanía a aquellos que no cumplen los requisitos señalados en el citado artículo 1 de la Ley N. 91/92.

Cómo podrá observarse, lo que interesa fundamentalmente al Estado italiano para otorgar la ciudadanía no es el lugar donde se nace sino los vínculos de filiación que son el elemento esencial para fortalecer la conciencia nacional, para fortalecer los vínculos históricos, culturales, lingüísticos, etc., que determinan la forma o modo de ser de los italianos. Es por esta razón que la ciudadanía italiana es otorgada, sin limitación de generaciones (siempre que no se interrumpa) por la vía de la filiación sin importar sí los padres (padre o madre) han o no nacido en territorio italiano.

Históricamente la ciudadanía italiana se determinaba comprobando que una persona era italiana si nacía de padre italiano, y más tarde (hasta el 1 de Enero de 1948) se extendió la posibilidad a la madre. Las otras vías para adquirir la nacionalidad italiana (nacionalidad derivada) así mismo requieren de ciertos requisitos donde fundamentalmente prima el haber asumido la cultura italiana (mediante la residencia de un determinado número de años) por lo que hemos de advertir que lo que el Estado busca con ello es reforzar el sentimiento de pertenencia a dicha nación.

España

En España, la nacionalidad y sus formas de adquirirla se encuentra regulada en el Código Civil, al respecto, el artículo 17 indica que son españoles de origen: a) Los nacidos de padre o madre españoles; b) Los nacidos en España de padres extranjeros, si, al menos, uno de ellos hubiera nacido también en España; c) Los nacidos en España de padres extranjeros, si ambos carecieren de nacionalidad o si la legislación de ninguno de ellos atribuye al hijo una nacionalidad; los nacidos en España cuya filiación no pueda determinarse y cuyo primer lugar conocido de estancia sea territorio español.

Cómo puede advertirse, el Reino de España sigue fundamentalmente el criterio de *ius sanguinis* para otorgar la nacionalidad. Para adquirir la nacionalidad de origen el nacer en territorio español no es el criterio fundamental sino el ser hijo de españoles por lo que si se desea adquirir la nacionalidad de origen no bastará con nacer en territorio español, será necesario que alguno de los progenitores sea español. Los únicos casos excepcionales donde se sigue el criterio *ius soli* es cuando la persona corra el riesgo de ser apátrida.

Debe advertirse que por esta forma, la nacionalidad española de origen se transmite a los hijos de forma indefinida, sin importar el número de generaciones o el lugar de nacimiento, basta con que los padres, el padre o la madre, sean españoles. Por su parte, la nacionalidad derivada, de acuerdo con el artículo 21 del Código Civil, se adquiere por carta de naturaleza –mediante Real Decreto-, cuando en el interesado concurren circunstancias excepcionales así como por el criterio de residencia (*ius domicili*) donde la regla general es de 10 años.

Es importante señalar que el tiempo de residencia, para adquirir la nacionalidad derivada podrá reducirse a un año, entre otros casos, cuando el solicitante haya nacido en territorio español (Artículo 22.2). De acuerdo con lo anterior puede observarse que el nacer en España no es un criterio que permita otorgar por sí la nacionalidad, es necesario residir un cierto tiempo y seguir un determinado procedimiento. Además, es necesario precisar que en cualquier caso, la nacionalidad así obtenida será derivada.

Con base en la anterior consideración podemos afirmar que para el Estado español el criterio fundamental para otorgar la nacionalidad es el de la vía de la filiación pues resulta de una importancia mayor para el Estado los vínculos filiales que desarrollen el sentimiento de pertenencia a la cultura española que el simple lugar en donde una persona pueda nacer.

Alemania

Las formas de adquirir la nacionalidad alemana se encuentran reguladas en la “Ley de Reforma del Derecho de Nacionalidad” del 1 de enero de 2000. Al igual que España e Italia, prevalece el derecho de sangre (*ius sanguinis*) por lo que basta con que los padres, el padre o la madre, sean alemanes sin importar el lugar donde la persona haya nacido para adquirir la nacionalidad originaria.

Para adquirir la nacionalidad originaria es imprescindible acreditar que no existe interrupción en la cadena de descendencia del antepasado del cual se deriva la nacionalidad alemana (que la nacionalidad alemana no se perdió en la cadena de descendencia) para poder adquirir la nacionalidad. Por su parte, la nacionalidad derivada puede adquirirse reuniendo los requisitos que para tal efecto señala la ley en cuestión (donde nuevamente el factor de integración cultural es esencial).

Un caso particular es tratándose de los hijos de extranjeros nacidos en Alemania donde por excepción podrán adquirir la nacionalidad alemana siempre que al menos uno de sus padres resida de manera legal en Alemania durante más de ocho años o disponga de un permiso de residencia permanente desde hace tres.⁷

Cabe señalar que en Alemania, Bélgica y Holanda, la adquisición de una nacionalidad extranjera se acompaña de la pérdida de la nacionalidad de origen. Además, en el caso de Alemania, se produce la pérdida si el interesado no reside de manera permanente

El caso alemán, relacionado con nuestro artículo 30 Constitucional, reviste especial importancia por la posibilidad de colocar a un hijo de mexicanos (nacidos en el extranjero) en una condición de apátrida.

En efecto, en algunos países como Alemania, la nacionalidad originaria se adquiere por regla general al ser descendiente directo de alemanes y no por haber nacido en territorio alemán. Cabe señalar, que en el caso de Alemania, no se contempla la posibilidad de otorgar la nacionalidad cuando se corre el riesgo de ser apátrida.

En este caso, por virtud de la ley alemana no se podría adquirir la nacionalidad de ese país pese a haber nacido en territorio alemán. Pero por otro lado, tampoco podría adquirirse la nacionalidad mexicana cuando los padres del menor no hayan nacido en territorio nacional mexicano. Consecuentemente, el menor no tendría nacionalidad pese a que sus padres son mexicanos, lo anterior en virtud a la actual redacción del artículo 30 Constitucional, apartado A, fracción II, que condiciona la nacionalidad mexicana, del nacido en el extranjero, a que sus padres hayan nacido en territorio nacional.

Para ejemplificar tenemos el siguiente caso hipotético:

1. Un individuo hijo de padres mexicanos nace en Alemania.
2. Por virtud de sus padres no adquiere la nacionalidad mexicana (pese a que ellos son mexicanos pero no nacieron en territorio nacional)
3. La regla lógica indicaría que adquiriría la nacionalidad del país donde nace.
4. En algunos países no se sigue el criterio anterior, sino la nacionalidad de sus padres. Algunos países contemplan que cuando pueda caer en situación de apátrida podrá concedérsele la nacionalidad por haber nacido en su territorio.
5. Alemania no otorga la nacionalidad por nacer en su territorio. Tampoco contempla la situación de los apátridas. Existe una excepción y es que alguno de sus padres (extranjeros) tenga un permiso legal de residencia.

6. Sí sus padres no se encuentran en la excepción anterior, no podrá adquirir la nacionalidad alemana y tampoco la mexicana.

7. Consecuentemente, el hijo será un apátrida.

Francia

Se encuentran reguladas las formas de adquirir la nacionalidad en el Código Civil Francés, donde el criterio que prevalece es el de la filiación. La nacionalidad originaria se adquiere por ser hijo de franceses, de padre o de madre francés, las únicas excepciones son tratándose de los hijos de padres desconocidos, apátridas, o de padres extranjeros que no pueden transmitirle su nacionalidad. ⁸

América Latina

En América Latina el criterio fundamental para adquirir la nacionalidad es el correspondiente al del *ius soli*. Por lo que el primer factor para determinar la pertenencia (originaria) a un determinado Estado será el haber nacido dentro del territorio de dicho Estado. No obstante lo anterior, en algunos países de América Latina se le da gran importancia al factor de la filiación para obtener en unos casos la nacionalidad originaria y en otros la derivada.

Chile

En la República de Chile, la nacionalidad (y sus formas de adquirirla) se encuentran reguladas a nivel Constitucional. El artículo 10 de la Constitución Chilena señala que son chilenos: 1. Los nacidos en el territorio de Chile, con excepción de los hijos de extranjeros que se encuentren en Chile en servicio de su Gobierno, y de los hijos de extranjeros transeúntes, los que, sin embargo podrán optar por la nacionalidad chilena; 2. Los hijos de padre o madre chilenos nacidos en territorio extranjero, hallándose cualquiera de éstos en actual servicio de la República, quienes se consideraran para todos los efectos como nacidos en territorio chileno; 3. Los hijos de padre o madre chilenos, nacidos en territorio extranjero, por el sólo hecho de avecindarse por más de un año en Chile; 4. Los extranjeros que obtuvieren carta de nacionalización en conformidad a la ley, renunciando expresamente a su nacionalidad anterior. No se exigirá; esta renuncia a los nacidos en país extranjero que, en virtud de un tratado internacional, conceda este mismo beneficio a los chileno y; 5. Los que obtuvieren especial gracia de nacionalización por ley. La ley reglamentará los procedimientos de opción por la nacionalidad chilena; de otorgamiento, negativa y cancelación de las cartas de nacionalización, y la formación de un registro de todos estos actos.

Cómo puede advertirse, es el *ius soli* el primer elemento a considerar para otorgar la nacionalidad, no obstante, sí el requisito anterior no se reúne el derecho de sangre (*ius soli*) resulta ser un criterio por el que puede adquirirse la nacionalidad chilena.

En efecto, se desprenden dos supuestos. El primero de ellos es el relativo al individuo que nace en el extranjero pero resulta ser hijo de padre o madre chilena. Aunado a lo anterior, se requerirá (para adquirir la nacionalidad chilena) que su progenitor (chileno) se encuentre en servicio de la República. La Constitución nos indica que en este caso, el nacido en el extranjero se reputara para todo efecto como nacido en territorio chileno.

El segundo supuesto se refiere al nacido en el extranjero, hijo de padre o madre chilena, quién podrá obtener la nacionalidad chilena por el sólo hecho de avecindarse (residir) por más de un año en Chile.

En ambos casos, el *ius sanguinis* permitirá al extranjero adquirir la nacionalidad chilena, es importante señalar que ni en uno u otro caso se requiere que los padres chilenos hayan nacido en territorio nacional, basta con que sean chilenos (primera generación), por lo que el hijo de los mismos (segunda generación) podrá, a su vez, transmitir la nacionalidad chilena a sus hijos (tercera generación) por vía del derecho de sangre, siempre y cuando se reúna el requisito de residencia o el de estar al servicio de la República.

Brasil

La nacionalidad y sus formas de adquirirla se encuentran reguladas a nivel Constitucional. El artículo 12 de la Constitución de la República Federativa de Brasil señala que son brasileños de origen: 1. Los nacidos en la República Federativa del Brasil, aunque de padres extranjeros; 2. Los nacidos en el extranjero de padre brasileño o madre brasileña, siempre que cualquiera de ellos esté al servicio de la República Federativa del Brasil; 3. Los nacidos en el extranjero de padre brasileño o de madre brasileña, siempre que sean registrados en la oficina brasileña competente o vengán a residir a la República Federativa del Brasil antes de la mayoría de edad, y alcanzada ésta, opten en cualquier momento por la nacionalidad brasileña.

En un segundo apartado el artículo antes citado indica quienes son brasileños por naturalización. Para el caso de la residencia, se requiere que el interesado haya residido, ininterrumpidamente, por más de treinta años en Brasil (tratándose de individuos originarios de países de lengua portuguesa se requerirá una residencia de un año ininterrumpido y acreditar una “idoneidad moral”).

Del mismo modo que en el caso chileno, el no haber nacido en territorio brasileño no será impedimento para adquirir la nacionalidad de origen cuando concurre la circunstancia de ser hijo de brasileño o brasileña, nacido en el extranjero, siempre que en cada caso se reúnan los requisitos que para tal efecto señala la propia Constitución. Cabe señalar que no se impone una limitación generacional para transmitir la nacionalidad brasileña de origen por lo que podrá transmitirse de generación en generación siempre que el padre y/o la madre sean brasileños.

Cómo se ha advertido, la mayoría de los países del mundo aceptan las reglas del derecho de sangre (*ius sanguinis*), y ese derecho choca con la última reforma al artículo 30 constitucional. Lo anterior lo aseguramos por la siguiente circunstancia:

Cuando un mexicano, nacido en territorio nacional, ha procreado un hijo en el extranjero (segunda generación), el hijo no tendrá ningún problema pues adquirirá la nacionalidad por consanguinidad con fundamento en la fracción II del Artículo 30 vigente, pero en el supuesto de que el hijo que nació en el extranjero procee, a su vez, un hijo en el extranjero, a éste nuevo ser no podrá otorgarle la nacionalidad mexicana (tercera generación) ya que aún cuando heredó la sangre (*ius sanguini*), existe una limitante que establece la misma fracción del artículo constitucional en comento.

Para hacer aún más crítica la situación, podría ser que ese país en el que el individuo nació, no otorgue la nacionalidad por el simple hecho de nacer en su territorio y no prevea excepciones. En este caso, el resultado será el estado de “apátrida” para el individuo como consecuencia de la actual redacción del texto constitucional.

Argumentos por los que debe ser modificada la actual fracción II del Apartado A del artículo 30 constitucional

1. La nacionalidad por naturalización resultó privilegiada con la reforma del 20 de marzo de 1997 por sobre la nacionalidad por nacimiento en el mismo supuesto.

Como se demostró en párrafos anteriores, el actual precepto comete una grave injusticia con los hijos de padres mexicanos nacidos en el extranjero, ya que los coloca en una especie de nacionalidad de segunda clase.

Contrariamente, en el caso del hijo de nacional mexicano por naturalización que nazca en el extranjero, sí es considerado por nuestra constitución como mexicano por nacimiento, ya que así lo ordena la fracción III del artículo que nos ocupa y que literalmente menciona lo siguiente:

“Artículo 30. A) Son mexicanos por nacimiento: ...III. Los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos por naturalización, de padre mexicano por naturalización, o de madre mexicana por naturalización, y...””

Como fácilmente se puede apreciar, nuestra Carta Magna califica de manera distinta a dos hechos iguales. Lo anterior resulta absurdo porque nuestra Constitución genera con esto, nacionalidades de distinta categoría, mexicanos de primera y de segunda clase violándose el derecho fundamental a la igualdad jurídica, consagrado en el artículo primero, párrafo tercero, de nuestra Constitución, el cual textualmente señala:

Artículo 1. En los Estados Unidos Mexicanos, todo individuo gozará de las garantías que otorga ésta constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece.

[...]

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

Lo anterior es una injusticia, y es una condena por causas ajenas al agente. En el mismo supuesto, todos los extranjeros o apátridas, pueden obtener la nacionalidad por naturalización, y el artículo 30 antes citado, no les pone en ningún caso requisito de territorialidad, ni a los interesados, ni a sus ascendientes.

2. La historia Constitucional mexicana siempre ha reconocido el derecho de sangre como vía para transmitir la nacionalidad mexicana. El sistema de *ius sanguinis* siempre ha sido utilizado por el derecho mexicano en toda su historia para determinar la asignación de la nacionalidad. En ninguna reforma anterior al artículo 30 Constitucional de la Constitución de 1917 se consideró como requisito para la adquisición de la nacionalidad por *ius sanguinis*, el que los padres hubieran nacido en territorio nacional, bastaba con que el individuo fuera hijo de padres mexicanos.

Asimismo, en ninguna de las Constituciones anteriores que los mexicanos nos dimos, se consideró el requisito en comento, para otorgar la nacionalidad al hijo nacido de padres mexicanos.

Por las razones anteriores, no existe precedente al respecto y no podemos de ninguna forma derivar que la intención de los mexicanos en el pasado fuera la de limitar el derecho de sangre para transmitir la nacionalidad mexicana a los hijos. Ateniéndonos a lo expuesto consideramos necesario

respetar esos vínculos históricos que nos indican la transmisión de la nacionalidad mexicana por el mero hecho de ser hijo de padres mexicanos, sin ningún requisito adicional.

3. Unidad nacional. Con las reformas antes señaladas, lo que se logró es formar diferencias entre la nacionalidad originaria y la nacionalidad derivada, resultando ésta última privilegiada por sobre la primera.

Asimismo y, cómo se advirtió en el derecho comparado, la mayoría de los países buscan reforzar sus vínculos históricos, lingüísticos, gastronómicos, de identidad, en una palabra: su cultura, para lo cual respetan el derecho de sangre como vía para otorgar su nacionalidad. Incluso, en casi todos los países europeos el primer criterio para otorgar su nacionalidad es el del vínculo de filiación (*ius sanguinis*) porque consideran que el criterio esencial para otorgar la nacionalidad debe ser primeramente aquella relación que refuerce el sentimiento de identidad y pertenencia a su respectiva nación antes que el mero hecho (muchas veces accidental, de nacer en un determinado lugar).

Tal y como se encuentra redactado nuestro artículo 30 Constitucional, fracción II, del apartado A, se fomenta la pérdida de identidad hacia nuestro país, pues en el caso del hijo de mexicanos (no nacidos en territorio nacional) se le veda el acceso a la nacionalidad mexicana (por vía originaria) con lo cual, el individuo crecerá sin ese sentimiento de pertenencia a nuestro país. Finalmente, México será el país de sus padres pero no el suyo por lo que con el transcurso del tiempo, ese individuo (pese a tener raíces mexicanas) se irá desligando de nuestro país para pasar a asimilarse a otra cultura.

4. Relacionado con el punto anterior, se encuentra el tema económico, el de las remesas enviadas por los mexicanos que laboran en el extranjero.

Los millones de mexicanos que se encuentran en el extranjero siempre tienen presente el sentimiento de identidad y pertenencia hacia nuestro país, no obstante la distancia, conservan sus valores y sus raíces. Lo anterior se refleja en los millones de dólares que ingresan a nuestro país por la vía de las remesas.

La reforma del 20 de marzo de 1997 en teoría se realizó en beneficio de nuestros connacionales que se encuentran en el extranjero y que tanto contribuyen a nuestro país. No obstante, en el aspecto de la transmisión de la nacionalidad, la actual fracción II del Apartado A, del artículo 30 Constitucional nos demuestra que en la práctica se generó una situación en perjuicio de esos mexicanos que laboran en el extranjero. En efecto, sus hijos, dado el caso que nazcan en el extranjero, serán mexicanos por nacimiento, pero sus nietos tendrán vedada la nacionalidad mexicana porque sus padres no nacieron en territorio nacional.

En este caso, esos nietos (al no ser mexicanos) dejarán con el paso del tiempo de tener esa identidad con nuestro país y consecuentemente dejarán de enviar divisas a México, con lo que dejara de haber importantes entradas de recursos económicos.

Por el contrario, si se reforma nuestro artículo en los términos planteados, esos individuos podrán adquirir la nacionalidad mexicana, originándose un vínculo jurídico-político que los ligue hacia nuestro país. En virtud de ese vínculo y del ambiente familiar en el que nacen (sus padres son mexicanos) los vínculos se reforzarán y ese individuo muy probablemente viajará a México para conocer su país, dejando recursos económicos, además de que seguirá enviando remesas para sus familiares en territorio nacional.

5. Los mexicanos que se van a trabajar al extranjero, particularmente a los Estados Unidos, lo hacen por necesidad, y no resulta justo que nuestra Constitución impida que transmita su nacionalidad a su descendencia cuando se ajusta al supuesto contemplado en el artículo 30 Constitucional apartado A fracción II, que limita a la tercera generación su derecho a la nacionalidad mexicana por nacimiento, es por ello que se propone dar marcha atrás a la reforma citada.¹⁰

6. Creación de apátridas en el extranjero. En la mayoría de los países del mundo se sigue el criterio del derecho de sangre y el lugar de nacimiento para transmitir la nacionalidad. En el caso de los países europeos, siguen por regla general el criterio de la filiación para otorgar su nacionalidad, sólo en casos excepcionales otorgan su nacionalidad por haber nacido dentro de su territorio. En estos casos son en los que corre riesgo un individuo de ser apátrida. Pero esta salvedad no es regulada por todos los países.

Si un hijo de mexicanos (que no nacieron en territorio nacional) llegare por cualquier razón a nacer en un Estado que no contempla la posibilidad de caer en el estado de apátrida, ese individuo carecerá de nacionalidad, toda vez que el Estado en el que nace no le otorga su nacionalidad, ni el Estado mexicano al no ser sus padres mexicanos nacidos en territorio nacional.

Finalmente, consideramos peligroso que la nacionalidad por *ius sanguini* pueda transmitirse de manera indefinida a las subsiguientes generaciones dado que de ser así se vería incrementada ampliamente la población mexicana y el Estado mexicano tendría que erogar mayores cantidades de dinero para proporcionar servicios básicos tales como educación y salud (entre otros) lo cual, evidentemente constituiría una situación para la cual el Estado mexicano no se encuentra preparado. Por ello, consideramos viable que sólo se extienda el derecho de sangre, en principio, hasta la tercera generación, esto es, hasta los nietos de aquellos mexicanos nacidos en territorio nacional.

Por lo antes expuesto, proponemos ante esta Soberanía el siguiente proyecto de

Decreto

Único. Se modifica la fracción II del apartado A, del artículo 30 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar de la siguiente manera:

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

Son mexicanos por nacimiento:

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

II. Los que nazcan en el extranjero, hijos **o nietos de mexicanos** nacidos en territorio nacional, **de mexicano** nacido en territorio nacional, o de **mexicana** nacida en territorio nacional.

(...)

Transitorio

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

Notas

1 *Ius sanguini* , o derecho de sangre. Resulta ser uno de los criterios principales para la adquisición de la nacionalidad, en virtud de este criterio se adquiere la nacionalidad de los padres. Existen otros criterios como el *ius soli* (se adquiere la nacionalidad por el lugar de nacimiento); el *ius domicili* (se adquiere la nacionalidad por residir cierto tiempo en un determinado país) y; el *ius conubi* (por contraer matrimonio con la (el) nacional de un país).

2 Villar Rodríguez, Jaime. *El artículo 30 constitucional apartado A, fracción II, limita la nacionalidad en la regla del ius sanguinis en la tercera generación de mexicanos*. Tesis de licenciatura. Facultad de Derecho, UNAM. 2007.

3 Villar Rodríguez, Jaime. Obra citada. Páginas 39-58.

4 Arellano García, Carlos. *Derecho Internacional Privado* . Porrúa, décimo quinta edición. México, D. F. 2003. Página 261. Citado en: Villar Rodríguez. Obra citada. Páginas 60.61.

5 Villar Rodríguez, Jaime. Obra citada. Página 99.

6 *Ibidem*. Página 99-100.

7 BBC Mundo, “Nacionalidad por sitio de nacimiento: nueva batalla en la controversia migratoria” artículo publicado el 7 de enero de 2011. Disponible en: http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2011/01/110106_estados_unidos_nacionalidad_nacimiento_otros_paises_pea.shtml

8 BBC Mundo, “Nacionalidad por sitio de nacimiento: nueva batalla en la controversia migratoria” artículo publicado el 7 de enero de 2011. Disponible en: http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2011/01/110106_estados_unidos_nacionalidad_nacimiento_otros_paises_pea.shtml

9 Villar Rodríguez, Obra citada. Página 101.

10 *Ibidem*. Página 106.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 1° de febrero de 2011.

Diputado Francisco Saracho Navarro (rúbrica)

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 108 Y 110 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO MARTÍN GARCÍA AVILÉS, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

Problemática

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que tanto la Carta Magna como las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con ésta, celebrados y que se celebren por el presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la ley suprema de toda la unión, por tanto la presente iniciativa tiene por objeto establecer la responsabilidad de servidores públicos y el juicio de procedencia de quienes vulneren cualquier tratado internacional que proteja precisamente los derechos del ser humano.

Argumentación

El artículo 2o. de la Ley sobre la Celebración de Tratados señala que un tratado es el convenio regido por el derecho internacional público celebrado por escrito entre el gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y uno o varios sujetos de derecho internacional público, ya sea que para su aplicación requiera o no la celebración de acuerdos en materias específicas, cualquiera que sea su denominación, mediante el cual los Estados Unidos Mexicanos asume compromisos.

El principio de supremacía constitucional refiere que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados internacionales y las leyes generales expedidas por el Congreso de la Unión, constituyen la ley suprema de la unión, en la inteligencia de que la validez de dichos tratados y leyes generales se encuentran sujetos a lo establecido en la propia Constitución.

En consecuencia, si la Constitución General de la República, junto con las leyes generales y los tratados internacionales conforman el orden jurídico nacional, es incuestionable que estos últimos se sitúan en un plano jerárquicamente superior en relación con las leyes federales y las leyes locales.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido la tesis aislada número IX/2007, denominada “Tratados Internacionales. Son parte integrante de la ley suprema de la unión y se sitúan jerárquicamente por encima de las leyes generales, federales y locales. Interpretación del artículo 133 constitucional”. Luego entonces nuestro órgano máximo de control constitucional concluyó que los tratados internacionales se sitúan jerárquicamente bajo la Constitución federal y por encima de las leyes generales, federales y locales, en la medida en que el Estado mexicano al suscribirlos, de conformidad con lo dispuesto en la “Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados entre los Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales”, contrae libremente obligaciones frente a la comunidad internacional que no pueden ser desconocidas invocando normas de derecho interno y cuyo incumplimiento supone, una responsabilidad de carácter internacional.

Ante estas consideraciones cobran especial importancia los principios de derecho internacional adoptados por la mayoría de los países en el mundo, tales como **la igualdad de derechos, la libre determinación de los pueblos, la igualdad soberana e independencia de todos los Estados, la no injerencia en sus asuntos internos, la prohibición de la amenaza o el uso de la fuerza; y de**

manera relevante el respeto universal a los “derechos humanos y a las libertades fundamentales”, así como la efectividad de tales derechos y libertades.

Destaca por su importancia el respeto universal a los **derechos humanos y a las libertades fundamentales**, los cuales han sido objeto de diversos tratados internacionales, mediante los cuales se han generado obligaciones relacionadas con el eficaz cumplimiento de garantizar, el derecho a la vida, a la integridad personal, a la igualdad, a la libertad, al honor, a la vida privada, a la información, los derechos políticos, el derecho al asilo, a la nacionalidad, económicos, sociales y culturales, al empleo y de los pueblos, entre otros.

Debe precisarse, además, que en el sistema jurídico mexicano los tratados internacionales constituyen normas exógenas al derecho interno y, por tanto, requieren de un procedimiento específico para su incorporación al orden jurídico nacional, a través de su negociación, aprobación o ratificación y difusión oficial, sin que sea necesaria la expedición de una ley o norma específica para que el texto mismo del tratado suscrito se convierta en norma aplicable internamente.

Bajo este orden de ideas, de conformidad con el derecho internacional todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe, es por ello que los Estados al celebrar tratados internacionales contraen libremente obligaciones que deberán ser cumplidas en los términos en los que fueron pactadas, correspondiendo a cada Estado decidir soberanamente sobre los mecanismos mediante los cuales da cumplimiento a las obligaciones contraídas, en el entendido de que el incumplimiento de éstas generará una responsabilidad internacional para el Estado.

Por ello, la aplicación y cumplimiento de los tratados internacionales de los que México sea parte, no puede quedar supeditado a lo que dispongan las leyes ordinarias, sean generales, federales o locales, pues ello implicaría que el Estado mexicano incumpla las obligaciones libre y soberanamente contraídas frente a otros Estados, obstaculizándose además el propósito o propósitos para los cuales el tratado específico hubiere sido celebrado.

No obstante lo anterior, los derechos fundamentales contenidos en diversos tratados internacionales suscritos por nuestro país, no han sido realmente garantizados siendo más recurrente su violación por las autoridades locales, aun cuando su obligatoriedad esta dispuesta en la norma constitucional.

Sin embargo, en materia de responsabilidades de los servidores públicos, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 108 solamente dispone que los gobernadores de los estados, los diputados a las legislaturas locales, los magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia locales y los miembros de los Consejos de las Judicaturas locales serán responsables por violaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a las leyes federales y por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

De igual forma el artículo 110 de nuestra Carta Magna establece que los sujetos mencionados en el párrafo que antecede sólo podrán ser sujetos de juicio político por violaciones graves a la Constitución, a las leyes federales y por el manejo indebido de fondos y recursos federales, señalando además que las sanciones impuestas por esta vía consistirán en la destitución del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público.

Del análisis a ambas disposiciones constitucionales se desprende que solamente se contemplan como causales de responsabilidad y para la instauración de juicio político de los funcionarios

señalados, las violaciones cometidas a la constitución y a las leyes federales, así como genéricamente se dispone también el manejo indebido de fondos y recursos federales.

Por tanto en los artículos 108 y 110 constitucionales correspondientes a las responsabilidades de los servidores públicos, se excluyó a los tratados internacionales como causales de responsabilidad y de instauración de juicio político, lo que en la actualidad es imperante su incorporación para el caso de violaciones cometidas en contra de los derechos establecidos en los tratados en materia de derechos humanos.

La configuración actual de ambas disposiciones constitucionales, no permite la instauración del procedimiento denominado juicio político en contra de los servidores públicos mencionados, así como el fincamiento de responsabilidades, con motivo de violaciones a derechos establecidos en los Tratados Internacionales en materia de **derechos humanos**, ocasionando el crecimiento de la impunidad en tan importante rubro, pues no existe base constitucional para fincar responsabilidades y no es posible entonces sancionar bajo el esquema de responsabilidades, así como la instauración del juicio político, a los funcionarios que no garanticen el respeto absoluto a los **derechos humanos**.

En conclusión la presente iniciativa se propone dotar de base constitucional los procedimientos de responsabilidad de servidores públicos así como la procedencia de juicio político, cuando se cometen violaciones a lo establecido en tratados internacionales relacionados con **“derechos humanos”** y que hayan sido aprobados por el Senado de la República, para garantizar con ello su debido cumplimiento.

Por lo expuesto, el suscrito, diputado federal Martín García Avilés, de la LXI Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, e integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, con fundamento en lo establecido en los artículos 71, fracción II, 72 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a consideración de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforman los artículos 108 y 110 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único. Se reforman los artículos 108 y 110 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 108

...

...

Los gobernadores de los estados, los diputados a las legislaturas locales, los magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas locales serán responsables por violaciones a esta Constitución, **a las leyes federales y a los derechos humanos establecidos en tratados internacionales aprobados por el Senado**, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

...

Artículo 110

...

Los gobernadores de los estados, diputados locales, magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas locales sólo podrán ser sujetos de juicio político en los términos de este título por violaciones **a esta Constitución, a las leyes federales y a los derechos humanos establecidos en tratados internacionales aprobados por el Senado**, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, pero en este caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las legislaturas locales para que, en ejercicio de sus atribuciones, procedan como corresponda.

...

...

...

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 26 de abril de 2011.

Diputado Martín García Avilés (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 31 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO MARTÍN GARCÍA AVILÉS, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

Problemática

La ciudadanía debe contar con mejores servicios y oportunidades de desarrollo, para ello es necesario que el estado cuente con un gasto público suficiente por medio de la recaudación económica del patrimonio de los particulares, sin embargo también debe existir equilibrio, proporcionalidad y equidad respecto de quienes aportan a través de sus impuestos, para la integración del presupuesto de este país, de suerte tal, que la presente iniciativa tiene por objeto establecer dichos principios en nuestra Carta Magna.

Argumentación

En las obligaciones de los mexicanos está la de contribuir al gasto público, siempre y cuando la contribución sea proporcional y equitativa. El artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, textualmente, dispone:

Son obligaciones de los mexicanos:

[...]

IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la federación, como del Distrito Federal o del estado y municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

De modo que la garantía de equidad tributaria, establecida en la fracción IV del artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, constituye un derecho fundamental de carácter tributario.

Ahora bien, en cuanto a los requisitos de proporcionalidad y equidad, nuestra Constitución Política no ha precisado una fórmula general para determinar cuándo un impuesto cumple tales requisitos, en ese sentido, al incorporar una definición concreta a nuestro ordenamiento máximo, el significado es lograr una verdadera justicia tributaria para el contribuyente.

Lo que hoy no está definido con claridad, vulnera el derecho del gobernado, pues en dicha equidad no existe igualdad, de modo que los que más ingresos tienen, verdaderamente tendrían que contribuir más al gasto público.

Solamente los tribunales son quienes han precisado en qué consisten los principios de proporcionalidad y de equidad en materia tributaria, y han determinado el alcance de tales principios, sin embargo en el marco jurídico los legisladores no hemos plasmado dentro del texto constitucional una definición de lo que debe considerarse como proporcional y equitativo.

Esto hace ineficaz nuestro sistema de justicia al menos en este rubro, por el gran volumen de juicios que plantean violaciones al artículo 31, fracción IV, de la Constitución, como consecuencia de que

una ley, así como sus actos concretos de aplicación, van en contra de los principios de proporcionalidad y de equidad tributaria.

El legislador debe emitir normas tributarias respetuosas de los principios de proporcionalidad y de equidad. Esencialmente, por que ambos constituyen una garantía individual. Por lo tanto resulta preciso puntualizar que, en la fracción IV del artículo 31 constitucional, subyacen cuatro principios que en sí mismos se traducen en garantías individuales en materia tributaria:

a) La generalidad, en cuanto a que todos los mexicanos han de concurrir al pago de contribuciones, no obstante que el legislador ordinario establezca ciertas excepciones y exenciones, bajo determinadas circunstancias.

b) La legalidad, porque cualquier gravamen debe establecerlo una ley, material, o un decreto, cuando de modo expreso, así lo autorice la propia ley suprema. Tal es el caso del segundo párrafo del artículo 131 de la Constitución, que otorga facultades al Ejecutivo federal en el ámbito de contribuciones aplicables al comercio exterior.

c) La proporcionalidad que toda contribución debe respetar, esto es: que debe tomarse en cuenta la capacidad contributiva de las personas, quienes han de aportar solamente una parte adecuada de sus ingresos, utilidades, rendimientos o la manifestación de riqueza que la ley permite sea gravada.

d) La equidad, la cual se traduce en el tratamiento igual para todas las personas que se encuentren en la misma situación jurídica establecida en la ley o bien, que los sujetos en situación jurídica diferente no reciban el mismo tratamiento al establecido para quienes son jurídicamente iguales.

Consecuentemente el artículo 31, fracción IV, de la Constitución establece como garantía, estrictamente tributaria, un límite que no puede ser rebasado por ningún acto de autoridad, sea de índole legislativo o administrativo. Se trata del respeto a los principios de proporcionalidad y de equidad en los tributos.

La problemática que se presenta con relación a tales principios es que el texto constitucional no los define, ni tampoco señala hasta dónde llega el límite para su respeto, ni mucho menos, cuáles podrían ser algunas excepciones al mismo.

Por otro lado, resulta a todas luces válido vincular los principios de proporcionalidad y de equidad en materia tributaria, a las garantías de seguridad jurídica y de legalidad, tomando en cuenta que ambas, en los artículos 14 y 16 de nuestra ley suprema, protegen la posesión de bienes patrimoniales de los particulares en contra de actos arbitrarios de autoridades, en este caso de las tributarias.

Por tales razones se requiere introducir en la estructura de la Constitución conceptos de lo que debe ser proporcional y equitativo en el ámbito tributario. Así, el legislador, sea federal o local, se vería obligado, ante todo, a plasmar ese concepto en las normas fiscales vigentes, en sus respectivas jurisdicciones. Además, las autoridades autorizadas a aplicar la ley tendrían que basar su actuación respetando lo establecido en la Constitución.

El Poder Judicial federal por su parte ya no tendría que resolver si determinado gravamen es proporcional y equitativo; en todo caso, su labor se limitaría a conocer reclamaciones en contra de los legisladores, sea porque la ley fiscal que expidieran fuera contraria a lo dispuesto en el artículo 31, fracción IV constitucional o en el supuesto de que los gobernados se sintieran afectados por la expedición y aplicación de algún ordenamiento en tales condiciones.

En conclusión, es de considerarse que la definición clara y concreta de los principios de proporcionalidad y equidad sobre el pago de contribuciones propiciaría, según lo propuesto, una mayor certeza jurídica, tanto a los contribuyentes como a las autoridades encargadas de aplicar la ley de la materia.

Por lo anteriormente expuesto, el suscrito Martín García Avilés, diputado de la LXI Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos e integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, con fundamento en lo establecido por los artículos 71, fracción II, 72 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados someto a la consideración de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de

Decreto

Por el que se adiciona la fracción IV, del artículo 31, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo Único. Se adiciona la fracción IV del artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 31. ...

I.

...

IV.

La ley otorgará el mismo tratamiento a todas las personas cuya situación jurídica sea idéntica; por lo tanto, evitará propiciar discriminaciones de cualquier índole frente al cumplimiento de la obligación tributaria.

La ley propiciará que siempre exista una debida congruencia entre la capacidad contributiva de la persona obligada al pago de una contribución y el monto a pagar conforme a aquélla.

Cuando por cualquier medio el contribuyente demuestre ante el órgano constitucional competente que el legislador no cumplió los principios de proporcionalidad y de equidad al establecer un gravamen conforme con lo dispuesto en los párrafos precedentes de esta fracción, las autoridades fiscales, una vez declarada la violación constitucional, lo eximirán de su pago.

Transitorios

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

Segundo. Quedan sin efecto todas las disposiciones que se opongan al presente decreto.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 26 de abril de 2011.

Diputado Martín García Avilés (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 30. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA ADRIANA TERRAZAS PORRAS, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

La suscrita, diputada federal Adriana Terrazas Porras, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, de la Sexagésima Primera Legislatura, en ejercicio de la facultad que le confiere el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y de conformidad con lo dispuesto en los artículos 6, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta honorable asamblea la presente iniciativa, que contiene proyecto de decreto para reformar el artículo 3 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, bajo la siguiente

Exposición de Motivos

Hoy día la inseguridad es una de las principales características de todas las sociedades modernas, toda vez que vivimos en un mundo en el que la extensión de la violencia se ha desbordado en un clima generalizado de criminalidad; pero no porque tal fenómeno sea generalizado en el orbe debe ser motivo de quedarnos a la expectativa sin generar medidas específicas o estrategias concretas que solucionen la descomposición del tejido social.

Actualmente la sociedad mexicana vive aterrada por el temor a ser víctima de agresiones, asaltos, extorsiones, violaciones, secuestros, acentuándose ya en los últimos años la violencia de género, propiamente el feminicidio; y peor aún la alteración social desde la niñez, con el fenómeno conocido como *bullying*.

Hay aspectos multifactoriales que se han detectado en la transición que ha mostrado la inseguridad hacia la configuración de la delincuencia y crimen organizado en el país. Entre algunos de los factores que originan la perturbación social está el desempleo; en sí, las personas que atentan contra los bienes y la integridad física de los ciudadanos lo hacen frecuentemente por no tener un empleo estable que les garantice ingresos suficientes para mantener a su familia.

También, se identifica a la pobreza como otro factor que genera agresividad y que causa además, altos índices de delincuencia; índices que generalmente se ubican ya no exclusivamente en las zonas marginadas de las ciudades, sino en todo el territorio mexicano.

La falta de educación es un elemento que trae aparejado el fenómeno de la criminalidad. La escasa y, muchas veces inexistente, educación de la población, genera impotencia, frustración e irritación en la gente, por la falta de oportunidades para desenvolverse satisfactoriamente. Cabe puntualizar que se ha afirmado por los académicos que cuanto menos educación y cultura tengan las personas, más propensas a la delincuencia y al crimen serán éstas.

Un ejemplo que sirve como llamado de atención sobre la progresiva agresividad social motorizada, por la falta de educación, son las organizaciones conformadas por grupos de jóvenes que ya no solo se dedican a realizar actos de vandalismo, sino que también ahora se han convertido en sicarios al servicio de los cárteles de la droga.

Ante las lamentables circunstancias que estamos viviendo, compañeras y compañeros diputados, estoy convencida que la agresividad social, delincuencia organizada y, en general, la inseguridad que flagela a nuestra sociedad, solo la podremos superar si el Estado Mexicano reorienta el sistema educativo; es decir, es fundamental disminuir las cifras de deserción escolar que inciden en la criminalidad; es importante ofrecer oportunidades laborales a todos los sectores de la población; pero sobre todo es necesario generar una mejor calidad de ciudadanos mediante estrategias de instrucción académica que arraiguen y fortalezcan los principios y valores ciudadanos que acojan un alto grado de contenidos éticos y, que además, enraícen desde la niñez la cultura de respeto.

Estamos conscientes de que en gran medida la problemática que vivimos en torno a los altos índices de violencia, homicidios por efecto de la creciente delincuencia organizada, inseguridad y drogadicción, se combaten con un pilar fundamental de toda sociedad: la educación.

En sí, la educación es el principal instrumento para resolver las desigualdades sociales, puesto que coadyuvaría a sacar de la pobreza a los sectores más marginados de la población; es una excelente herramienta para resolver los problemas de pobreza, corrupción e inseguridad que hay en el país.

Cierta estoy que todas las autoridades, y no solo las educativas, están obligadas a crear un ambiente propicio para desarrollar la formación y habilidades de los niños para que estos se conviertan en ciudadanos útiles a la sociedad mexicana. En efecto, el fortalecimiento de la enseñanza e instrucción académica en el país, no debe limitarse solo en discursos como ha venido ocurriendo en la última década, sino por el contrario, debe forjarse a partir de acciones evidentes que coadyuven al desarrollo de la sociedad.

La educación representa un fuerte aliado de los gobiernos para luchar contra la ignorancia, la inseguridad y la miseria, de ahí que constituye la mejor inversión, debe ser un pilar que se tiene que robustecer de manera permanente, no sólo en época de dificultades.

La falta de educación es un problema serio en nuestro país y eso se ve reflejado en múltiples variables. La sensación de no tener futuro, la falta de expectativas de calidad de vida, la migración, la injusticia y la inseguridad son algunas de las consecuencias que afectan los mismos cimientos del país.

Hay voces que han manifestado que a quien no lo eduque una familia responsable, unos maestros acreditados, un sistema educativo como es debido, le educará la calle, le educarán los gánsters, le educarán los peores ejemplos de violencia, de corrupción; en pocas palabras, lo educara la delincuencia organizada.

La crisis en civismo, la pérdida de valores y carencia de principios éticos es lo que ha generado los problemas actuales de violencia, corrupción, delincuencia en detrimento de la democracia, la armonía y paz social, generando un Estado fallido.

Debemos reconocer que el civismo comprende un conjunto de conceptos y valores que necesita saber todo ciudadano responsable; por lo cual resulta necesario que sea inculcado a la niñez mexicana para que desde pequeños no sea sólo un concepto teórico memorizado sino parte de sus vidas, algo natural que se aplique y proyecte en su forma de actuar en el futuro, como jóvenes adolescentes y en su momento como ciudadanos y padres de familia.

En nuestra carta fundamental se ha asumido, en el artículo 3o. el razonamiento de que los criterios que se adopten para la educación deben basarse en los resultados del progreso científico, se luchara

contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios; de igual manera dicho numeral adopta el criterio de que se vea al sistema democrático no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino también que se vea éste como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo. En consecuencia, ante las circunstancias lamentables que vivimos por la alteración del orden y la paz social, estamos obligados a robustecer dicho articulado, orientándose a prescribirse también que mediante la instrucción académica, desde el primer año de nivel primaria, se deben impartir materias que arraiguen y fortalezcan los principios y valores ciudadanos que contengan un alto grado de contenidos éticos, en aras de generar, por una parte, una cultura de respeto, y por la otra, condiciones adecuadas para fortalecer el estado democrático y de Derecho, todo ello en el ánimo de construir una mejor calidad de vida para el pueblo de México, encumbrando el progreso, desarrollo y convivencia pacífica de la sociedad en todos los rubros, a fin de beneficiar a todos los sectores de la población.

Por ello resulta fundamental que la niñez conozca y practique a edad temprana tanto los principios y valores éticos, así como los derechos, los deberes, reglas de urbanismo, tolerancia, convivencia, democracia y valores en general; es decir, no debe limitarse la enseñanza de dichos principios y valores nada más a lo que se les pueda inculcar a las niñas y niños en casa sino, por el contrario, deben ser complementados y fortalecidos con la enseñanza en el colegio desde los primeros años de estudios básicos.

Estamos conscientes que debemos de actuar para cambiar el ambiente en el cual se desarrollan nuestros hijos, ya que actualmente viven escenarios de violencia, rezago, pobreza; heredamos a la niñez mexicana escenarios de desarrollo, progreso y armonía.

Si en el medio ambiente donde se desarrolla todo niño predomina el civismo y se inculcan valores y principios, estaremos generando una mejor sociedad; pero si se carece de civismo, no arraigamos valores, principios y una cultura de respeto entre la niñez, ésta entrará en conflicto, tal y como ahora los medios de comunicación lo documentan con los casos de *bullying* o con niños o adolescentes al servicio del narco que se están convirtiendo en sicarios.

Evitemos que predomine lo que actualmente ven y escuchan los niños en las calles, es importante que mantengamos a la niñez alejada de malos ejemplos, puesto que si seguimos ignorando esta cruda realidad simplemente estaremos proyectando a futuro una peor sociedad; si hacemos caso omiso a la necesidad de cambiar de manera contundente y a atacar de raíz esta descomposición social, generaremos un entorno tan común en el que el desorden, la falta de respeto, la violación de derechos, homicidios, narcotráfico, extorsiones, secuestro, crimen organizado, violencia de género, por citar algunos, en lugar de ser aspectos que se repudien se convertirán en prototipos de vida a seguir o peor aún, en una forma de vivir en los niños y adolescentes de nuestro país.

Es esencial reconocer que el civismo, al ser un conjunto de reglas y valores que deben regir a la sociedad, debe inculcarse e ir de la mano con principios éticos para fortalecer el espíritu del individuo, con el objeto de que su interacción con sus semejantes se caracterice por ser de respeto y solidaridad. Por tales motivos, resulta elemental que generemos una nueva cultura ciudadana, puesto que tristemente vemos a diario que no se le da la debida importancia a los valores y principios.

Se debe saber también que necesitamos urgentemente ciudadanos dispuestos a defender sus ciudades, municipios, comunidades y que quieran protegerlas de los daños que unas cuantas personas puedan causarles; es indispensable que la sociedad tenga la capacidad de pasar esos

conocimientos cívicos y principios éticos a las demás generaciones, para que esto se convierta en una cadena llena de valores ciudadanos y cívicos, por razones de orden educativo; razones de orden sociológico; razones filosóficas y razones jurídico-políticas, para que generemos en poco tiempo una sociedad segura y prospera, que facilite la reconstrucción de nuestro entorno para edificar así un mejor país para toda la sociedad mexicana.

Compañeras y compañeros diputados, los invito a que juntos impulsemos esta iniciativa de reforma, toda vez que utilizando el civismo, arraigando principios, valores éticos y, fortaleciendo la cultura de respeto, estaremos impulsando la recomposición del tejido social, seamos dignos de decir a nuestros representados que trabajamos efectivamente para generar mejores condiciones de vida a las generaciones futuras. Por los razonamientos esgrimidos, presento ante esta honorable Cámara de Diputados, el siguiente proyecto de

Decreto por el que se reforma el artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 3º. ...

...

...

I. ...

II. ...

Desde el primer año de primaria se impartirá la materia de civismo, para fomentar y arraigar en la niñez los valores ciudadanos y la cultura de respeto, con un alto grado de contenidos de principios éticos y de solidaridad social.

...

III. ...

Transitorios

Primero. El presente decreto entrará en vigor noventa días después de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. El Congreso de la Unión dispondrá lo necesario para adaptar la Ley General de Educación a los preceptos relativos de esta reforma de la Constitución.

Tercero. Las acciones, que en cumplimiento a lo dispuesto en esta reforma y en razón de su competencia, corresponda ejecutar a la Secretaría de Educación Pública, se sujetarán a los recursos humanos, financieros y materiales con los que ésta cuenta actualmente, así como a los recursos aprobados para dicho fin en el Presupuesto de Egresos de la Federación del ejercicio correspondiente.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 12 de marzo de 2011.

Diputada Adriana Terrazas Porras (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 70 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE JAIME FERNANDO CÁRDENAS GRACIA Y SUSCRITA POR MA. DINA HERRERA SOTO, DIPUTADOS DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS DEL PT Y DEL PRD, RESPECTIVAMENTE

Los suscritos, Jaime Fernando Cárdenas Gracia y Ma. Dina Herrera Soto, diputados federales a la LXI Legislatura del Congreso de la Unión, integrantes respectivamente de los Grupos Parlamentarios del Partido del Trabajo y del Partido de la Revolución Democrática, con fundamento en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sometemos a consideración del pleno de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que reforma el párrafo tercero del artículo 70 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para que los grupos parlamentarios se constituyan en las Cámaras de Diputados y de Senadores y puedan integrarse sin vinculación directa con los partidos políticos.

Exposición de Motivos

El tercer párrafo del artículo 70 de la Constitución reconoce en nuestro derecho a los grupos parlamentarios. Sin embargo, la norma mencionada que fue introducida por reforma constitucional de 1977, delimita la integración y participación de los grupos. Las acotaciones constitucionales en vigor son las siguientes:

1. En la ley se deben determinar las formas y procedimientos para la agrupación de diputados. Es decir, la regulación de los grupos parlamentarios no debe realizarse en un reglamento o en normas de carácter administrativo como indebidamente lo hace el actual Reglamento de la Cámara de Diputados.
2. El párrafo tercero del artículo 70 de la Constitución sólo se refiere a grupos parlamentarios de diputados y no de los senadores. Sin embargo, la vigente Ley Orgánica del Congreso norma los grupos parlamentarios también en el Senado (artículos 71 a 79 de la Ley Orgánica del Congreso).
3. La Constitución determina que los grupos parlamentarios sólo pueden constituirse a partir de los partidos y no con legisladores provenientes de candidaturas independientes o que hayan renunciado a los grupos parlamentarios que inicialmente los cobijaron. Los artículos 30 y 78 de la Ley Orgánica del Congreso establecen respectivamente las figuras de diputados y senadores independientes pero no prevén la categoría de grupos parlamentarios desvinculados de los partidos, ya sea bajo la denominación de grupos parlamentarios independientes o grupos parlamentarios mixtos como en el derecho comparado. El legislador independiente debe permanecer como tal o adscribirse a un grupo parlamentario vinculado a otro partido político representado en las Cámaras.
4. Los grupos parlamentarios garantizan la libre expresión de corrientes ideológicas representadas en la Cámara de Diputados.

La incorporación de los grupos parlamentarios en 1977 en nuestra Constitución fue un acierto. No obstante, y como ocurre con muchas reformas en nuestro país, la regulación aprobada suele ser deficiente. A nuestro juicio son dos las imperfecciones del actual marco constitucional en materia de grupos parlamentarios. La primera, aunque se intenta superar en la Ley Orgánica del Congreso,

consiste en obviar que los grupos parlamentarios también se integran y funcionan en el Senado de la República. La segunda, más importante, implica asumir, lo que no hace el marco vigente, que los grupos parlamentarios se pueden integrar con legisladores independientes, ya sea porque ese fue su origen electoral –candidaturas independientes- o porque desean participar fuera del rigor de un grupo parlamentario vinculado necesariamente a los partidos políticos.

Esta iniciativa se caracteriza por trascender las imperfecciones mencionadas en el párrafo anterior. En cuanto al reconocimiento que debe existir en la Constitución sobre los grupos parlamentarios en el Senado de la República no creemos que exista objeción alguna, pues así sucede y está reconocido en la Ley Orgánica del Congreso. Sobre la posibilidad de que los grupos parlamentarios se integren con legisladores independientes y que no exista vinculación necesaria entre grupo parlamentario y partido me parece conveniente a la luz de los siguientes argumentos:

1. La naturaleza de los grupos parlamentarios no es la de ser órganos de los partidos. Si así fuera, todo el funcionamiento parlamentario estaría condicionado a la voluntad de las dirigencias partidistas y esto no es así constitucionalmente porque la propia Carta Magna considera que los legisladores son representantes de la nación y no de los partidos (artículo 51) y, estima que los legisladores son inviolables por sus opiniones y que no pueden ser reconvenidos por ellas (artículo 61), lo que significa que constitucionalmente, el partido no puede imponer su disciplina o línea al legislador en lo individual, porque éste no es una simple correa de transmisión de las dirigencias partidistas.

La doctrina comparada ha indicado que: “Tampoco puede afirmarse, desde el ordenamiento estatal, que los grupos parlamentarios sean órganos de los partidos. Podrán serlo o no desde el punto de vista de los estatutos particulares de éstos. Pero tales estatutos son irrelevantes para la Constitución y los Reglamentos parlamentarios: estos últimos exigen unos determinados requisitos para la formación de los grupos, sin que entre los mismos se encuentre la dependencia de un partido político. La vinculación que puede existir entre un parlamentario y un partido es puramente personal. El Derecho parlamentario no impone ninguna vinculación entre estos partidos y los grupos parlamentarios. Por tanto, formalmente los segundos son independientes de los primeros, sin que proceda calificarlos como órganos suyos”.¹

Los grupos parlamentarios son entes independientes, públicos en cuanto reconocidos por el ordenamiento parlamentario, y sujetos al ordenamiento de un partido, pero no pueden ser absorbidos en su organización.² Lo anterior significa que la redacción del tercer párrafo del artículo 70 de la Constitución constituye un exceso, pues en una interpretación literal de ese precepto se podría entender que el grupo parlamentario es parte orgánica de los partidos en el Congreso, es decir, es un órgano del partido en el poder legislativo, lo que es rechazado universalmente en la doctrina del derecho parlamentario.

Debe entenderse que el poder revisor de la Constitución en 1977, fecha de la adición del tercer párrafo al artículo 70, estaba preocupado por darle un estatus jurídico constitucional diferente y especial a los partidos, los que antes no habían tenido reconocimiento constitucional en el derecho mexicano. Por eso la reforma de ese año al artículo 41 constitucional los considero entidades de interés público. Consecuencia de la reforma al artículo 41 constitucional fue su fortalecimiento en sede legislativa mediante la vinculación necesaria con los grupos parlamentarios. Sin embargo, lo que fue entendible en 1977, hoy no se justifica, pues los grupos parlamentarios no pueden ser simples instrumentos de los partidos en las Cámaras, merecen ser la expresión de las diversas corrientes ideológicas en el Congreso, pero sin que ello entrañe pensarlos estructural y organizacionalmente como elementos inescindibles de los partidos.

2. Hoy en día, el principal riesgo para salvaguardar la independencia y la libertad del legislador no sólo proviene del ejecutivo y de otros poderes e instancias públicas, se origina principalmente de los llamados factores reales de poder. Los factores reales de poder, tanto nacionales como internacionales, suelen colonizar y determinar el funcionamiento de las instituciones. Los partidos políticos, uno de los factores reales de poder, tienden a instrumentalizar la libertad e independencia del legislador individual.

Como lo hemos expresado en otras iniciativas, la regulación adecuada del estatuto del parlamentario es una tarea no menor dentro del Estado, pues persigue democratizar y transparentar relaciones de poder que no siempre quedan al descubierto, además pretende que los impactos de la globalización o de los intereses de los factores reales de poder sean motivo de la deliberación parlamentaria y de los procedimientos democráticos de control. Esto significa que la prohibición constitucional del mandato imperativo, la maximización de la inviolabilidad de expresión y de voto del legislador, y la regulación legal y sólo legal del estatuto del parlamentario, fortalecen al legislador en lo individual y al Congreso en su conjunto.

La libre discusión es la base de la función constitucional del legislativo para legislar, criticar, controlar al ejecutivo y, en síntesis para expresar el pluralismo político. La función legislativa sólo se puede realizar en un clima de libertad sin temor a la represión política o jurídica por las opiniones que se viertan con motivo de la tarea legislativa. Bernardo Bátiz explica que no hay parlamento verdadero sin la vigencia del principio de libertad, tanto jurídica como psicológica o de conciencia.³ De esta manera un parlamento para serlo realmente, requiere de plena libertad de sus integrantes para expresar sus opiniones y votos.⁴ Este principio de libertad puede ser considerado en varios niveles y referido al menos a dos sujetos diferentes. Los niveles son el libre albedrío o libertad interior, la libertad física y la libertad jurídica. Los dos sujetos son el cuerpo legislativo y los parlamentarios en lo individual. La libertad del cuerpo colegiado es uno de los presupuestos del Estado Constitucional que garantiza la independencia del legislativo de los demás poderes y de los factores reales de poder. La libertad de los parlamentarios entraña la responsabilidad de decidir de cada uno de los parlamentarios. El legislador debe gozar plenamente de la libertad interior o libre albedrío para escoger entre varias opciones, debe ser, por tanto, maximizada su facultad de razonar. La libertad interior no puede ser suprimida por nada externo al legislador. En cuanto a la libertad física, los legisladores no deben ser impedidos en la toma de decisiones, ni pueden ser usadas en su contra la violencia o la detención arbitraria. La libertad jurídica, por su parte, implica que ninguna reconvencción de autoridad puede afectar el curso de las opiniones o votos que adopta el legislador con motivo de su función.

Las interferencias de los partidos en las decisiones del legislador son asunto de todos los días en el órgano legislativo nacional y en los parlamentos del mundo. Bernardo Bátiz, un testigo de privilegio, por el número de veces que ha sido legislador, constata que el fenómeno de la disciplina del voto es una constante, con algunas excepciones notables, y cuando éstas últimas se presentan, dan lugar a escisiones partidistas o a sanciones políticas o estatutarias.⁵ La disciplina partidista puede ser el mecanismo más negativo respecto a la libertad del legislador y, las incompatibilidades debieran regular las formas aceptables, desde un punto de vista democrático, de vinculación entre un legislador y su partido. En muchos países del mundo se establece la prohibición del mandato imperativo, esto es, se rechaza que las “líneas” de los dirigentes partidarios o de los grupos parlamentarios en las sedes legislativas, se impongan por encima de la voluntad y conciencia del legislador y, sin embargo, la disciplina y sujeción permanecen y se afianzan.

La prohibición del mandato imperativo es una garantía de independencia del legislador, pues para que éste sea efectivamente representante del pueblo en su conjunto, es necesario impedir que

puedan ser sometidos a órdenes vinculantes que, por su propia naturaleza, sólo pueden emanar de personas o grupos concretos. Tanto Sieyés como Burke o Blackstone, que teorizaron sobre la prohibición del mandato imperativo defendieron una ficción jurídica para mantener la independencia, la libertad y autonomía de los legisladores. Fernando Santaolalla explica que la disciplina del voto de los partidos a los legisladores en España, ha producido transfuguismo, es decir, el abandono que hace el parlamentario de su partido y de su grupo para refugiarse en otro, conservando el escaño. Ante este fenómeno, la doctrina se ha dividido. Los que opinan que es un acto ilícito porque supone una traición al voto que el elector otorga en el sistema electoral español, caracterizado por ser un sistema electoral en donde el individuo vota por partidos en listas cerradas y bloqueadas, y los que manifiestan que es un acto lícito, porque la razón del transfuguismo es la disciplina que el partido impone al parlamentario, y ésta es contraria a la prohibición del mandato imperativo, pues el legislador representa a toda la sociedad y no sólo a una parte de ella. El Tribunal Constitucional Español se ha inclinado por la segunda postura aduciendo que los partidos no representan al pueblo, y por ello no tienen la titularidad del escaño, el escaño pertenece a la sociedad y al legislador por el que se votó. Sin embargo, el hecho es que en España como en muchos países del mundo, la disciplina se impone en muchas ocasiones en contra de la libertad del legislador ¿qué hacer? Las soluciones que se brindan para garantizar la prohibición del mandato imperativo consisten en aprobar leyes que exijan la democracia interna en los partidos, transformar el sistema electoral para derogar el sistema de listas cerradas y bloqueadas, volver al sistema de distritos uninominales para fortalecer la independencia del legislador, democratizar los órganos de gobierno y decisión de las cámaras legislativas, promover el voto secreto del legislador en más decisiones, estimular la participación del mayor número de legisladores en los debates y comisiones, transparentar la vida del órgano legislativo, revertir la tendencia disciplinaria en los reglamentos de las cámaras, etcétera. ⁶

3. En este sentido, esta iniciativa pretende debilitar el tutelaje que los partidos realizan sobre los grupos parlamentarios y los legisladores. Se precisa que el legislador en lo individual goce de independencia y libertad y, que pueda constituirse en grupos parlamentarios que no necesariamente representen la voluntad y la decisión de las dirigencias partidistas.

Los grupos parlamentarios deben estar reconocidos en ambas Cámaras pero no debe ser requisito indispensable para constituirlos su vinculación directa con los partidos. Es preciso que los legisladores integren grupos parlamentarios con mayor libertad, siempre y cuando lo hagan por afinidad con alguna de las corrientes ideológicas que se expresan en el poder legislativo y en la sociedad mexicana. No se trata de alentar el transfuguismo sino de propiciar mayor libertad dentro del Congreso y de promover la construcción de relaciones más horizontales y democráticas en él.

4. Finalmente, cuando en nuestro país se regulen legislativamente las candidaturas independientes, será necesario que los candidatos de ese origen que resulten triunfadores en las elecciones se puedan organizar en grupos parlamentarios independientes, distintos a los grupos parlamentarios que tienen su fundamento en un partido político.

Es obvio que esos legisladores independientes no desearan integrarse a grupos parlamentarios definidos bajo las reglas y directrices de los partidos. Buscarán organizarse bajo otras lógicas ciudadanas y con fundamento en movimientos sociales que no tienen relación directa ni señas de identidad con los partidos. Por tanto, es necesario que se permita constitucionalmente integrar grupos parlamentarios sin los fundamentos partidistas tradicionales que han existido en nuestro país.

Por lo expuesto y fundado, sometemos a la consideración de este Pleno, la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto que reforma el párrafo tercero del artículo 70 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para que los grupos parlamentarios se constituyan en las Cámaras de Diputados y de Senadores y puedan integrarse sin vinculación directa con los partidos políticos

Artículo Único. Se reforma el párrafo tercero del artículo 70 de la Constitución para quedar en los siguientes términos:

Artículo 70. Toda resolución del Congreso tendrá...

El Congreso expedirá la Ley que regulará su estructura y funcionamiento internos.

La ley determinará, las formas y procedimientos para la agrupación de los diputados y senadores a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas representadas en las Cámaras. No será requisito necesario que los grupos parlamentarios se integren a partir de la voluntad y de las definiciones de los partidos políticos.

Esta ley no podrá...

Transitorios

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

Artículo Segundo. El Congreso de la Unión en el plazo de 60 días siguientes a la entrada en vigor de este instrumento realizará las reformas y modificaciones necesarias a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos para desarrollar los principios constitucionales de este decreto.

Notas

1 Santaolalla, Fernando, *Derecho parlamentario español*, Madrid, Espasa Calpe, 1990, p. 141.

2 Manzella, Andrea, *Il Parlamento*, Bolonia, Il Mulino, 1977, pp. 39 y ss.

3 Bátiz Vázquez, Bernardo, *Teoría del derecho parlamentario*, Oxford University Press, 1999, pp. 110 y ss.

4 Un estudio detallado sobre los orígenes del voto parlamentario, sus modalidades y consecuencias se encuentra en: Fernández Riveira, Rosa María, *El voto parlamentario*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2003.

5 Bátiz Vázquez, Bernardo, *Pido la palabra. Intervenciones legislativas*, Editorial Porrúa, México, 2005.

6 Santaolalla, Fernando, "España", en *Democracia representativa y parlamentarismo*, edición de Antonio López Pina, IX Jornadas de Derecho Constitucional Comparado, celebradas en el Senado español los días 5 a 7 de noviembre de 1992, Secretaría General del Senado, Madrid, 1994, pp. 175-183.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, sede de la Cámara de Diputados México, DF, a 25 de abril de 2011.

Diputado Jaime Fernando Cárdenas Gracia (rúbrica)
Diputada Ma. Dina Herrera Soto (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 40. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO ÉRIC LUIS RUBIO BARTHELL, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

El suscrito, diputado Eric Rubio Barthell, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en la LXI Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a la consideración de esta honorable asamblea, la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

En los últimos años ha crecido la preocupación de todas las naciones en relación a los cambios climáticos de la estructura natural de nuestro planeta tierra.

Es claro que los problemas a los que nos enfrentamos a diario de tipo político, económico y social, hace que dejemos de lado uno con el que tenemos contacto más cercano, el problema de la contaminación, un problema que nosotros creamos e incrementamos de forma gradual todos los días; por ello, señalar las catástrofes ambientales que soporta nuestro planeta sólo evidencia la falta de concientización y las decisiones equivocadas que hemos tomado para mitigar sus consecuencias.

La contaminación ambiental generalmente se origina como consecuencia del crecimiento y desarrollo incontrolado de centros de población, turísticos e industriales, con el correlativo incremento de las fuentes de contaminación, el deterioro de los recursos naturales y el impacto de algunos fenómenos del mismo tipo, como las erupciones volcánicas, tolvánicas, fugas tóxicas, entre otros problemas.

A medida que aumenta el poder del hombre sobre la naturaleza y aparecen nuevas necesidades como consecuencia de la vida en sociedad, el medio ambiente que lo rodea se deteriora cada vez más. El comportamiento social del ser humano, que lo condujo a comunicarse en un principio por medio del lenguaje, posteriormente formó las culturas, lo que le permitió diferenciarse de los demás seres vivos. Pero mientras ellos se adaptan al medio ambiente para sobrevivir, el hombre adapta y modifica ese mismo medio según sus necesidades.

El progreso tecnológico, por una parte, y el acelerado crecimiento demográfico, por la otra, producen la alteración del medio, llegando en algunos casos a atentar contra el equilibrio biológico de la Tierra. No es que exista una incompatibilidad absoluta entre el desarrollo tecnológico, el avance de la civilización y el mantenimiento del equilibrio ecológico, pero es importante que el hombre sepa armonizarlos. Para ello es necesario que proteja los recursos renovables y no renovables y que tome conciencia de que el saneamiento del ambiente es fundamental para la vida sobre el planeta.

Derivado de lo anterior, es evidente que la legislación ambiental existente no ha sido suficiente para erradicar esta gran problemática que sigue afectando a millones de seres humanos; dando como

resultado que no exista una base adecuada sobre cómo tomar decisiones informadas acerca del manejo de la contaminación ambiental.

Se requiere de un programa integral de control del ambiente que llene una necesidad crítica en este aspecto. Se necesitan más estudios y encuestas interdisciplinarias para establecer cuál es la población que está expuesta al riesgo de las diversas formas de la contaminación ambiental y el grado actual de amenaza al que están expuestas la salud y la seguridad como consecuencia de los contaminantes.

Se necesitan cambios drásticos y normas muy estrictas si se quiere conservar la calidad de vida en el planeta. Como legisladores y miembros de la sociedad, debemos participar en forma activa en la creación de leyes y reglamentos que tengan un impacto benéfico para el ambiente, nuestra salud y la economía.

Por otro lado, es de destacar los resultados arrojados en la primera evaluación global del World Resources Institute, quien revela que más de 1,200 millones de hectáreas de tierras (equivalente a la suma de las superficies de China e India) han sufrido una seria degradación en los últimos cuarenta y cinco años, y desafortunadamente, a menudo son las mejores tierras las que se ven más afectadas. Es lo que ocurre con las tierras húmedas (pantanos, manglares), que se encuentran entre los ecosistemas que más vida generan. De ahí su enorme importancia ecológica y el peligro que supone su desaparición debido a la creciente contaminación.

Aunado a lo anterior, las cifras que la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco) ha arrojado sobre los efectos que produce la contaminación sobre las seres humanos, señalan que resultan gravemente envenenadas cada año entre 3.5 y 5 millones de personas por una serie de más de 75000 productos de síntesis que entran en la composición, además de los pesticidas, de detergentes, plásticos, disolventes, pinturas, etcétera.

Vale la pena recordar una experiencia referente al envenenamiento del planeta por productos químicos de síntesis, y en particular por el **D**icloro **D**ifenil **T**ricloroetano (DDT), la cual ya había sido denunciado a finales de los años 50 por Rachel Carson en su libro *Primavera Silenciosa*, en el que daba abundantes pruebas de los efectos nocivos del DDT (Carson, 1980), lo que no impidió que fuera violentamente criticada por buena parte de la industria química, los políticos e incluso numerosos científicos, quienes negaron valor a sus pruebas y le acusaron de estar contra un progreso que permitía dar de comer a una población creciente y salvar así muchas vidas humanas. Sin embargo, apenas 10 años más tarde, se reconoció que el DDT era realmente un peligroso veneno y se prohibió su utilización en el mundo desarrollado, pero continuó utilizándose en los países en desarrollo, al tiempo que otros contaminantes orgánicos persistentes, conocidos internacionalmente por sus siglas en inglés como pops (persistent organic pollutants), venían a ocupar su lugar.

En relación al mismo tema, es lamentable mencionar el gran desastre ocurrido en meses anteriores en el Golfo de México, el cual no sólo se va a recordar como uno de los peores desastres ecológicos que ha tenido la humanidad, sino porque las consecuencias en ese ecosistema son incalculables e irreparables para nuestro planeta.

Pero quizás el más grave problema, asociado a la contaminación, al que se enfrenta la humanidad en el presente, sea el calentamiento global que se deriva del incremento de los gases de efecto invernadero provocado por el uso de combustibles fósiles y la deforestación. Su importancia exige un tratamiento particularizado y nos remitimos por ello al tema clave del cambio climático para el

análisis específico del mismo y de las medidas para hacerle frente, como el desarrollo de las energías renovables y limpias, la apuesta por el ahorro energético, etcétera.

Será necesario cortar las emisiones en por lo menos la mitad para el año 2050 si queremos dar oportunidad al mundo de evitar un cambio climático peligroso. Pero quienes dejan huellas grandes también tendrán que hacer los cortes más grandes, si hemos de lograr que las medidas para combatir el cambio de clima sean justas o siquiera efectivas.

Hoy, afortunadamente, existen convenios internacionales que, además de tener entre sus metas reducir y llegar a eliminar totalmente doce de los contaminantes orgánicos persistentes (pops) más tóxicos, preparan el camino para un futuro libre de los mismos, al tiempo que asistimos a un creciente desarrollo alternativo de biopesticidas y biofertilizantes, dentro de una orientación denominada Biomímesis, que busca inspirarse en la naturaleza para avanzar hacia la sostenibilidad.

Son numerosos los ejemplos de formas de contaminación y de problemas ambientales que los seres humanos estamos provocando desde los inicios de la revolución industrial y, muy en particular, durante el último medio siglo. Por ello, es que esta iniciativa pretende adicionar al artículo cuarto de la Constitución Política Mexicana para que se eleve a rango constitucional el derecho de todo ciudadano mexicano a un ambiente limpio y libre de contaminación, ya que considero que existen leyes reglamentarias en la materia, sin embargo en nuestra Carta Magna no está estipulado como tal, por consecuente, y en el entendido de que todos los cuerpos legales dictados con posterioridad se basan en ella, requerimos establecer este derecho en ella, ya que requiere que se le garantice no sólo un ambiente adecuado, sino también limpio y libre de contaminación.

Nuestro futuro está en juego. La historia juzgará si hemos hecho lo suficiente para legar un planeta en el cual vale la pena vivir. Al tomar estas decisiones, debemos pensar un momento en la razón por la cual estamos aquí.

Es preciso que cambiemos el ambientalismo para que deje de ser la filosofía de una minoría apasionada y se convierta en un modo de vida que integre la ecología a la política gubernamental y a los estándares de vida normales. Queramos o no estamos entrando en una “edad medioambiental” y por nuestra propia calidad de supervivencia y del futuro de nuestros descendientes, cambiemos nuestra cultura sobre este vital asunto que amenaza nuestra existencia.

Estamos a tiempo de actuar, por ello, debemos intensificar la difusión de las actuales circunstancias en que se encuentra la Tierra e incluir en los planes de estudio con mayor realismo –sin ser trágicos– a los alumnos de primaria para preparar la nueva mentalidad de las generaciones emergentes que enfrentarán cada vez más la ira del planeta.

Cada persona puede contribuir con sus propias acciones a generar el cambio que se demanda y si todos actuamos juntos en nuestra relación con el mundo, alcanzaremos a ayudar a salvar a nuestro planeta.

La contaminación no respeta fronteras, por ello, es tiempo de unirnos todos sin distingo de razas, creencias y religiones, para hacer algo por este mundo que día con día vemos cómo va muriendo en nuestras manos.

La solución somos todos, hagamos entonces un esfuerzo que coadyuve al mejoramiento de nuestro ecosistema, las futuras generaciones nos lo exigen, y nosotros como legisladores debemos hacer frente ante este monstruo que destruye el futuro de los mexicanos.

En este sentido solicito a todos mis compañeros y compañeras legisladores, que reflexionemos sobre el tema y apoyemos una causa que no debe de tener tintes partidistas. Con esta propuesta estaremos brindando a los mexicanos uno de los principales instrumentos para alcanzar los objetivos de la política ambiental que necesitamos.

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

Decreto

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

Artículo 4o. ...

...

...

Toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado, limpio y libre de contaminación para su desarrollo y bienestar.

Transitorios

Primero. Quedará sin efecto cualquier disposición que se oponga al presente ordenamiento.

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

Tercero. La reglamentación y normatividad en la materia deberá adecuarse en un plazo no mayor de 30 días naturales, una vez publicado el presente decreto en el Diario Oficial de la Federación.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 26 de abril de 2011.

Diputado Eric Rubio Barthell (rúbrica)

QUE REFORMA, ADICIONA Y DEROGA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS; DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN; Y DE LAS LEYES DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA, DEL IMPUESTO EMPRESARIAL A TASA ÚNICA, DEL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA, DE COORDINACIÓN FISCAL, DEL SEGURO SOCIAL, FEDERAL DE DERECHOS, Y FEDERAL DE PRESUPUESTO Y RESPONSABILIDAD HACENDARIA, A CARGO DEL DIPUTADO VIDAL LLERENAS MORALES, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

Planteamiento del problema a resolver con la presente iniciativa

El fortalecimiento de la hacienda pública del Estado mexicano, mediante una reforma integral, debe garantizar la viabilidad de las finanzas públicas nacionales que permitan garantizar los derechos sociales de los ciudadanos y mantener los niveles de inversión pública, necesarios para generar competitividad y crecimiento.

El PRD se pronuncia por construir un modelo económico que impulse no sólo el crecimiento, sino, también, la productividad y la redistribución del ingreso, para lo cual se requiere la conformación de una nueva política económica.

En ese contexto, es imperativo fortalecer la hacienda pública del Estado mexicano, mediante una reforma integral que garantice el cumplimiento de los principios tributarios constitucionales de proporcionalidad y equidad contenidos en el artículo 31 fracción IV y el de la prohibición de las exenciones de impuestos, plasmado en el artículo 28 de la misma Carta Magna.

Por ello, es prioritario eliminar los tratos especiales y tasas preferenciales, sin que se vulnere la capacidad recaudatoria del gobierno. Lo anterior debido a que la contribución al gasto público no es sino la razón para alcanzar la justicia social, el financiamiento para el desarrollo económico, generando crecimiento del mismo y la equidad distributiva del ingreso.

En un horizonte de planeación de largo plazo, la baja recaudación fiscal, como proporción del producto interno bruto, pone de manifiesto la imposibilidad de la obtención de los recursos necesarios para el desarrollo del país.

Dicho indicador, en las últimas décadas, se ha mantenido por debajo o ligeramente por arriba de los 10 puntos porcentuales del PIB, muy alejado de los 18 puntos porcentuales de países con grado semejante de desarrollo. En suma, México está perdiendo oportunidades para cumplir con sus obligaciones sociales y los pisos mínimos de bienestar se han rezagado, provocando mayor pobreza y disminuyendo nuestra capacidad en infraestructura y competitividad; mientras que los pasivos contingentes y no revelados, así como los costos de oportunidad se acumulan de manera negativa. En un escenario de bajos requerimientos, la recaudación tributaria debería alcanzar 14 por ciento del PIB de forma inmediata y en un escenario de mediano plazo alcanzar 18 por ciento del PIB para 2015. Pero siempre garantizando los principios tributarios constitucionales y fortaleciendo estructuralmente el federalismo fiscal.

El régimen fiscal mexicano se ha hecho cada día más complejo e incierto, porque es un régimen de privilegios con tratamientos especiales para los grandes contribuyentes, que en el contexto de la Ley del Impuesto sobre la Renta impide que todos los contribuyentes aporten de forma progresiva.

Alrededor de esta definición existen una serie de privilegios y reglas que sólo pueden ser utilizadas por los grandes contribuyentes y sus consultores para eludir el pago justo de esta tasa, de forma tal, que el mediano empresario y los contribuyentes cautivos son los únicos sujetos al rigor de la ley. Estos regímenes de exención se diseñaron bajo una lógica clientelar y con una mentalidad de sumisión de legisladores y gobernantes locales, respecto de los poderosos intereses oligárquicos y al capricho presidencial.

En estas circunstancias, las grandes corporaciones contribuyeron y contribuyen con una tasa efectiva equivalente a 1.78 por ciento de sus ingresos. Así, las finanzas públicas se han mantenido, hasta hoy, a partir de los ingresos de la renta petrolera, del endeudamiento externo y del saqueo de sus recursos naturales. Sin embargo, el efecto perverso de este descuento permanente en los impuestos mayores es lo que ha impedido una política de desarrollo económico, redistribución del ingreso, equidad social y lucha efectiva contra el lastre de la pobreza.

En 2007 se diseñó un impuesto para que funcionara a partir de 2008, como elemento de control que mantuviera un mínimo de contribución al acotar la posibilidad de abusar de la complejidad, los regímenes especiales, de las facilidades administrativas y de los diversos estímulos de la Ley del Impuesto sobre la Renta y de cerrar opciones a la planeación fiscal con los regímenes de privilegio fiscal, o por lo menos eso fue lo que se argumentó. Sin embargo, el impuesto empresarial a tasa única (IETU) sólo tornó más complejo el sistema administrativo fiscal y no terminó con los grandes privilegios de siempre, ya que las corporaciones actúan de manera muy proactiva para mantener intocadas sus ventajas fiscales y promueven campañas para gravar el consumo como única vía para financiar a los gobiernos, así como para alejar toda posibilidad de cumplir auténticamente con sus obligaciones fiscales.

El IETU, evidenció de nueva cuenta el grado de descomposición de la clase política que prefirió gravar a las PyMES y a los contribuyentes cautivos, antes que tocar los intereses de los poderosos y de las corporaciones.

Exposición de Motivos

El Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática en la Cámara de Diputados, coherente con la declaración de principios de nuestro partido, postula atender las necesidades materiales y culturales del pueblo mexicano, en particular se compromete con obreros, campesinos, mujeres, adultos mayores, sectores marginados, pueblos originarios, jóvenes, empresarios nacionalistas, personas con orientación sexual diversa y las clases medias, así como de tantas y tantos mexicanos que sufren la desigualdad, la opresión y la exclusión, que van adquiriendo conciencia de la necesaria transformación en nuestra sociedad.

En un tiempo tan grave como el que atraviesa la nación, la administración pública deberá de instrumentar una política de Estado contra cíclica a toda prueba, centrada en el propósito de retomar el crecimiento y la creación de empleos a partir de un amplio programa de infraestructura, estrategias efectivas para la competitividad, el desarrollo de los mercados regionales, así como en la expedición de las garantías para sostener la cobertura de los bienes meritorios a favor de la población más desprotegida de la nación.

El papel del proceso político y de los poderes públicos, del Congreso de la Unión y de los partidos debiera centrarse en configurar un pacto político mayor, que permita beneficiar a los sectores sociales más vulnerables y que al mismo tiempo fomente el empleo y la producción, sentando las bases para una recuperación económica en el más corto plazo.

En torno a la búsqueda de este pacto, deberían rondar las propuestas y respuestas en el programa económico, presentado por el gobierno federal en la Ley de Ingresos y en el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación de 2012, así como en las iniciativas de reforma fiscal, para renovar las relaciones contributivas entre los gobiernos y los contribuyentes.

Que los gobernantes no cumplan con sus deberes creativos y políticos en esta coyuntura, una vez que ya paso el bicentenario-centenario de los movimientos de independencia y revolución de la nación, significa una mala señal, pues se atenta directamente contra las bases del estado de derecho y contra la aspiración del estado social y federal que los mexicanos pretendemos consolidar en este siglo XXI.

El diseño de instituciones y reglas que ataquen de forma directa y efectiva la corrupción, las cuales generen transparencia en el manejo de los recursos públicos, así como de mecanismos eficaces para la fiscalización, rendición de cuentas e imputabilidad de responsabilidades administrativas y políticas; operación eficaz, eficiente y efectiva de las instituciones que concretan los compromisos y misiones públicas derivadas del Estado constitucional, así como de las garantías individuales y los derechos humanos universales;

Garantizar, los mínimos de bienestar, de las coberturas universales para la alimentación, educación, desde la básica hasta la superior, y la salud a todos los mexicanos en situación vulnerable, especialmente nuestros niños y madres solteras;

Avanzar en las áreas urbanas, los mínimos de bienestar, en las coberturas universales a las pensiones de alimentación, acceso a la salud e infraestructura de esparcimiento para la existencia con dignidad humana de todos nuestros adultos mayores;

Garantizar el acceso y la permanencia de nuestros jóvenes a la educación media y superior;

Avanzar hacia la consolidación de las instituciones del sector para garantizar rendimientos reales y crecientes de los ahorros para el retiro de todos los trabajadores, a partir de reglas generales y aceptables para el acceso de todos los empresarios y trabajadores al sector formal y a su regularización fiscal y de seguridad social;

Planear, instrumentar y poner en operación las principales obras de infraestructura económica y social, cuya inexistencia representa cuellos de botella para la operación y logística de las economías regionales;

En función de lo anterior, el retorno a un federalismo democrático y genuino para implementar las políticas públicas, sociales y económicas, a partir de una red de 32 entidades federativas que incluyen dos mil 439 municipios y 16 delegaciones territoriales, con autoridades electoralmente favorecidas, representativas de sus comunidades políticas y pueblos originarios;

El conjunto de problemas públicos enlistados debe ser financiado y constituye una fuente legítima de presión sobre el gasto público, no obstante, la hacienda pública Mexicana carece de los instrumentos para proveer los recursos y responder a las preferencias de gasto comprometido, incluso, es posible afirmar que la hacienda pública está en una virtual bancarrota, con presiones deficitarias que van de tres a 12 por ciento del PIB para la próxima década.

Finalmente, lo más grave respecto a los déficit de la hacienda pública es que existen los recursos potenciales, pero se diluyen en el contexto de la elusión, evasión y gastos fiscales equivalentes, tan sólo estos últimos años a más de cinco puntos del PIB, Además de que el gasto público de los gobiernos locales y federal, es calificado de dispendioso, corrupto, ineficaz e ineficiente; mientras que las demandas por mejores y mayores bienes públicos se acumulan, en medio de la parálisis económica y la insatisfacción de comunidades y regiones enteras de la nación.

Debe establecerse un curso coherente y de largo plazo, que genere las instituciones y reglas hacia una economía sustentable y competitiva, la cual permita generar las tasas de crecimiento anuales y sostenidas, que atemperen los grandes problemas sociales y económicos de las actuales generaciones de mexicanos, mismos que han sacrificado sus vidas ante la falta de oportunidades, ya que la ausencia de crecimiento ha puesto contra la pared a todos los estratos sociales en México, con muy escasas excepciones, así como de las demandas y expectativas de las generaciones que recién ingresan a los desafíos de los mercados empresariales y laborales.

La iniciativa persigue los propósitos de simplificar y generalizar el sistema fiscal, acotando los grandes privilegios existentes en las Leyes de los Impuestos sobre la Renta, Especial sobre Producción y Servicios, y Empresarial a Tasa Única, así como otros ordenamientos el Código Fiscal de la Federación y la Ley del Servicio de Administración Tributaria, a fin de que la recaudación se incremente sustancialmente en 2.25 por ciento del PIB a partir de reducir sustancialmente los gastos fiscales para que se reinstauren los principio de generalidad, proporcionalidad y equidad en las contribuciones, así como los equilibrios verticales y horizontales en las relaciones fiscales entre los gobiernos y las personas morales y físicas.

Con estas medidas se pretende potencializar la recaudación de 259.4 mil millones de pesos (2.48 por ciento del PIB), si se toman en cuenta los cálculos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en su presupuesto de gastos fiscales 2008 o de 243.3 mil millones de pesos (2.02 por ciento del PIB) si se consideran los cálculos del presupuesto de gastos fiscales de 2009.

El punto de partida de la propuesta es establecer una tasa de 35 por ciento sobre dividendos o utilidades considerados en el ISR empresarial vigente (7 por ciento adicional) lo que tendría un impacto estimado por 75 mil millones de pesos, impacto que podría ser variable si el comportamiento empresarial se orienta hacia la reinversión y la creación de empleos.

En general, los cálculos referidos a la disminución de los gasto fiscales parten de la fuentes oficiales que es el presupuesto de gastos fiscales de 2008 y 2009 aunque, se destaca que los conceptos referidos al régimen de pequeños contribuyentes, enajenación de casa habitación fueron calculados conservadoramente al cincuenta por ciento de su potencial, a fin de otorgarle un margen en su rango inferior a los cálculos de la propuesta.

Así y sin considerar el efecto que tendría la aplicación con mayor rigor de los principios de una mayor generalidad, proporcionalidad y transparencia fiscal sobre el sistema de recaudación en su conjunto y, en consecuencia, en el incremento de la eficiencia recaudatoria del SAT, la sumatoria de los cambios propuestos podría alcanzar fácilmente un incremento en la recaudación mayor a 2.25 por ciento del PIB.

La iniciativa propone eliminar la facultad con la que cuenta las autoridades fiscales para que mediante resoluciones decreten regímenes fiscales fuera de la legislación y avanzar en la transparencia y rendición de cuentas entre las autoridades hacendarias de los Poderes Ejecutivo y Legislativo federales.

En la búsqueda de las mejores prácticas en el ejercicio del gasto público, por las repercusiones en el bienestar de la sociedad, así como para fomentar de manera directa el crecimiento y el desarrollo, busca: que el seguimiento y vigilancia del gasto público se estructure en un sistema de rendición de cuentas armonizado a nivel nacional; se publique de manera obligatoria el padrón nacional de maestros; se usen obligatoriamente los resultados del Sistema de Evaluación del Desempeño durante la dictaminación del Presupuesto de Egresos de la Federación; se elabore obligatoriamente la publicación anual de un diagnóstico integral de la situación de las haciendas públicas estatales y municipales. Y se publique en el Diario Oficial de la Federación del porcentaje, fórmulas y variables utilizadas, así como el monto que recibirá cada entidad federativa por los fondos de aportaciones federales.

Las medidas anteriores permitirán un proceso público que mejorará la relación Estado y sociedad y consentirán que los asuntos públicos den cuenta del impacto que el ejercicio presupuestal y la acción gubernamental tuvieron sobre el público ciudadano a fin de permitir la legitimidad y gobernabilidad de la política pública.

Las propuestas de modificación consisten en lo siguiente:

A) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Facultar al Congreso Federal para que legisle en materia de fiscalización y evaluación del gasto público a fin de garantizar su armonización a nivel nacional.

A partir del año 2000, con el inicio de la alternancia en la Presidencia de la República, se comenzó un proceso de democratización en todos los órdenes de la vida nacional. Sin embargo, éste proceso no ha sido rápido, ni fácil. Todo lo contrario. Cualquier cambio de fondo ha sido obstaculizado por diferentes posiciones e intereses, los cuales, al mismo tiempo han sido reflejo de la diversidad que siempre ha existido en nuestra sociedad, pero que se encontraba oscurecida por el autoritarismo.

Uno de los rasgos que ha caracterizado a éste largo proceso de democratización ha sido la debilitación de las facultades extralegales del Poder Ejecutivo Federal. Pero, al mismo tiempo, de manera paradójica, se han visto fortalecidas las facultades similares de los gobernadores de los estados. Con ello, en lugar de apreciarse un firme avance hacia la sociedad democrática que los tiempos reclaman, se ha observado una suerte de “feudalización” política, con retrocesos muy preocupantes.

Así, los avances que se han registrado en materia de rendición de cuentas, transparencia, fiscalización y evaluación del gasto público, en el ámbito federal, no se ha correspondido con un cambio similar en las reglas aplicables a los otros dos órdenes de gobierno, el estatal y el municipal. Debido a un mal ejercicio de su “soberanía”, en muchas entidades federativas no sólo se han estancado los cambios democráticos, sino que se han registrado preocupantes retrocesos.

Durante los últimos años, el Congreso federal ha ido dando pasos firmes para ir corrigiendo ésta situación, atacando el problema en su raíz, es decir, caminando al fondo del asunto, la base constitucional que permita hacer los cambios pertinentes.

Durante 2007 y 2008, se discutió una reforma constitucional que permitiera iniciar ese proceso de corrección, la cual terminó publicada en el Diario Oficial el 7 de mayo de 2008. Con dicha reforma, se agregó una fracción XXVIII al artículo 73 constitucional, añadiendo una facultad al Congreso federal, la de “expedir leyes en materia de contabilidad gubernamental que regirán la contabilidad

pública y la presentación homogénea de información financiera, de ingresos y egresos, así como patrimonial”, para los tres órdenes de gobierno.

Ese mismo año se discutió una iniciativa para crear una Ley General de Contabilidad Gubernamental, reglamentaria de la reforma constitucional aprobada. La nueva ley se aprobó a fines de ese año y fue publicada en el Diario Oficial el 31 de diciembre de 2008.

Entre los mandatos de esa nueva ley se encuentra la obligación, para los distintos gobiernos estatales y municipales, de modificar sus reglas de contabilidad, con el fin de armonizarlas y hacerlas homogéneas y comparables. Estos cambios se encuentran en proceso, y constituyen un primer paso para conseguir no sólo una completa comparabilidad, sino para ser la base de una auténtica rendición de cuentas.

La presente iniciativa de reforma constitucional se inscribe dentro del proceso descrito, representando un paso adelante en el mismo. Conseguida una contabilidad homogénea y transparente para los tres órdenes de gobierno, lo que sigue es una armonización en los mecanismos de fiscalización y de evaluación del gasto público.

Para ello, se propone agregar una fracción XXVIII-B al artículo 73 constitucional, para que se agregue a las facultades del Congreso Federal la de **expedir leyes en materia de fiscalización y evaluación del gasto público para la federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, a fin de garantizar la aplicación de prácticas y mecanismos armónicos y homogéneos.**

Con esta reforma se podrá continuar el proceso de fortalecimiento de la rendición de cuentas en los tres órdenes de gobierno, acabando con las preocupantes disparidades en esta materia, que permitirá fortalecer el sistema nacional de evaluación y fiscalización de las entidades federativas. Para ello, se agrega un artículo transitorio donde se da un plazo de un año para que el Congreso federal legisle en esta materia.

B) Ley del Impuesto sobre la Renta

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala en su artículo 28 que “quedan prohibidas las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes”. La exención de impuestos es librar a alguien del pago de un tributo. Para diferentes tratadistas como Hugo Carrasco Iriarte, se estima exacta la interpretación que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha expuesto, respecto a que la prohibición contenida en el artículo 28 constitucional sólo puede referirse a los casos en los cuales se trate de favorecer los intereses de determinadas personas; además, establece un verdadero privilegio, no cuando, por razones de interés social o económico, se exceptúa de pagar impuestos a una categoría de personas, por medio de leyes que tienen un carácter general. En voz del máximo tribunal:

*Exención de impuestos. La prohibición que contiene el artículo 28 constitucional no puede referirse más que a los casos en que se trate de favorecer intereses de determinadas personas, estableciendo un verdadero privilegio, no cuando, por razones de interés social o económico, se exceptúa de pagar impuestos a toda una categoría de personas, por medio de leyes que tienen un carácter general.*¹

Otra garantía que se debe de respetar en el ejercicio de la potestad tributaria es la proporcionalidad y la equidad de las contribuciones la cual se encuentra contenida en la fracción IV del artículo 31

constitucional. La idea de proporcionalidad necesariamente debe estar referida a un todo, del que la contribución forma parte, y es de esta forma que se ha determinado que esa proporcionalidad debe identificarse con la capacidad contributiva de las personas, no con la capacidad económica, que implica una idea más amplia y que no necesariamente coincide con la posibilidad de participar en el sufragio de los gastos públicos, puesto que debe entenderse que la capacidad económica plantea un panorama muy amplio de todos los elementos que participan en las condiciones económicas de las personas, en tanto que la capacidad contributiva implica una depuración de estos elementos, a fin de fijar la parte en que el individuo puede participar para la cobertura de los gastos públicos. La equidad se identifica como el impacto del gravamen que debe ser el mismo para todas las personas que se encuentren colocadas en la misma circunstancia contributiva, lo cual nos permite concluir que de la equidad resulta la justicia del caso concreto.

El significado genérico del concepto de exención indica liberación, es decir, es un mecanismo por el cual se perdona o libera alguna carga. En sentido jurídico es la liberación del cumplimiento de una obligación a cargo de una persona, en los términos previstos por la ley.

Lo anterior ha llevado a identificar a la exención como un privilegio, razón por la cual podríamos decir que la exención tributaria es un privilegio establecido en la ley, por razones de equidad o conveniencia, para liberar a una persona de la obligación de pagar determinadas contribuciones.

De conformidad con lo anterior encontramos las siguientes características de la exención:

- a) Elimina la obligación del pago;
- b) Se establece por ley; y
- c) Se otorga por razones de equidad o conveniencia.

El objetivo principal de la exención es la eliminación de las obligaciones de pago, es decir, del cumplimiento de la obligación sustantiva, ya que en todo caso las obligaciones formales pueden subsistir por necesidades de administración; lo importante, en este caso, es que no subsista la obligación de pagar las contribuciones. Sin embargo, el principio de aplicación estricta de las normas que establecen cargas tributarias y de las que señalan excepciones a las mismas previstas en el artículo 5o. del Código Fiscal de la Federación, trae como consecuencia la necesidad de una expresa y precisa regulación de las exenciones en esta materia.

Dividendos

La tasa promedio de los países de la OCDE en materia de dividendos es de 43.8 por ciento y en Estados Unidos, nuestro principal socio comercial, la tasa se ubica en 46.8 por ciento. En otros países, la tasa llega a alcanzar un límite superior mayor de 50 por ciento. Por otra parte, la diferencia entre la tasa de dividendos y la del impuesto al ingreso corporativo es de 13 por ciento en promedio para la OCDE, siendo Corea el país que tiene la menor diferencia que es de 7 por ciento, como se muestra en el siguiente cuadro:

Cuadro 1. Comparación del sistema tributario mexicano con otras economías de la OCDE

País/Año	% de la recaudación total				Tasa máxima Personas Físicas 2005	Tasa Empresas 2006	% de deducciones de impuestos 2005	Tasa Máxima a dividendos 2006	Tasa IVA 2006
	% del PIB recaudado 2004	% Personas Físicas 2004	% Empresas 2004	% Impuesto consumo 2004					
Canadá	33.50	35.10	10.30	25.90	46.40	36.10	31.50	50.90	7.00
EE. UU.	25.50	34.70	8.70	18.30	41.40	39.30	29.20	48.70	0.00
Australia	31.20	40.20	18.20	28.50	48.50	30.00	28.40	46.50	10.00
Japón	26.40	17.80	14.20	20.00	50.00	39.50	27.70	45.60	5.00
Corea	24.60	13.60	14.30	36.30	38.50	27.50	17.20	48.70	10.00
N. Zelanda	35.60	41.00	15.50	33.80	39.00	33.00	20.50	39.00	12.50
Francia	43.40	17.00	6.30	25.60	55.90	34.40	50.10	55.90	19.60
Alemania	34.70	22.80	4.50	29.20	45.20	38.90	51.90	52.40	16.00
Italia	41.10	25.40	6.60	26.40	44.10	33.00	45.20	44.80	20.00
España	34.80	17.70	9.80	28.00	45.00	35.00	44.10	50.00	16.00
Reino Unido	36.00	28.70	8.10	32.00	40.00	30.00	33.50	47.50	17.50
México	19.00	24.60	N/D	55.50	30.00	29.00	18.20	29.00	15.00

Fuente: Informe sobre "Una nueva política fiscal y tributaria para México nota de política". Departamento de Economía y el Centro para Política y Administración Tributaria, OCDE. Pág 7

México es el único país de esta organización que no grava los dividendos, ya que nuestra legislación contempla la misma tasa para este rubro con respecto a la tasa general del impuesto sobre la renta, por lo que el primero se piramida y se acredita totalmente, lo que se traduce en una tasa idéntica al ISR corporativo para este concepto.

Con esta relevante reforma, México estaría dando los primeros pasos para lograr una convergencia impositiva con respecto a los países miembros de la OCDE, aunque estaría más de diez puntos debajo de la tasa impositiva de su principal socio comercial.

Por otra parte, se propone evitar la doble tributación manteniendo el acreditamiento a 100 por ciento del ISR empresarial mediante la cuenta de utilidad fiscal neta, quedando desde el inicio con la tasa más competitiva de la OCDE y con el mecanismo de acreditamiento más avanzado que se utiliza en sólo algunos países de la organización mencionada y Estados Unidos.

Por ello se propone reformar los artículos 11 y 165, para que el impuesto sobre dividendos sea un pago definitivo de 35 por ciento, y no se acumule a los demás ingresos, para lo cual los dividendos que provengan de la cuenta de utilidad fiscal neta (Cufin) sólo paguen un siete por ciento adicional a 28 por ciento que corresponde al ISR corporativo no se vea afectado y se vea estimulado el ciclo de reinversión de las empresas, al tiempo que se procura progresividad a un sistema fiscal concentrado y monopolizado, como ocurre en México en coherencia con las recientes críticas de relevantes organismos internacionales.

Consolidación fiscal

En la LISR se propone derogar el régimen de consolidación fiscal cuyo uso ha llevado a las grandes corporaciones a fabricar quiebras para eludir permanentemente el pago de impuestos y que tan sólo contribuyan con el 1.78% de sus ingresos las 4,862 empresas aglutinadas en 422 grupos. También se derogan las deducciones inmediatas, anticipadas o aceleradas de inmuebles y activos fijos, cuyos abusos posibilita la elusión de decenas de miles de millones de pesos, y en su lugar mantener la depreciación en línea recta como una deducción horizontal, a partir de criterios generales internacionalmente aceptados.

Régimen simplificado

En el caso, el régimen simplificado, como el autotransporte, se deroga de manera que sólo exista la diferencia entre pequeños contribuyentes, intermedios y los de carácter general, a fin de que la tributación sea a tasas generales.

También se propone derogar el régimen simplificado de contribuyentes personas morales, dedicados a la agricultura, ganadería, pesca y silvicultura a efecto de que las personas morales dedicados a estas actividades contribuyan con la tasa general.

Impuestos cedulares a las personas físicas establecidos por las entidades federativas acreditables contra el impuesto sobre la renta federal en lugar de su deducibilidad

A fin de evitar un falso discurso que desvíe los esfuerzos de reforma fiscal y responsabilice a las entidades federativas injustamente por una poca corresponsabilidad fiscal argumentando que las entidades federativas reciben cada vez más recursos provenientes de la Federación y que no todas han conseguido reducir su dependencia de los recursos federales, se propone un trato justo en los impuestos cedulares y del régimen intermedio para lograr la corresponsabilidad fiscal y esta no sea un discurso vacío y partidista.

El artículo 43 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, establece que las entidades federativas podrán establecer impuestos cedulares sobre los ingresos que obtengan las personas físicas que perciban ingresos por la prestación de servicios profesionales, por otorgar el uso o goce temporal de bienes inmuebles, por enajenación de bienes inmuebles, o por actividades empresariales, sin que se considere un incumplimiento de los convenios celebrados con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) ni del artículo 41 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, cuando dichos impuestos reúnan las siguientes características.

I. Tratándose de personas físicas que obtengan ingresos por la prestación de servicios profesionales.

Para los efectos de esta fracción se entenderá por ingresos por la prestación de servicios profesionales, las remuneraciones que deriven de servicios personales independientes que no estén asimiladas a los ingresos por la prestación de servicios personales subordinados, conforme al artículo 110 de la Ley del Impuesto sobre la Renta. Las entidades federativas podrán gravar dentro del impuesto cédular sobre sueldos o salarios, los ingresos personales independientes que estén asimilados a los ingresos por la prestación de un servicio personal subordinado.

II. En el caso de personas físicas que obtengan ingresos por otorgar el uso o goce temporal de bienes inmuebles.

III. En el caso de personas físicas que obtengan ingresos por enajenación de bienes inmuebles.

IV. Tratándose de personas físicas que obtengan ingresos por actividades empresariales.

De esta forma, las entidades federativas están facultadas para establecer impuestos cedulares con tasas que pueden oscilar entre una mínima de dos por ciento y una máxima de cinco por ciento.

La base de los impuestos cedulares en comento, deben considerar los mismos ingresos y las mismas deducciones que se establecen en la Ley del Impuesto sobre la Renta de carácter federal, para los ingresos similares a los contemplados en los impuestos cedulares citados, sin incluir el impuesto cédular local.

Asimismo, las entidades federativas podrán convenir con la Federación, a través de la SHCP, que los impuestos locales que en su caso se establezcan en su entidad federativa se paguen en las mismas declaraciones del impuesto sobre la renta federal.

No obstante lo anterior, los impuestos cedulares en comento no son acreditables contra el pago del impuesto sobre la renta, de esta manera, estos impuestos representan una carga fiscal adicional para los contribuyentes y desincentivan su implementación y pago.

Es de considerar, que derivado de la administración directa de los impuestos cedulares con la incorporación al padrón de nuevos contribuyentes y de la eficacia en su recaudación, se obtendría un ingreso adicional para la Federación, que permitiría el resarcimiento de la pérdida por el efecto de aplicar el acreditamiento en lugar de la deducibilidad y haría responsable al Estado en su afán de disminuir tasas con el argumento poco evidenciado de que aumentarían los impuestos por generar mayor consumo y crecimiento.

Para ello se propone derogar la fracción VII del artículo 123; los dos últimos renglones de la fracción primera del artículo 142; el segundo y tercer renglón de la fracción III del artículo 148. Y adicionar dos renglones al quinto párrafo del artículo 127; dos últimos renglones al segundo párrafo del artículo 143; dos últimos renglones al primer párrafo del artículo 154 y una fracción tercera al artículo 177.

Régimen intermedio: administración integral de 100 por ciento por las entidades federativas

Actualmente, mediante un anexo de colaboración administrativa, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y las entidades federativas, convienen en coordinarse entre otros, los ingresos derivados del impuesto sobre la renta (ISR) obtenidos por contribuyentes sujetos al régimen intermedio de las personas físicas con actividades empresariales en los términos que se establece en la cláusula décima del citado convenio. Sin extender los antecedentes, ahí se precisan los términos para que las entidades federativas cobren y se apropien de 100 por ciento del impuesto derivado de este régimen, así como sus actualizaciones y multas.

Por otra parte, en la Ley de Coordinación Fiscal, a partir de las reformas que entraron en vigor el 1 de enero de 2008, se establece que el Fondo de Fiscalización (Fofie) se distribuya en función de la recaudación del ISR en lo referente al régimen de pequeños contribuyentes e intermedios a fin de reconocer los esfuerzos estatales de las entidades federativas en relación a estos contribuyentes. Sin embargo, los esfuerzos de recaudación del régimen intermedio no están debidamente delimitados, pues el SAT también realiza intervenciones lo que genera un área gris respecto de los esfuerzos recaudatorios.

Así, el régimen intermedio no está debidamente alineado al propósito del Fofie, que es el único fondo que en realidad conserva reglas para estimular la recaudación fiscal local en los pocos conceptos que se comparten en forma intergubernamental. En consecuencia, se propone que las entidades federativas administren 100 por ciento de la recaudación y de su apropiación con el propósito de que queden alineadas las variables que intervienen en la distribución del Fofie y con los relevantes objetivos que le dieron origen.

Por otra parte, se propone acotar las deducciones y facilidades administrativas que otorga la autoridad fiscal a las personas morales y que no se refieren al subsidio al empleo, ni a las aportaciones de fondos de pensiones y jubilaciones.

Retención y entero del impuesto sobre la renta a cargo de trabajadores de las entidades federativas y el Distrito Federal: 100 por ciento participable

El decreto por el que se otorga diversos beneficios fiscales en materia de impuestos sobre la renta, de derechos y aprovechamientos, publicado el 5 de diciembre de 2008 en el Diario Oficial de la Federación (DOF), otorga estímulos fiscales a las entidades federativas y municipios, relativos a la compensación de adeudos y entero del impuesto sobre la renta a cargo de sus trabajadores.

Asimismo, el artículo 9o. de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2010 y 2011, publicadas en el DOF el 25 de noviembre de 2009 y 15 de noviembre de 2010 respectivamente, los cuales establecen:

... Las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal, incluyendo sus organismos descentralizados, **que se hubieren adherido al Decreto por el que se otorgan diversos beneficios fiscales en materia del impuesto sobre la renta, de derechos y de aprovechamientos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de septiembre de 2008, en lugar de aplicar los porcentajes establecidos en el artículo segundo, fracción II del mencionado Decreto, podrán aplicar el 60 por ciento para el ejercicio fiscal de 2010, el 30 por ciento para 2011 y 10 por ciento para 2012** (énfasis añadido en LIF 2010).

...A las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal, incluyendo sus organismos descentralizados y autónomos, **que se hubieren adherido al Decreto por el que se otorgan diversos beneficios fiscales en materia del impuesto sobre la renta, de derechos y de aprovechamientos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de diciembre de 2008, se les extenderá el beneficio referido en el artículo segundo, fracción I de dicho Decreto, hasta el ejercicio fiscal de 2010 y anteriores, siempre y cuando se encuentren al corriente en los enteros correspondientes a los meses de noviembre y diciembre de 2010.** Dichos órdenes de gobierno, en lugar de aplicar los porcentajes establecidos en el artículo segundo, fracción II del mencionado Decreto, **podrán aplicar el 60 por ciento para el año 2011 y el 30 por ciento para el año 2012** (énfasis añadido en LIF 2011).

No obstante lo anterior, este mecanismo no constituye una solución definitiva para lograr una mejor distribución racional de las fuentes de ingresos, toda vez que entidades federativas con omisión en los pagos se benefician al aplicarse la fórmula de distribución, con los enteros de otras entidades.

Con la finalidad de que todas las entidades federativas cumplan con sus obligaciones fiscales, se propone que las retenciones de ISR por salarios de la función pública sean participables al 100 por ciento, para lo cual se adiciona un penúltimo párrafo al artículo 113 de la Ley del Impuesto sobre la Renta.

Límites para prestaciones de previsión social

Se propone aumentar la exención de siete a quince veces el salario mínimo general del área geográfica del contribuyente en los ingresos obtenidos por concepto de prestaciones de previsión social, ya que el salario mínimo general nacional, debería ser por definición constitucional,

suficiente para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia, en el orden material, social y cultural, y para proveer la educación obligatoria de los hijos. Sin embargo ha sufrido un deterioro acumulado de 72 por ciento, respecto a 1977. Los trabajadores pueden adquirir con un mini salario menos de la tercera parte de los bienes y servicios a que tenían acceso hace tres décadas. Y actualmente 2.7 millones de asalariados reciben ese nivel de remuneración como máximo.

Por ello, en el Grupo Parlamentario del PRD se propone crear las condiciones legales para que se puedan elevar el salario y las prestaciones, así como mejorar las condiciones de trabajo, en un obligatorio ejercicio de justicia social, fortalecer la contratación colectiva y acabar con los contratos de protección y responder a las innovaciones tecnológicas y organizativas y a los cambios productivos sin afectar los derechos fundamentales de los trabajadores, garantizando la bilateralidad. Por ello ante la caída salarial, el aumento de las prestaciones de previsión social, son complementos para paliar el empobrecimiento de los trabajadores y generar un efecto redistributivo.

Ganancia por enajenación de acciones en bolsas de valores reconocidas

Otra de las reformas de mayor importancia que se propone, es la eliminación de la exención en el impuesto sobre la renta sobre las ganancias de personas físicas por enajenación de acciones en bolsas de valores reconocidas. La justificación original de esta exención era la promoción de inversiones a través de la bolsa mexicana de valores.

Hay evidencias incontestables de que esta exención ha sido aprovechada en forma excesiva y abusiva por accionistas de grandes grupos empresariales de nuestro país, que paradójicamente son personas físicas con grandes recursos patrimoniales a su disposición. Es de suyo injusto para efectos constitucionales, que los sectores de mayor rezago social en México, en particular los trabajadores de bajos salarios, a partir de cinco salarios mínimos de ingresos tengan que pagar el impuesto sobre la renta a su cargo, en tanto que los grandes empresarios del país, cuyas fortunas personales exceden en forma mayúscula e incalculable las de aquéllos, gocen de una exención total en el pago del propio impuesto al momento en que hacen efectivas sus ganancias de capital con motivo de la enajenación de acciones.

Están identificadas múltiples ocasiones en que la finalidad manifiesta de las empresas que cotizan en bolsa, es la de, en el futuro, favorecer a sus accionistas con esta exención, en demérito de la recaudación federal. La intención de dichas empresas no ha sido la generación de esquemas de financiamiento efectivo, sobre todo en los casos de las llamadas colocaciones secundarias. Por otro lado, tampoco se logra el objetivo de fomentar que el gran público inversionista participe en el fenómeno bursátil, dado que las acciones, al carecer de bursatilidad, generalmente permanecen en propiedad de los accionistas originales o, en el mejor de los casos, en grupos selectos de empresarios.

El texto en vigor del artículo 109, fracción XXVI, de la Ley del ISR provoca, por un lado, la indeseable consecuencia de beneficiar con la exención a accionistas que no tienen un real interés en participar en el mercado de valores, en menoscabo de la recaudación fiscal; y por otro lado, la realidad demuestra que un gran volumen de acciones carece de bursatilidad alguna, lo que ratifica la idea de que su colocación en bolsa sólo se hace con el propósito de alcanzar en el tiempo la exención de que se trata.

Eliminada la exención para operaciones bursátiles sobre acciones, los contribuyentes tendrían que proceder de igual forma como lo hacen quienes nunca han gozado de ese privilegio. Las complicaciones de índole operativo y administrativo que representaría la determinación del

impuesto sobre la renta respecto de operaciones realizadas en bolsa de valores, no debiera verse como un obstáculo insalvable ni es justificación válida para mantener la exención. De hecho, existen operaciones cuya exención no está permitida, por no cumplir los requisitos legales exigidos para ello, y que, por lo tanto, están gravadas con el propio impuesto.

C) Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única

En materia del impuesto empresarial a tasa única se eliminan los créditos fiscales, deducciones adicionales y aquellas que no establezcan expresamente la Ley del Impuesto sobre la Renta. Por otra parte, se eliminan todas las referencias a los regímenes de consolidación fiscal y simplificado que considera la Ley del Impuesto sobre la Renta, en virtud de la propuesta de derogación que se hace de tales privilegios. Asimismo se establece que sólo tributarán en este impuesto, las personas físicas y morales cuyos ingresos acumulables para efectos del impuesto sobre la renta sean iguales o superiores a un monto equivalente de 500 millones de pesos.

La propuesta de que sólo sean los grandes contribuyentes, quienes deban pagar el impuesto empresarial a tasa única, crea condiciones adecuadas para que las micro, pequeñas y medianas empresas (MiPyME) tengan un entorno fiscal de viabilidad económica, que les permita competir mejor y sobrevivir adecuadamente, con lo que se beneficiaría a cerca de 99.8 por ciento de todas las empresas del país, que generan 52 por ciento del producto interno bruto y 72 por ciento del empleo en el país. En el Grupo Parlamentario del PRD se tiene presente que las empresas micro, pequeñas y medianas ofrecen mayor cantidad de fuentes de empleo en proporción al capital invertido, por lo que es necesario fortalecerlas ante las barreras fiscales, técnicas, económicas y de mercado al que se enfrentan.

D) Código Fiscal de la Federación y Ley del Servicio de Administración Tributaria

Facultades de las autoridades fiscales

El artículo 33, fracción I, inciso g), del Código Fiscal de la Federación faculta a la autoridad fiscal para emitir documentos, prescripciones, normas, reglas o disposiciones ya sea generales o particulares, que involucren obligaciones que incumplidas generan infracciones sancionadas por leyes, reglamentos o cualquier otra disposición; existiendo el principio legal de que las prescripciones, normas, reglas o disposiciones generales no podrán transgredir el principio de legalidad tributaria, los elementos esenciales de las contribuciones, así como tampoco establecer obligaciones que incrementen obligación tributaria de los contribuyentes y únicamente derivaran derechos a los mismos cuando se publiquen en el DOF.

Ahora bien, dichas disposiciones conocidas como miscelánea fiscal ha sido desvirtuadas por las autoridades fiscales al considerar que la miscelánea tiene el carácter de una norma obligatoria como la ley y que además puede pormenorizar la misma como si tratara de un reglamento, aunado a que en la autoridad administrativa puede modificarlas indiscriminadamente vulnerando las garantías de certidumbre y seguridad jurídica de los contribuyentes.

Por otra parte en el artículo 39 del Código Fiscal de la Federación se establecen los supuestos normativos sobre los cuales el Ejecutivo federal emite las reglas de carácter general en materia fiscal, las cuales se clasifican en tres tipos: de emergencia, administración e incentivadoras fiscales, sin embargo estas últimas exceden el principio de legalidad, porque el uso de esta facultad es discrecional y puede originar una situación de ventaja entre un contribuyente de igual o diferente capacidad contributiva a otro, otorgándosele un incentivo fiscal, bajo el amparo de fines extra

fiscales y evita el debate público en el direccionamiento de los recursos públicos que suelen en muchos de los casos ser regresivos y con fines electorales como se pudo observar en el decreto de estímulo fiscal al pago de servicios educativos del 15 de febrero del 2011.

En este contexto, la administración tributaria cuenta con más facultades discrecionales para interpretar y aplicar la norma tributaria, lo anterior es así en virtud de que la fracción III del artículo 14 de la Ley del Servicio de Administración Tributaria faculta al presidente del SAT a expedir las disposiciones administrativas necesarias para aplicar eficientemente la legislación fiscal y aduanera. Sin duda las reglas que se emiten, generalmente no se ajustan a la letra de la norma y en muchas ocasiones favorecen sólo a algunos contribuyentes que se sitúan en el mismo hecho imponible que otros, lo cual implica un sesgo antirrecaudatorio, pues obviamente las interpretaciones que favorecen algunos contribuyentes son las que implican una pérdida recaudatoria.

Dado que no hay una claridad en las disposiciones fiscales al definir cuál es el carácter propio de estas supuestas reglas de carácter general, resulta indispensable que el Congreso de la Unión legisle en la materia, estableciendo los alcances y los límites de la miscelánea fiscal y de las resoluciones administrativas que dicten las autoridades fiscales, fortaleciendo el principio de seguridad jurídica y eliminando las facultades discrecionales y arbitrarias de éstas.

Por ello se propone modificar los artículos 36, fracción I, inciso g), 36 Bis y 39, fracciones I y III, del Código Fiscal de la Federación; y 14, fracción III, de la Ley del Servicio de Administración Tributaria, para cumplir los siguientes propósitos:

Emitir sólo dos modificaciones a las resoluciones de miscelánea fiscal al año para eliminar la inseguridad jurídica para el contribuyente, ya que anualmente en promedio se llegaron a publicar 50 resoluciones misceláneas.

Eliminar la facultad del Ejecutivo federal para que pueda determinar o autorizar regímenes fiscales de manera individual o por grupos y que pueda conceder subsidios o estímulos fiscales, sólo cuando lo disponga expresamente la Ley de Ingresos de la Federación y el Congreso de la Unión en casos de emergencia económica.

Las resoluciones del jefe del Servicio de Administración Tributaria para aplicar las leyes fiscales y aduanales, no den lugar a la autorización de régimen fiscal diferente a los establecidos en las leyes.

Secreto fiscal

En el derecho constitucional como en la ciencia política el principio de la división de poderes ha sido rector para el desarrollo del poder público; el artículo 49 de nuestra ley Suprema establece este principio señalándose que existe un sólo poder, el cual para su ejercicio se divide en tres y se despliega por órganos constituidos que actúan en representación de la soberanía popular. Dicho principio constitucional persigue entre otros los siguientes objetivos: atribuir preferentemente una función a uno de los tres poderes constituidos sin excluir la posibilidad de que los restantes poderes participen de ella o les sea atribuida cierta forma de actuar, y permitir la posibilidad de que los poderes se neutralicen entre sí con la finalidad de ejercer un control sobre la actuación del otro.

Ante la baja recaudación fiscal del país y la necesidad imperiosa de la modernización de nuestro sistema fiscal y el cuidado estratégico y metódico de los impuestos ciudadanos, el control político del Poder Legislativo a las autoridades fiscales representa una exigencia de responsabilidad política entre los poderes.

Ahora bien, nuestra legislación fiscal, en el artículo 69 del Código Fiscal de la Federación prevé la obligación del personal oficial que intervenga en los diversos trámites relativos a la aplicación de las disposiciones tributarias guardar absoluta reserva en lo concerniente a las declaraciones y datos suministrados por los contribuyentes o por terceros con ellos relacionados, así como los obtenidos en el ejercicio de las facultades de comprobación.

El secreto fiscal contenido en el Código Fiscal establece que la administración tributaria adoptará las medidas necesarias para garantizar la confidencialidad de la información tributaria y su uso adecuado, además de guardar el más estricto y completo sigilo respecto de ellos, salvo en ciertos casos sin que se considere violación de éste:

- a) Cuando lo señalen las leyes fiscales;
- b) Datos que deban suministrarse a los funcionarios encargados de la administración y de la defensa de los intereses fiscales federales, a las autoridades judiciales en procesos del orden penal o a los Tribunales competentes que conozcan de pensiones alimenticias;
- c) Información sobre créditos fiscales exigibles de los contribuyentes, que las autoridades fiscales proporcionen a las sociedades de información crediticia; y
- d) Datos proporcionados a la autoridad electoral.

No obstante que las excepciones al secreto fiscal se han ampliado resulta necesario que estas se extiendan al Poder Legislativo, con objeto de que este pueda conocer información fiscal de contribuyentes a efecto de contribuir al cumplimiento de los intereses fiscales federales, pueda hacer las reformas a la legislación en materia hacendaria pertinentes y se haga efectivo el ejercicio de su facultad de control, es decir, a través del conocimiento de información fiscal que tenga en su poder el Poder Ejecutivo federal, el Legislativo podrá hacer efectivo el sistema de pesos y contrapesos previstos por nuestra ley suprema, perfeccionando sus facultades constitucionales y legales en materia fiscal y de fiscalización.

Transparencia fiscal

En el contexto de la discusión de la Ley de Ingresos para 2010, la Secretaría de Hacienda y el Sistema de Administración Tributaria (SAT) hicieron llegar al Legislativo un documento sin logotipos, sin formalidad alguna, plagado de confusiones, destacando que las grandes empresas no pagaban impuestos en México.

Algunos dirigentes de las fuerzas progresistas dieron por buena dicha información. Incluso, en un evento público el Titular del Ejecutivo Federal: Felipe Calderón, hizo suya la información contenida en dicho documento, reconociendo, implícitamente, que era parte de un documento oficial.

Más allá de que pudieran presentarse casos de grandes contribuyentes evasores que, más que ser denunciados por el SAT, deberían ser investigados y castigados, la manera en la que se presenta la información oficial induce a conclusiones erróneas.

Por ejemplo, en la información de los grandes contribuyentes no se desglosa cuánto se obtiene por ISR, por IVA, por retención de impuestos y salvo una referencia a la consolidación –que también debería señalar cuánto se dejó de recibir por las empresas que se amparan en ese régimen– en

realidad tampoco se especifica cuánto se captó por qué tipo de régimen, si es por maquila o si es algún otro tratamiento fiscal.

A eso se agrega otro ejemplo, las cifras no explicadas, según las cuales hasta 2008 la manufactura fue una de las principales fuentes del IVA, que en 2009 y 2010 se han convertido en cifras negativas. Por ello se estima necesario que la Secretaría de Hacienda y el Servicio de Administración Tributaria proporcionen a esta soberanía y a la población en general información por separado, de la aportación que hacen los contribuyentes, por personas físicas y morales, de pequeños a grandes contribuyentes, diferenciándolas en cada caso por tipo de impuesto y por sector de actividad económica, así como del régimen en que se ubican.

Asimismo, deben precisar cuántas empresas están en cada régimen, incluyendo maquiladoras, residentes en el extranjero, recintos fiscales, cuánto aportan a la hacienda pública por su actividad como personas morales, cuánto por retención a salarios y cuánto por IVA.

Asimismo, es fundamental poder evaluar la aportación que hacen a la hacienda pública las empresas multinacionales mexicanas por sus operaciones en el exterior y si ese resultado es equitativo con la contribución que hacen las empresas de capital foráneo por su operación en el país. Incluso, se requiere saber cuántas empresas están bajo el esquema de doble tributación y cuánto representa esa situación en la contribución a las finanzas públicas del país.

Lo cierto es que los legisladores y los ciudadanos tienen interés en conocer más acerca de quiénes aportan, cuánto aportan, por qué reciben tal o cual trato, qué beneficios recibe el país a cambio, y muchas preguntas más. Es por eso se proponen modificaciones y agregados a las Leyes Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y del Servicio de Administración Tributaria (SAT), en sus artículos 107, 110 y 22 y 24 respectivamente.

E) Ley de Coordinación Fiscal

La grave situación económica que ha afectado de manera particular a México, se ha traducido en una caída sin precedente de los ingresos tributarios y petrolero y de los ingresos propios de las entidades federativas y ha acentuado las deficiencias estructurales del sistema hacendario mexicano.

Por tanto, se requiere instrumentar una serie de reformas que tengan como objetivo generar los recursos federales, estatales y municipales necesarios que permitan a los tres órdenes de gobierno potenciar sus niveles inversión en infraestructura y fortalecer una red de protección social para los sectores de la economía más afectados por la crisis y para los actores más desprotegidos, a través de la expansión y consolidación de los programas sociales que contribuyan de manera determinante a la recuperación de la actividad económica y del empleo.

Resulta importante centrar el debate en el fortalecimiento permanente de los ingresos públicos y en propuestas que tiendan a mejorar y consolidar el federalismo fiscal mexicano, en un gran esfuerzo por gravar más a los que más tienen y distribuir de manera más equitativa los recursos y potestades tributarias entre la Federación, las entidades federativas y los municipios.

Una propuesta en materia fiscal que no se acompañe de medidas que consoliden el desarrollo regional a través del fortalecimiento estructural del federalismo fiscal, estará destinada a lograr resultados magros.

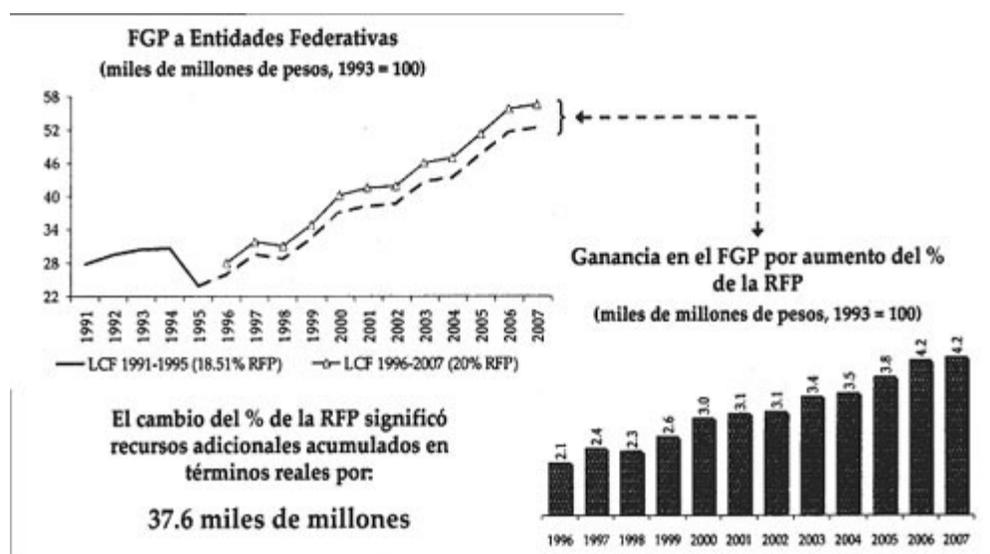
Es importante considerar que los planteamientos que se presentan parten de la premisa de eliminar los efectos de suma cero, ya que descansan en la consideración de que al dotar al Estado de mayores recursos, estos se pueden distribuir más equitativamente entre los tres órdenes de gobierno, entre las entidades federativas y entre los municipios, sin que alguno de estos actores tenga que sacrificar parte de sus ingresos para dotar al otro de más recursos.

Incremento del porcentaje de la RFP del Fondo General de Participaciones y Fondo de Fomento Municipal

Por lo que se refiere a la determinación del reparto de la recaudación federal participable (RFP), que es el instrumento práctico donde se expresa el pacto intergubernamental para operar la titularidad constitucional amplia que en materia tributaria definió el Constituyente de 1916-17, y en virtud de los amplios antecedentes relativos a la revisión del reparto de esta importante bolsa de recursos, la cual fue revisada a la alza en varias ocasiones en los años ochenta y, de manera particular, en el año de 1996, cuando el gobierno federal reconoció abiertamente la existencia de una gran asimetría en la apropiación de los recursos de la RFP, asunto único y atípico en el mundo, y de manera particular entre las naciones de la OCDE, pues el indicador del reparto pone en duda, incluso, la vigencia mismo del federalismo en México.

Como respuesta a la crisis de 1994-1995, se incrementó la tasa del impuesto al valor agregado (IVA) de 10 por ciento a 15 por ciento, manteniendo la tasa de 10 por ciento en la región fronteriza, lo que incremento la recaudación federal participable (RFP), con base en la cual se distribuyen las participaciones federales a las entidades federativas.

Para darle viabilidad al incremento a las tasa de IVA, ésta se acompañó de una modificación a la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), mediante la cual se incrementaron los recursos del Fondo General de Participaciones (FGP), al aumentar su proporción de la RFP de 18.51 por ciento a 20 por ciento.



En la misma reforma a la LCF de 1996, se determina aumentar el porcentaje participable a las entidades federativas respecto al IEPS:

Modificaciones a los porcentajes asignables del IEPS

Concepto del IEPS	Antes de 1996	A partir de 1996
Bebidas alcohólicas	10 %	20 %
Cerveza	10 %	20 %
Tabacos labrados	4 %	8 %

Desde entonces, se distribuye a las entidades federativas 20 por ciento de la recaudación federal participable, vía Fondo General de Participaciones y uno por ciento de la misma a los municipios, a través del Fondo de Fomento Municipal.

Con la finalidad facilitar el tránsito de la propuesta de actualización de la base del IVA y de fortalecer las finanzas de las entidades federativas y de sus municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal, se propone incrementar el porcentaje de dichos fondos, para lo cual es necesaria una modificación a la Ley de Coordinación Fiscal, con la finalidad de fortalecer las finanzas de las entidades federativas y de sus municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal, se propone incrementar el porcentaje del Fondo General de Participaciones desde el 20 al 25 por ciento de la RFP, y que el Fondo de Fomento Municipal pase de 1 al 2 por ciento de la misma.

Incorporación del Distrito Federal al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS)

A partir de la década de los ochenta, en el país se sentaron las bases de un esquema de coordinación fiscal amplio y de reparto de participaciones más equitativas, toda vez que se expidió la Ley de Coordinación Fiscal, la cual modificó sustancialmente la forma de repartir los ingresos públicos, pues se consideró que cierta cantidad de las participaciones deberían distribuirse no sólo en función de donde se generara la recaudación, sino dependiendo del grado de desarrollo regional, aunado a que se estableció la colaboración administrativa entre los ámbitos de gobierno federal y local a través de la celebración de convenios.

Dentro de la nueva Ley de Coordinación Fiscal quedó regulado el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, con el objeto de evitar la doble tributación, señalar el ámbito de competencia de la federación y de las entidades federativas, así como distribuir a los estados miembros una proporción de la recaudación federal, mediante el establecimiento de convenios de adhesión.

Si bien es cierto con el establecimiento del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal las entidades federativas cedieron una parte de sus facultades impositivas, también lo es que se estableció un orden fiscal más o menos homogéneo, toda vez que ganaron mayores recursos con el otorgamiento de participaciones federales provenientes de ingresos tributarios y no tributarios, así como los obtenidos por la producción y venta de petróleo.

Durante la década de los noventa, los procesos de descentralización de recursos destinados al combate a la pobreza inciden con mayor fuerza en la Ley de Coordinación Fiscal: en el año de 1998 se incorporan en el decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación y en el capítulo V de la ley de mérito los Fondos de Aportaciones Federales del ramo 33.

Con la incorporación de los fondos de Aportaciones Federales, la federación transfiere recursos a las haciendas públicas de los estados, Distrito Federal, y en su caso, de los municipios,

condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación establece la Ley de Coordinación Fiscal, para los fondos siguientes:

- I. Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal;
- II. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud;
- III. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social;
- IV. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal;
- V. Fondo de Aportaciones Múltiples;
- VI. Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos;
- VII. Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal; y
- VIII. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las entidades federativas.

Ahora bien, dentro de todos los fondos que forman el ramo 33 el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) adquiere una especial importancia para los gobiernos locales, ya que representa una importante fuente de recursos financieros y plantea un nuevo esquema de administración de recursos y programas transferidos para la aplicación de la política social.

En cuanto al FAIS, es de señalarse que este se encuentra dividido en dos vertientes: estatal (FAISE) y municipal (FAISM), los criterios de distribución son ponderados en una fórmula que calcula un índice global de pobreza a escalas familiar, municipal y estatal.

Las aportaciones federales que con cargo al FAIS reciban los estados y los municipios, se destinarán exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a sectores de su población que se encuentren en condiciones de rezago social y pobreza extrema en los siguientes rubros:

a) FAISM: agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización municipal, electrificación rural y de colonias pobres, infraestructura básica de salud, infraestructura básica educativa, mejoramiento de vivienda, caminos rurales, e infraestructura productiva rural; y

b) FAISE: obras y acciones de alcance o ámbito de beneficio regional o intermunicipal.

No obstante las bondades de dicho fondo, es de destacarse que desde su creación en 1998, al Distrito Federal se le ha negado el acceso a los recursos del FAIS que están destinados a proyectos para beneficiar a la población en condiciones de pobreza.

Lo anterior, en virtud de que el Distrito Federal no es considerado un Estado, la problemática del FAIS radica en que, de acuerdo con la Ley de Coordinación Fiscal, sus recursos se distribuyen a los Estados y de los Estados a los municipios.

El hecho de que se excluya al Distrito Federal de los recursos de este Fondo, no radica en que la Federación reconozca la inexistencia de brechas carenciales en base a las cuales se calculan los coeficientes de distribución del FAIS, sino en el hecho de que el Distrito Federal no es un estado, por lo tanto, el problema es de naturaleza jurídica (semántica).

En este sentido, la importancia de que la población del Distrito Federal se vea beneficiada con estas aportaciones federales bajo la premisa fundamental de dedicar los recursos del fondo a obras y acciones de alcance o ámbito de beneficio regional o entre sus demarcaciones territoriales, en este tenor es de destacarse que el Distrito Federal ha dejado de percibir por este conducto alrededor de seis mil 961 millones de pesos, necesarios para la creación de infraestructura básica.

Por ello resulta de vital importancia y de justicia social, que tanto el Distrito Federal y sus demarcaciones territoriales sean incluidas y beneficiadas del FAIS.

Por lo anterior es necesario reformar los artículos 32 a 35 de la Ley de Coordinación Fiscal.

Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal

El artículo 25 de la Ley de Coordinación Federal, la federación transfiere recursos a las haciendas públicas de los estados, Distrito Federal, y en su caso, de los municipios, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación establece dicha ley, para los ocho fondos anteriormente mencionados.

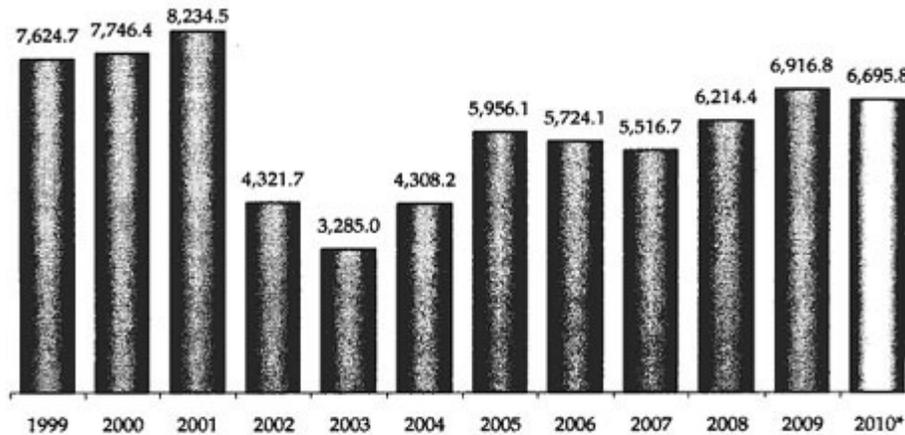
Ahora bien, en todos los fondos que forman el ramo 33 el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (Fasp) cobra especial relevancia, ya que éste se destina a exclusivamente al reclutamiento, formación, selección, evaluación y depuración de los recursos humanos vinculados con tareas de seguridad pública; al otorgamiento de percepciones extraordinarias para los agentes del Ministerio Público, los peritos, los policías judiciales o sus equivalentes de las Procuradurías de Justicia de los estados y del Distrito Federal, los policías preventivos o de custodia de los centros penitenciarios y de menores infractores; al equipamiento de las policías judiciales o de sus equivalentes, de los peritos, de los ministerios públicos y de los policías preventivos o de custodia de los centros penitenciarios y de menores infractores; al establecimiento y operación de la red nacional de telecomunicaciones e informática para la seguridad pública y el servicio telefónico nacional de emergencia; a la construcción, mejoramiento o ampliación de las instalaciones para la procuración e impartición de justicia, de los centros de readaptación social y de menores infractores, así como de las instalaciones de los cuerpos de seguridad pública y sus centros de capacitación; al seguimiento y evaluación de los programas señalados.

No obstante la importancia de este fondo, los recursos que se distribuyen a las entidades federativas son insuficientes e inclusive han ido disminuyendo, de tal manera que en términos reales, durante 2009 se recibieron menos recursos que en el ejercicio fiscal de 2001.

Mientras, para el ejercicio fiscal de 2010 se presupuestaron, incluso, menores recursos en términos reales que en año inmediato anterior.

Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los estados y del Distrito Federal

(Millones de pesos 2009=100)



Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Por ello resulta de vital importancia que los recursos del Fasp se determinen, solo para efectos de referencia, a la recaudación federal participable, para lo cual se propone modificar el artículo 44 de la Ley de Coordinación Fiscal, a fin de referenciar, a 1.0 por ciento de la recaudación federal participable, para su determinación anual en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Fondo de Aportaciones para el Apoyo de la Recaudación de Contribuciones Inmobiliarias

La recaudación del impuesto predial en México es muy limitada al representar 0.2 por ciento del producto interno bruto, cuando en otros países llega a ser de 4 por ciento.

Seis entidades federativas recaudan más de 68 por ciento y 326 municipios aportan más de 80 por ciento de la recaudación total nacional del predial. Para mejorar los niveles de recaudación del predial y de las contribuciones asociadas a la propiedad inmobiliaria, se requiere implementar desde las entidades federativas conjuntamente con el gobierno federal, un proceso de modernización, actualización y reforma en las tecnologías de información y de administración tributaria.

Sin embargo, la instauración de un programa integral para la optimización de la gestión del impuesto predial y las contribuciones a la propiedad inmobiliaria requiere de una inversión que sin duda será recuperable en el corto plazo.

Por lo anterior, y con la finalidad de apoyar la modernización del catastro para fortalecer la recaudación de contribuciones a la propiedad inmobiliaria de las entidades federativas, considerando los ingresos inherentes al suelo nacional, como son entre otros la Zofemat, el suelo ejidal y los cuerpos de agua dulce, que pueden generar finanzas más sanas en las haciendas públicas locales, se propone adicionar a la Ley de Coordinación Fiscal el Fondo de Aportaciones para el Apoyo de la Recaudación de Contribuciones Inmobiliarias.

Fondo de Aportaciones para la Atención Preventiva y Correctiva de Problemas de Salud Pública y Adicciones (Fondo de Salud)

Para crear acciones preventivas de combate a la obesidad, tabaquismo y alcoholismo; el pago de servicios personales a servidores públicos del sector salud y la creación de infraestructura hidráulica en escuelas públicas, se propone la creación del Fondo para la Atención de Problemas de Salud

Pública y Adicciones, se busca destinar los recursos que se recauden por concepto del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios aplicable a tabaco, bebidas alcohólicas, para cubrir los gastos que genera la atención de las enfermedades asociadas con la obesidad y las adicciones (tabaquismo y alcoholismo).

Los recursos del Fondo se determinarán anualmente con recursos federales por un monto equivalente al 10 por ciento de la recaudación que determine la Ley de Ingresos del ejercicio fiscal correspondiente respecto al impuesto especial sobre producción y servicios (IEPS) relativo a tabacos labrados, bebidas alcohólicas, y cervezas y bebidas refrescantes.

Para ello se propone la siguiente fórmula:

$$FS_{i,t} = (.35C_1 + .35C_2 + .30C_3)IEPS_{i,Asig}$$

En donde:

$$C_1 = \frac{SobOb_i}{\sum_i SobOb_i}$$

$$C_2 = .65 \left(\frac{FA_i}{\sum_i FA_i} \right) + .35 \left(\frac{ExpHTA_i}{\sum_i ExpHTA_i} \right)$$

$$C_3 = \frac{AbDep_i}{\sum_i AbDep_i}$$

Considerando que:

$FS_{i,t}$ corresponde al monto de los recursos con cargo al Fondo de Salud que le corresponde a la entidad federativa i , durante el año fiscal t .

$IEPS_{i,Asig}$ se refiere a la asignación total de recursos que conforman el Fondo de Salud, de acuerdo a lo establecido en este artículo.

$SobOb_i$ es el número de personas estimadas en la entidad federativa i , mayor a cinco años, con sobrepeso y obesidad, conforme a los datos generados en la última Encuesta Nacional de Salud y Nutrición.

FA_i es el número de personas estimadas en la entidad federativa i , de 18 a 65 años (adultos), que se considera como fumador activo, conforme a los datos generados en la última Encuesta Nacional de Adicciones.

$ExpHTA_i$ es el número de personas estimadas en la entidad federativa i , de 18 a 65 años (adultos), que nunca han fumado y que se encontraron expuestos al humo de tabaco ambiental (HTA), conforme a los datos generados en la última Encuesta Nacional de Adicciones.

AbDepi es el número de personas estimadas en la entidad federativa *i*, de 18 a 65 años (adultos), que presentan abuso y dependencia al consumo de alcohol, conforme a los datos generados en la última Encuesta Nacional de Adicciones.

Fondo de Aportaciones para la Protección y Generación de Empleos con Fomento Económico en los Estados y el Distrito Federal

Se propone la creación de mecanismos estatales de fomento económico, a través de la nueva figura de **Promotora estatal de micro y pequeñas empresas, Pro-Pyme**, que no implique crear nueva burocracia, integrada con las estructura de administración local y con la representación de universidades, de organismos gubernamentales de ciencia y de tecnología y de los sectores productivos, que coordinen los recursos federales, estatales y municipales de fomento económico, con la función de preservar y generar empleos y de fomentar a nuevas micro y pequeñas empresas y especialmente, desarrollar a las existentes, protegiéndolas de oligopolios, de prácticas monopólicas, de acciones recaudatorias lesivas y del chantaje de inspectores locales.

El objetivo es para coinversiones rentables y productivas y al financiamiento o al subsidio a micros y pequeñas industrias; a productores agropecuarios; a cooperativas; a encadenamientos productivos y a pequeños comercios del régimen simplificado o a mercados públicos para que compitan contra: las prácticas monopólicas, los oligopolios, los corporativos de importación y las transnacionales de la comercialización.

La conformación de la bolsa de recursos del Fondo se determinará anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación con recursos por un monto equivalente, sólo para efectos de referencia, al 1.0 por ciento de la recaudación federal participable.

$$FAGEFE_{i,j} = (.20C_1 + .30C_2 + .35C_3 + .15C_4)FAGEFE_i$$

En donde:

$$C_1 = \left(\frac{MI_i}{\sum_i MI_i} \right)$$

$$C_2 = \left(\frac{PE_i}{\sum_i PE_i} \right)$$

$$C_3 = \left(\frac{ME_i}{\sum_i ME_i} \right)$$

$$C_4 = \left(\frac{\frac{1}{PIBpc_i}}{\sum_i \frac{1}{PIBpc_i}} \right)$$

Considerando que:

FAGEFEt es el total de recursos aportados al fondo para el año fiscal *t*, conforme lo establecido en este artículo.

FAGEFEi,t son los recursos del Fondo de Aportaciones para la Protección y Generación de Empleos con Fomento Económico que le corresponde a la entidad federativa *i*, durante el año fiscal *t*.

Mi es el número de unidades económicas en la entidad federativa *i* determinadas como Microempresas, con base en el personal ocupado total correspondiente al último Censo Económico elaborado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía y en la estratificación por número de trabajadores establecida en la Ley para el Desarrollo de la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa.

PEi es el número de unidades económicas en la entidad federativa *i* determinadas como Pequeñas empresas, con base en el personal ocupado total correspondiente al último Censo Económico elaborado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía y en la estratificación por número de trabajadores establecida en la Ley para el Desarrollo de la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa.

MEi es el número de unidades económicas en la entidad federativa *i* determinadas como Medianas empresas, con base en el personal ocupado total correspondiente al último Censo Económico elaborado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía y en la estratificación por número de trabajadores establecida en la Ley para el Desarrollo de la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa.

PIBpci se refiere al producto interno bruto (PIB) per cápita de la entidad *i*, partiendo de la última información oficial del PIB por entidad federativa dada a conocer por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, así como de la cifra de población que para dicho año haya estimado el Consejo Nacional de Población.

Publicación en el Diario Oficial de la Federación del porcentaje, fórmulas y variables utilizadas, así como el monto que recibirá cada entidad federativa por los Fondos de Aportaciones Federales

La Ley de Coordinación Fiscal tiene por objeto coordinar el sistema fiscal de la Federación con los de los estados, municipios y Distrito Federal, establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales; distribuir entre ellos dichas participaciones; fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales; constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento.

De esta forma, la ley en comento establece los elementos necesarios para la distribución que por concepto de Participaciones Federales reciben las entidades federativas. No así, para el caso de los Fondos de Aportaciones Federales.

Con la finalidad de que las entidades federativas conozcan todas las reglas de distribución de los recursos que reciben a través de las Aportaciones Federales, se propone adicionar al artículo 48 de la Ley de Coordinación Fiscal, la obligación de las dependencias y entidades de la administración pública federal de publicar en el Diario Oficial de la Federación las fórmulas, variables, porcentajes, así como montos estimados de los recursos correspondientes.

F) Ley Federal de Derechos

100 por ciento participable el derecho ordinario sobre hidrocarburos; derecho especial sobre hidrocarburos para campos en el paleoanal de Chicontepec y derecho especial sobre hidrocarburos para campos en aguas profundas

Actualmente, de acuerdo con el artículo 261 de la Ley Federal de Derechos, contempla que para los efectos del artículo 2o. de la Ley de Coordinación Fiscal, a la recaudación obtenida por el derecho ordinario sobre hidrocarburos se le aplicará la tasa de 85.31 por ciento, considerando al resultado de dicha operación como recaudación federal participable (RFP).

Asimismo, adicional al derecho ordinario sobre hidrocarburos, se adiciona 85.31 por ciento de la recaudación del derecho especial sobre hidrocarburos para campos en el paleoanal de Chicontepec y del derecho especial sobre hidrocarburos para campos en aguas profundas, a la RFP.

Sin embargo, de conformidad con el artículo 2º de la Ley de Coordinación Fiscal, 100 por ciento de la recaudación obtenida por la federación de todos los impuestos, una vez realizadas las disminuciones a que hace referencia la misma ley, forman parte de la RFP.

Así, con la finalidad de alinear la recaudación de los derechos ordinario sobre hidrocarburos, especial sobre hidrocarburos para campos en el paleoanal de Chicontepec y especial sobre hidrocarburos para campos en aguas profundas, a la RFP, y con ello fortalecer el sistema federalista, se propone que 100 por ciento de la recaudación obtenida por los derechos petroleros en comento formen la RFP.

El artículo 2o. de la Ley de Coordinación Fiscal establece que, la recaudación federal participable será la que obtenga la federación por todos sus impuestos, así como por los derechos sobre la extracción de petróleo y de minería, disminuidos con el total de las devoluciones por los mismos conceptos.

Ahora bien, mediante el decreto por el que se reforman diversas disposiciones del capítulo XII del título segundo de la Ley Federal de Derechos, publicado en el DOF el 21 de diciembre de 2005, que entró en vigor a partir del 1 de enero de 2006, se creó el derecho ordinario sobre hidrocarburos.

Al respecto, en el artículo 261 del decreto en comento, establecía que para los efectos del artículo 2o. de la Ley de Coordinación Fiscal, a la recaudación obtenida por el derecho ordinario sobre hidrocarburos se le aplicará la tasa de 76.6 por ciento, considerando al resultado de dicha operación como recaudación federal participable.

Por su parte, mediante el “decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Federal de Derechos, en materia de hidrocarburos y se derogan y reforman diversas disposiciones del decreto que reforma diversas disposiciones del título segundo, capítulo XII, de la Ley Federal de Derechos, publicado el 21 de diciembre de 2005”, publicado en el DOF el 1 de octubre de 2007, se reformó el artículo 261, párrafos primero y segundo, para quedar como sigue:

Artículo 261. Para los efectos del artículo 2º de la Ley de Coordinación Fiscal, a la recaudación obtenida por el derecho ordinario sobre hidrocarburos a que se refiere el artículo 254 de esta ley, se le aplicará la tasa de 85.31 por ciento; el monto que resulte de esta operación se considerará como recaudación federal participable...

Mediante el decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Federal de Derechos, relativo al régimen fiscal de Petróleos Mexicanos, publicado en el DOF el 13 de noviembre del 2008 y vigente hasta el momento, se reformó el artículo 261, primer y segundo párrafos de la Ley Federal de Derechos, destinando adicional al derecho ordinario sobre hidrocarburos, 85.31 por ciento de la recaudación del derecho especial sobre hidrocarburos para campos en el paleocanal de Chicontepec y del derecho especial sobre hidrocarburos para campos en aguas profundas, a la recaudación federal participable.

Sin embargo, 100 por ciento de la recaudación obtenida por la federación de todos los impuestos, una vez realizadas las disminuciones a que hace referencia la Ley de Coordinación Fiscal, forman parte de la recaudación federal participable.

Así, con la finalidad de alinear la recaudación de los derechos ordinario sobre hidrocarburos, especial sobre hidrocarburos para campos en el paleocanal de Chicontepec y especial sobre hidrocarburos para campos en aguas profundas, a la **recaudación federal participable**, y con ello tener un sistema federalista, se propone que 100 por ciento de la recaudación obtenida por los derechos petroleros en comento conformen la recaudación federal participable, para lo cual se propone reformar el artículo 261 de la Ley Federal de Derechos.

Derechos sobre minería

Los derechos de minería más importantes, de acuerdo con el monto de la recaudación, son éstos:

- a) Derechos por estudio, trámite y resolución de solicitudes de concesión y asignación minera; y
- b) Derechos por exploración y explotación de sustancias o minerales sujetos a la aplicación de la Ley Minera.

Sólo durante el año de 2007 la Dirección General de Minas (DGM) dependiente de la Secretaría de Economía expidió a escala nacional un total de 2 mil 408 títulos de concesión minera, los que amparan una superficie total de 8 millones 313 mil 242.53 hectáreas.

De 2005 a 2008, de acuerdo con la fuente anterior, únicamente en Sonora se expidieron 2 mil 8 títulos de concesión minera, que amparan un total de 5 millones 169 mil 712.58 hectáreas. Sólo 80 títulos del total emitido en ese periodo, (3.98 por ciento), amparan 2 millones 862 mil 318.88 hectáreas (55.37 por ciento de la superficie concesionada en esos años).

Según cifras de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en los Acuerdos sobre la recaudación federal participable publicados en el DOF, los derechos totales sobre minería recaudados en 2007 ascendieron a 432 millones 700 mil pesos.

De acuerdo con el artículo 63 de la Ley Federal de Derechos –haciendo los cálculos para cada rango superior–, el pequeño concesionario que solicita 30 hectáreas debe pagar por este derecho la cantidad de 19.7 pesos por hectárea, mientras que el concesionario que solicita 50 mil paga sólo 2.49 pesos por hectárea, y en el rango medio si solicita cinco mil hectáreas paga 38.74 pesos. Esta situación favorece sin duda el acaparamiento de enormes extensiones de terreno por parte de grandes compañías mineras que especulan con los yacimientos en las bolsas de valores, principalmente de Canadá y Estados Unidos.

En relación con los derechos por estudio, trámite y resolución de solicitudes de concesión y asignación minera, de acuerdo con cifras de la Dirección General de Minas, en el año de 2007 fueron concesionadas en el ámbito nacional 8 millones 313 mil 242.53 hectáreas. Alrededor de 60 por ciento de esa superficie (4 millones 987 mil 945.52 hectáreas) fue otorgada a concesiones mayores de 10 mil hectáreas. El monto del derecho promedio por hectárea para el rango de 10 mil hectáreas es de 5.76 pesos, por tanto, los derechos totales causados por este 60 por ciento serían de 28 millones 730 mil 566.18 pesos.

El restante 40 por ciento de la superficie total concesionada (3 millones 325 mil 297.01 hectáreas) caerían en los rangos menores a las 10 mil hectáreas. El monto del derecho promedio por hectárea para estos rangos es de 18.20 pesos por hectárea, lo que implica que debieron pagarse por este tipo de concesiones un total de 60 millones 520 mil 405.62 pesos. Por tanto, los derechos totales pagados por estudio y trámite de las solicitudes de concesión y asignación minera ascendió a 89 millones 250 mil 971.80 pesos para 2007.

Si la superficie total de 8 millones 313 mil 242.53 hectáreas concesionadas en dicho año hubieran pagado 40.00 pesos por hectárea (que es una cuota un poco mayor que el derecho promedio por hectárea para el rango de 30 hectáreas), el monto total recaudado por este concepto hubiera ascendido a 332 millones 264 mil 850.60 pesos, lo que habría significado un incremento de 243 millones 278 mil 729.40 pesos en la recaudación fiscal.

El segundo párrafo del mismo artículo 63 establece:

Por el estudio, trámite y resolución de solicitudes de cada solicitud de prórroga de concesión minera, se pagará por concepto de derechos el 50 por ciento de la cantidad que resulte de aplicar la tabla anterior.

Las concesiones mineras tienen una vigencia de 50 años, no existe ninguna justificación para que al término de ese periodo deba cobrarse la mitad de los derechos por la misma concesión, cuando deberían incrementarse estos derechos, pues si se solicita la prórroga de una concesión esto implica que el lote minero es rentable.

Los derechos sobre minería no han sido actualizados desde 2006, por tanto todas las cuotas contempladas en los artículos 64 a 66 son susceptibles de ser incrementadas en 10 por ciento, de acuerdo a la variación estimada del índice nacional de precios al consumidor (INPC), entre diciembre de 2006 y diciembre de 2008.

El artículo 262 de la misma Ley Federal de Derechos consigna:

Están obligadas a pagar los derechos sobre minería que establece este capítulo las personas que desarrollen trabajos relacionados con la exploración o explotación de sustancias o minerales sujetos a la aplicación de la Ley Minera.

Pero si la persona que obtuvo el título de la concesión minera no realiza trabajos relacionados con la exploración o explotación de sustancias o minerales podría legalmente no estar obligada a pagar los derechos correspondientes.

En relación con las cuotas por derechos considera el artículo 263 de la LFD y que se anotan en la tabla siguiente, se observa que el carácter progresivo de estas tarifas está ligado a la antigüedad de la concesión y no a la extensión de su superficie.

Artículo 263. Los titulares de concesiones y asignaciones mineras pagarán semestralmente por cada hectárea o fracción concesionada o asignada, el derecho sobre minería, de acuerdo con las siguientes cuotas:

Concesiones y asignaciones mineras cuota por hectárea

- I. Durante el primer y segundo año de vigencia. \$4.60
- II. Durante el tercero y cuarto año de vigencia. \$6.88
- III. Durante el quinto y sexto año de vigencia. \$14.24
- IV. Durante el séptimo y octavo año de vigencia. \$28.64
- V. Durante el noveno y décimo año de vigencia. \$57.26
- VI. A partir del décimo primer año de vigencia. \$100.79

Esta situación también favorece a las compañías con grandes concesiones y limita la recaudación fiscal porque estas enormes superficies son abandonadas o reducidas al cabo de uno o dos años, una vez que los cuerpos técnicos de estas compañías determinan que el lote minero concesionado no es rentable en su totalidad, por tanto, rara vez pasan del tercer año de vigencia. Por tanto, se propone modificar esta tabla para que a la vez que considere los años de vigencia de la concesión, también tenga en cuenta la superficie de las mismas. En la idea de que no disminuya la recaudación por este concepto, se propone mantener el pago que a la fecha debe hacer una superficie promedio de 500 hectáreas a través de sus diferentes periodos de vigencia. Los rangos menores a las 500 hectáreas disminuirán un peso por periodo, mientras que en los rangos superiores se incrementará la misma cantidad por periodo de vigencia.

En relación con estos derechos establecidos en el artículo 263, si se estima que la recaudación por estudio, trámite y resolución de solicitudes de concesión y asignación minera para 2007 fue 89 millones 250 mil 971.80 pesos, la recaudación por derechos de exploración y explotación fue de 343 millones 449 mil 28.20 pesos, lo que daría el total de 432 millones 700 mil pesos en derechos totales de minería reportado para ese año por la Secretaría de Hacienda. En estos derechos del artículo 263 también se encuentran las concesiones otorgadas en años anteriores y que aún estaban vigentes en 2007.

De acuerdo con cifras de la Dirección de Control Documental, Informática y Estadística de la Dirección General de Minas, dependiente de la Secretaría de Economía, el valor de la producción minero-metalúrgica para el año 2006 fue mayor a los 78 mil millones de pesos, mientras que los derechos de minería pagados en 2007 fueron apenas superiores a los 432 millones de pesos. Por tanto, si además de los derechos por estudio, trámite y resolución de solicitudes de concesión y asignación minera y los derechos por exploración y explotación se aplica una cuota de cinco por ciento (cinco por ciento) sobre el valor de la producción bruta (denominado derecho sobre producción minera), la recaudación en esta actividad se podría incrementar en más de tres mil

millones de pesos, menos el acreditamiento de 343 millones por derechos de exploración y explotación.

El primer párrafo del artículo 264 de la LFD establece:

El derecho sobre minería a que se refiere este Capítulo deberá pagarse semestralmente en los meses de enero y julio de cada año.

Se garantizaría cuando menos el pago de los derechos del primer semestre si la entrega del título de concesión correspondiente se condiciona al pago por adelantado de los derechos del semestre en curso y si los derechos del semestre siguiente no son cubiertos por adelantado al inicio del mismo, deberá cancelarse inmediatamente la concesión para que quede libre para otros solicitantes y de esta manera causar nuevos derechos.

La revisión y racionalización del monto y estructura de los derechos sobre minería, que no han sido revisados desde 2006, no sólo podrían mejorar la recaudación fiscal en esta actividad, sino que servirían además como mecanismos tendientes a solucionar algunos aspectos de la siguiente problemática específica:

- a) Escasa recaudación fiscal por el cobro de derechos en materia minera. Se estima que más de 70 por ciento de los concesionarios mineros no están al corriente en el pago de los derechos correspondientes.
- b) Otorgamiento indiscriminado de extensas concesiones mineras (algunas de más de 200 mil hectáreas) a compañías extranjeras que, lejos de ser explotadas para generar empleos locales, son utilizadas para especular en las bolsas de valores de Canadá y Estados Unidos de Norteamérica, principalmente.
- c) Burocratismo en la cancelación de concesiones mineras que han caído en morosidad en el pago de los derechos semestrales, este proceso puede durar de dos a seis años, o más. Mientras no se publique el decreto de liberación de la concesión en el DOF, el lote minero no puede ser solicitado por otro concesionario, cancelándose la posibilidad de generar nuevos derechos.
- d) Al no cancelarse las concesiones mineras que han caído en morosidad, se acumulan uno tras otro los periodos vencidos en el pago de derechos, los que se vuelven finalmente impagables para la mayoría de los pequeños concesionarios mineros.

G) Ley del Seguro Social

Ley del Seguro Social con objeto de que se respete el tope de veinte y cinco salarios mínimos para el pago de las pensiones de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte

En respeto del estado de derecho y de los principios de la justicia social, el Legislativo federal debe llevar a cabo las reformas necesarias a la Ley del Seguro Social, para dejar sin efecto la inconstitucional jurisprudencia 2a./J/85/2010.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, se ha especializado de un tiempo atrás en desconocer los derechos del pueblo de México y, concretamente los de la clase trabajadora. Cuando su

obligación es acatar lo mandatado en la Constitución, y abrir el camino a la equidad en las relaciones entre todos los mexicanos.

El pasado 9 de junio, la segunda sala de la Suprema Corte dictó la jurisprudencia 85/2010, por virtud de la cual las pensiones del IMSS pertenecientes a los ramos de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada, y muerte (“Vida”, conforme a la Ley de 1997), verían reducido su monto máximo de 25 a 10 salarios mínimos generales vigentes en el Distrito Federal, y esto no sólo a futuro sino que tendría aplicación retroactiva, en perjuicio de más de dos millones de pensionados y sus familias.

El criterio de la corte es absolutamente ilegal, pues se funda en el artículo 33 de la ya abrogada Ley del Seguro Social de 1973; lo que conlleva además la violación de las garantías individuales previstas en los artículos 14 y 16 constitucionales, pues independientemente de esto, se pretende una aplicación retroactiva y, privar a los trabajadores de derechos adquiridos, sin mediar juicio en que puedan defender su interés.

Sin embargo, no podemos dejar de reconocer los graves problemas financieros que tiene el Instituto Mexicano del Seguro Social, institución fundamental para nuestra nación, para sostener el pago de las pensiones en los ramos que ya quedaron referidos, lo que exige de una pronta solución, que armonice los legítimos derechos de los pensionados con los que exigen la pervivencia del IMSS.

Si vamos a las razones de fondo de esta problemática, esto nos lleva a la necesidad de insistir en la urgencia de que este Poder Legislativo federal analice y apruebe las reformas necesarias para reestatizar los fondos del sistema de pensiones que inconstitucionalmente operan las Afore. Estamos hablando de más de un billón de pesos que las Afore despojan a este Instituto, con los que el IMSS obtendría el equilibrio de sus finanzas en materia de pensiones; retornando a un sistema de pensiones solidario con arreglo al artículo 123 constitucional.

Las razones meramente financieras no pueden desconocer lo mandatado por el estado de derecho.

Como señalan los proponentes, el nueve de junio de 2010, la Segunda Sala de la Suprema Corte, dictó la jurisprudencia 2ª./J/85/2010, cuyo texto nos permitimos transcribir:

Jurisprudencia 2a./J. 85/2010 Tesis pendiente de publicarse

Seguro Social. El salario promedio de las últimas 250 semanas de cotización, base para cuantificar las pensiones por invalidez, vejez y cesantía en edad avanzada, tiene como límite superior el equivalente a 10 veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, acorde con el Segundo Párrafo del artículo 33 de la ley relativa, vigente hasta el 30 de junio de 1997.

De los artículos 136, 142, 147 y 167 de la referida ley, deriva que el salario diario que sirve de base para determinar la cuantía básica de las pensiones por invalidez, vejez y cesantía en edad avanzada, es el que corresponde al promedio de las últimas 250 semanas de cotización. Por otra parte, el numeral 33 de la misma legislación establece como límite superior al salario base de cotización el equivalente a 25 veces el salario mínimo general vigente que rija en el Distrito Federal, excepto para los seguros de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte, que tendrán como límite superior el correspondiente a 10 veces el referido salario; en el entendido de que aquel límite rige para los seguros de enfermedad general y maternidad. Así, cada rama de aseguramiento tiene autonomía financiera y los recursos no pueden sufragar ramas distintas,

de manera que los generados para los seguros de enfermedad general y maternidad serán encauzados para ampliar su cobertura, aumentar la eficacia de los servicios médicos y continuar con la reposición y modernización del equipo, mientras que los de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte serán canalizados para financiar el otorgamiento de las pensiones respectivas, de ahí que el límite previsto a este último debe aplicarse al salario promedio de las 250 semanas de cotización, que sirve de base para cuantificar las pensiones correspondientes.

Contradicción de tesis 143/2010. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Décimo Tercer y Décimo Segundo, ambos en materia de Trabajo del Primer Circuito; 26 de mayo de 2010. Cinco votos. Ponente: Sergio A. Valls Hernández. Secretario: Luis Javier Guzmán Ramos.

Tesis de jurisprudencia aprobada por la Segunda Sala de este alto tribunal, en sesión privada del nueve de junio del dos mil diez.

Como se desprende del texto de esta jurisprudencia, la misma acarreará que las pensiones del IMSS pertenecientes a los seguros de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte (ramo de vida, en la ley de 1997), vean reducido su monto máximo de 25 a 10 salarios mínimos generales vigentes en el Distrito Federal, y esto no sólo a futuro sino que tendría aplicación retroactiva, en perjuicio de más de dos millones de pensionados y sus familias. Afirmamos esto último, ya que la jurisprudencia de cita no distingue entre las pensiones ya otorgadas y las que están por otorgarse.

También, estimamos que el artículo 33 de la Ley del Seguro Social de 1973 es inaplicable para determinar el monto máximo de las pensiones ya que fue derogado al surgir a la vida jurídica la nueva Ley del Seguro Social el primero de julio de 1997; además de que este artículo 33 sólo hace referencia al tope máximo del salario para efectos de cotización, no para efectos del pago de las pensiones. Para acreditar este extremo, transcribimos la parte conducente de la anterior Ley del Seguro Social:

Ley del Seguro Social de 1973

Capítulo II

De las Bases de Cotización y de las Cuotas

Artículo 33. Los asegurados se inscribirán con el salario base de cotización que perciban en el momento de su afiliación, estableciéndose como límite superior el equivalente a veinticinco veces el salario mínimo general que rija en el distrito federal y como límite inferior el salario mínimo general del área geográfica respectiva, salvo lo dispuesto en la fracción III del artículo 35.

Tratándose del seguro de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte, el límite superior será el equivalente a 10 veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal.

Así pues, insistimos, el artículo 33 de cita, no establece el límite máximo para cubrir las pensiones que nos ocupan. Los términos para el cálculo de estas pensiones, se contienen en los artículos 167, 168 y 169 de la Ley del Seguro Social de 1973; el artículo 168 marca el monto mínimo de las pensiones (en relación al Decreto de reformas a la Ley del Seguro Social del primero de junio de

1994); en tanto que el artículo 169 prevé el límite superior de las pensiones de comento: "...el cien por ciento del salario promedio (correspondiente a las últimas 250 semanas de cotización) que sirvió de base para fijar las cuantías de la pensión...". Es decir, para el tope máximo de la pensión la anterior Ley del Seguro Social no remite a su artículo 33 que indebidamente sirvió de base a la jurisprudencia 2a./J/85/2010.

Luego, ya sea que los trabajadores se hayan pensionado hasta junio de 1997; o bien hayan optado u opten por pensionarse a partir de julio de 1997 conforme a la ley de 1973, como lo establecen los artículos transitorios tercero, cuarto, quinto, undécimo, duodécimo y, décimo octavo de la nueva Ley del Seguro Social, se les debe pensionar sin más límite que el que marca el antes referido artículo 169. Es decir, se deben promediar sus salarios base de cotización de las últimas 250 semanas de cotización, sin límite alguno. Por lo que en estricto sentido, ni los 25 salarios mínimos deberían limitar las pensiones, mucho menos los 10 salario que indebidamente marca la Suprema Corte.

Para mayor fundamento recordemos el contenido de algunos de los artículos Transitorios aludidos en el anterior párrafo, en se que consagra el derecho de los asegurados a optar entre la anterior o la nueva Ley del Seguro Social:

Tercero. Los asegurados inscritos con anterioridad a la fecha de entrada en vigor de esta ley, así como sus beneficiarios, al momento de cumplirse, en términos de la Ley que se deroga, los supuestos legales o el siniestro respectivo para el disfrute de cualquiera de las pensiones, podrán optar por acogerse al beneficio de dicha ley o al esquema de pensiones establecido en el presente ordenamiento.

Cuarto. Para el caso de los trabajadores que hayan cotizado en términos de la Ley del Seguro Social que se deroga, y que llegaren a pensionarse durante la vigencia de la presente ley, el Instituto Mexicano del Seguro Social, estará obligado, a solicitud de cada trabajador, a calcular estimativamente el importe de su pensión para cada uno de los regímenes, a efecto de que éste pueda decidir lo que a sus intereses convenga.

Undécimo. Los asegurados inscritos con anterioridad a la fecha de entrada en vigor de esta ley, al momento de cumplirse los supuestos legales o el siniestro respectivo que, para el disfrute de las pensiones de vejez, cesantía en edad avanzada o riesgos de trabajo, se encontraban previstos por la Ley del Seguro Social que se deroga, podrán optar por acogerse a los beneficios por ella contemplados o a los que establece la presente ley.

Contra lo argumentado se podría señalar, que si el trabajador optó u opta por pensionarse en apego a la Ley del Seguro Social de 1973, se está decidiendo por el tope máximo de cotización y luego de pago de su pensión de 10 salarios mínimos. En tanto que si opta, por pensionarse en apego a la nueva Ley del Seguro Social, le favorece el tope máximo de 25 salarios mínimos, lo cual es inaplicable, como hemos dicho. No obstante, sin conceder, en todo caso estaríamos en presencia de una duda, que conforme a los principios del derecho social, se debe resolver en beneficio del trabajador, y que consagra de manera expresa la Ley Federal del Trabajo, de aplicación supletoria respecto de:

Artículo 9 de la nueva Ley del Seguro Social, segundo párrafo:

A falta de norma expresa en esta ley, se aplicarán supletoriamente las disposiciones de la Ley Federal del Trabajo...

Artículo 18 de la Ley Federal del Trabajo. En la interpretación de las normas del trabajo se tomarán en consideración sus finalidades... En caso de duda, prevalecerá la interpretación más favorable al trabajador.

La jurisprudencia en comento se traduce igualmente en la violación de las garantías individuales previstas en los artículos 14 y 16 constitucionales, pues además de esto, se pretende una aplicación retroactiva y, privar a los trabajadores de derechos adquiridos, sin mediar juicio en que puedan defender su interés.

Artículo 14 constitucional. A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho...

Artículo 16. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento...

Incluso la nueva Ley del Seguro Social, en respeto de los derechos adquiridos, señala:

Quinto Transitorio. Los derechos adquiridos por quienes se encuentran en periodo de conservación de los mismos, no serán afectados por la entrada en vigor de esta ley y sus titulares accederán a las pensiones que les correspondan conforme a la ley que se deroga. Tanto a ellos como a los demás asegurados inscritos, les será aplicable el tiempo de espera de ciento cincuenta semanas cotizadas, para efectos del seguro de invalidez y vida.

En el caso de análisis, los trabajadores han estado cotizando sobre montos superiores a los diez salarios mínimos, pretendiéndose que tal pago no se traduzca en su beneficio, en el otorgamiento de una pensión mayor; al respecto el artículo 25 Transitorio de la nueva Ley del Seguro Social en relación al artículo 28, señalan:

Vigésimo Quinto. El artículo 28 de esta ley entrará en vigor el primero de enero de 2007, en lo relativo al seguro de invalidez y vida, así como en los ramos de cesantía en edad avanzada y vejez. Los demás ramos de aseguramiento tendrán como límite superior desde el inicio de la vigencia de esta ley el equivalente a veinticinco veces el salario mínimo general que rija en el Distrito Federal.

A partir de la entrada en vigor de esta ley el límite del salario base de cotización en veces salario mínimo para el seguro de invalidez y vida, así como para los ramos de cesantía en edad avanzada y vejez, será de quince veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, el que se aumentará un salario mínimo por cada año subsecuente hasta llegar a veinticinco en 2007.

Artículo 28. Los asegurados se inscribirán con el salario base de cotización que perciban en el momento de su afiliación, estableciéndose como límite superior el equivalente a veinticinco veces el salario mínimo general que rija en el Distrito Federal y como límite inferior el salario mínimo general del área geográfica respectiva.

En todo caso, y en última instancia, el trabajador debería tener derecho a la devolución de sus cuotas enteradas por encima del tope de los diez salarios mínimos. Ello repercutía de manera grave en las finanzas del instituto.

En otro sentido, la jurisprudencia de comentario, violenta el concepto de salario remunerador previsto en el artículo 123 constitucional, que referido, por analogía, a esta parte de la seguridad social, se traduce en el derecho de los trabajadores a una pensión que sea remunerativa, digna. La letra y espíritu del artículo 123 constitucional, está en contra de la inmensa mayoría de las pensiones otorgadas por el IMSS, que se comprenden entre uno y tres salarios mínimos. Desde luego, los salarios mínimos devaluados de la actualidad. En suma, esta jurisprudencia se opone a la justicia social, que es esencia de nuestra Constitución federal, no sólo del artículo 123 de cita.

Si bien con esta jurisprudencia sólo se afectaría aproximadamente a 15 por ciento de los pensionados, dejaría un reprochable antecedente, que en el futuro podría afectar al resto de las pensiones.

Desde luego, respecto a los trabajadores que se pensionen conforme a la Ley que entró en vigor el primero de julio de 1997, no hay duda alguna de que se deben pensionar conforme al tope de 25 salarios mínimos.

III. Se puede señalar que el IMSS, tiene problemas financieros que le impiden seguir pagando las pensiones sobre el tope de 25 salarios mínimos; en su último informe presentado al Congreso de la Unión, el IMSS afirma tener un déficit de 16 mil millones en sus finanzas. Pero este déficit no es imputable a los trabajadores. Concretamente, no se les puede hacer responsables del desvío de las reservas que debían existir al efecto. Debiendo el gobierno federal entregar los recursos necesarios para respetar los derechos de los trabajadores, tal y como lo ordena la nueva Ley del Seguro Social:

Duodécimo Transitorio. Estarán a cargo del gobierno federal las pensiones que se encuentren en curso de pago, así como las prestaciones o pensiones de aquellos sujetos que se encuentren en periodo de conservación de derechos y las pensiones que se otorguen a los asegurados que opten por el esquema establecido por la ley que se deroga.

Debiendo haber una respetuosa y eficiente coordinación, en cumplimiento de este artículo duodécimo Transitorio, entre el Ejecutivo federal y la Cámara de Diputados en los subsecuentes presupuestos de Egresos de la Federación, comenzando con el relativo al ejercicio fiscal para el año 2011, para destinar los recursos necesarios para respetar el tope máximo de 25 salario mínimos. No es posible que sobren recursos para aspectos no prioritario, como el excesivo gasto corriente y, se busque sacrificar a los trabajadores en su legítimo derecho a una pensión digna; tampoco debe admitirse que continúe la actual y anticonstitucional concentración del ingreso en unas cuantas manos.

La entrega de suficientes recursos al IMSS para respetar las pensiones sobre 25 salarios, debe valorarse como sólo una solución provisional. Pues, insistimos, “si vamos a las razones de fondo de esta problemática”, esto nos lleva a la urgencia de que este Poder Legislativo Federal analice y apruebe las reformas necesarias para reestatizar los fondos del sistema de pensiones que inconstitucionalmente operan las Afore. Estamos hablando de más de un billón de pesos que las Afore despojan a este Instituto, con los que el IMSS obtendría el equilibrio de sus finanzas en materia de pensiones; retornando a un sistema de pensiones solidario en apego al artículo 123 constitucional.

Aunque el director general del IMSS y el Consejo Técnico de este instituto han declarado que las pensiones que se otorguen a los trabajadores inscritos bajo la ley de 1973, y que opten por pensionarse conforme a éste mismo ordenamiento, será conforme al límite máximo de 25 SMGDF; más vale legislar para evitar toda duda al respecto, especialmente si partimos de que la jurisprudencia 2a./J/85/2010, hasta el momento, se mantiene en sus términos.

H) Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria

Hacer obligatoria la Publicación del Padrón Nacional de Maestros

Como es bien sabido, el gasto público en educación es uno de los rubros más importantes dentro del presupuesto de egresos de todo gobierno democrático. La magnitud y eficiencia en el manejo de ese gasto representa también un factor clave para impulsar uno de los factores más importantes en el desarrollo económico de un país.

En nuestro país, desde mediados de los años 90s se inició un proceso de descentralización del gasto en educación básica, a través de la creación del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB), incluido en el Ramo 33 presupuestal, y normado en el artículo 27 de la Ley de Coordinación Fiscal.

Los recursos destinados al citado fondo se han incrementado de manera sistemática durante los últimos años, alcanzando una magnitud muy importante dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Sin embargo, cualquier evaluación de los resultados de ese gasto muestra conclusiones muy preocupantes. Todos los indicadores señalan notables deficiencias en materia de educación básica. Esto sucede a pesar de que la magnitud del gasto, comparado con el existente en otros países, debería reflejar una mejor situación.

Demasiadas versiones acusan desviaciones de todo tipo en el ejercicio del señalado gasto, desde usos no autorizados por parte de la propia Secretaría de Educación Pública, de los gobiernos estatales y del poderoso sindicato de los trabajadores de la educación.

En diciembre de 2007 se modificó el artículo 27 de la Ley de Coordinación Fiscal, cambiando la fórmula de distribución de los recursos del FAEB. También, en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2008, se agregó un párrafo en la fracción I del artículo 9, señalando que “la distribución del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal, derivado de la aplicación de la nueva fórmula establecida en la Ley de Coordinación Fiscal, se sujetará a una auditoría externa relativa a la matrícula escolar de los tipos educativos atendidos por dicho Fondo en las entidades federativas, las nóminas de personal docente y de apoyo, y realizar compulsas de plazas de los distintos tipos de educación básica, así como su lugar de ubicación”, agregando más adelante que “los resultados de las auditorías deberán ser enviados a la Cámara de Diputados durante el primer semestre del ejercicio fiscal”.

Como resultado de ese mandato, las auditorías fueron llevadas a cabo por un despacho privado y entregadas a la Comisión de Educación y Servicios Educativos de la Cámara de Diputados el 21 de julio de 2008, incluyendo un reporte particular para cada entidad federativa. Sin embargo, como no había obligación para ello, esas auditorías no se hicieron públicas, sirviendo sólo para los diputados miembros de la citada comisión y no quedando transparente y público su uso con las autoridades educativas federales y estatales, y con el mismo sindicato.

Esa situación se empezó a corregir al aprobarse el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2009. En la fracción IV del artículo 9 del citado ordenamiento, se incluyeron una serie de obligaciones, tanto para la Secretaría de Educación Pública, como para las entidades federativas, para conciliar la información correspondiente al FAEB, con todos sus detalles. Además, se encargó a la Auditoría Superior de la Federación la realización de las auditorías correspondientes, con la obligación de que fueran públicas. Esas disposiciones fueron mantenidas en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio de 2010.

En la presente iniciativa sólo se busca elevar a rango de ley las citadas disposiciones, para transparentar y hacer más eficaz y eficiente, de manera permanente, el ejercicio de los recursos presupuestarios incluidos en ese importante fondo. La propuesta es agregar una fracción III al artículo 85 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, para incluir una redacción similar a la ya existente en los decretos de Presupuesto de Egresos de la Federación de los dos últimos años, sólo ajustando la redacción para que las obligaciones señaladas sean de manera permanente.

Hacer obligatorio el uso de los resultados del Sistema de Evaluación del Desempeño durante la dictaminación del Presupuesto de Egresos de la Federación

En el artículo 134 constitucional se señala que los recursos públicos de que dispongan los tres órdenes de gobierno “se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados”. A esos principios básicos se agrega el mandato señalando que “los resultados del ejercicio de dichos recursos serán evaluados por las instancias técnicas que establezcan” los distintos órdenes de gobierno.

En la Ley General de Desarrollo Social se creó un Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, normando los mecanismos y procedimientos para conseguir una efectiva evaluación en base a indicadores de resultados, de los diferentes programas sociales a cargo del gobierno federal.

Esta experiencia se hizo extensiva a todos los programas incluidos en el Presupuesto de Egresos de la Federación, quedando establecida en un capítulo especial de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. En los artículos 110 y 111 de la citada ley se detallan las características y procedimientos para llevar a cabo las tareas de evaluación del ejercicio del gasto público, hasta constituir un sistema de evaluación del desempeño.

Al final del artículo 111 citado, se dice que “los resultados a los que se refiere éste artículo deberán ser considerados para efectos de la programación, presupuestación y ejercicio de los recursos”.

Aunque de este mandato final se desprende la obligación de tomar en cuenta los resultados de la evaluación durante el proceso de aprobación del Presupuesto de Egresos, esto normalmente no se hace o, al menos no se hace con la seriedad que requiere el citado mandato.

Por ello, la presente iniciativa busca corregir ese problema, agregando un inciso g) al artículo 42 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, con el fin de hacer obligatorio el uso de los resultados del sistema de evaluación del desempeño por parte de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, durante el proceso de dictaminación del proyecto de Presupuesto de Egresos enviado por el Ejecutivo.

Con esta obligación, los diputados dictaminadores podrán disminuir o cancelar los recursos destinados a los programas de gasto claramente ineficientes; aumentando de manera paralela los fondos orientados a los programas con impactos efectivos, demostrados mediante la evaluación de sus indicadores de desempeño.

Hacer obligatoria la elaboración y publicación anual de un diagnóstico integral de la Situación de las Haciendas Públicas Estatales y Municipales

Entre sus muchas funciones, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público lleva a cabo una relación y coordinación cotidiana con las áreas de administración de los gobiernos estatales y municipales.

La ejecución de muchos de los mandatos incluidos en ordenamientos como la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, la Ley de Coordinación Fiscal, la Ley de Ingresos de la Federación y el Presupuesto de Egresos de la Federación, obligan a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a requerir todo tipo de información de parte de los citados gobiernos.

Esa información adquiere un valor inapreciable ya que permite identificar todo tipo de problemas y deficiencias en las señaladas haciendas públicas. El conocimiento de esos problemas es muy importante, no sólo para la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, sino también para los propios gobiernos estatales y municipales, con el fin de que puedan comparar su situación con la de sus pares. Además, el conocimiento de esa información resulta crucial para los legisladores, quienes son los encargados de modificar la legislación correspondiente.

Por ello, en la Ley de Ingresos de la Federación correspondiente al ejercicio fiscal de 2003 se incluyó por primera vez un artículo, el 33, instruyendo al Ejecutivo para que realizara un Diagnóstico Integral de la Situación Actual de las Hacienda Públicas Estatales y Municipales. Dicho estudio fue realizado y publicado en la página electrónica de la propia Secretaría.

Durante los siguientes cuatro años, se siguió incluyendo esa obligación en las Leyes de Ingresos de la Federación para los ejercicios de 2004 (artículo 36), 2005 (artículo 36), 2006 (artículo 35) y 2007 (artículo 30). En la página electrónica de la Secretaría de Hacienda se encuentran disponibles los citados estudios, para los cinco años.

Sin embargo, a partir de 2008 desapareció la obligación de llevar a cabo ese estudio. Lo preocupante es que la Secretaría de Hacienda continúa recopilando toda la información pertinente, teniendo una gran ventaja de conocimiento, no sólo sobre los gobiernos estatales y municipales en lo individual, sino sobre los mismos legisladores, quienes requieren esos elementos para corregir situaciones perniciosas.

Por ello, la presente iniciativa busca corregir esa anomalía, pero, en lugar de tratar de regresar esa obligación a la Ley de Ingresos de la Federación, con vigencia de sólo un año, se propone adicionar dos párrafos al artículo 107 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, con el fin de hacer obligatoria la elaboración y publicación del citado estudio, para cada año.

Fundamento legal

Los suscritos, Vidal Llerenas Morales, Armando Ríos Piter, José Narro Céspedes, Leticia Quezada Contreras y Samuel Herrera Chávez, Diputados Federales a la LXI Legislatura e integrantes del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, con fundamento en lo dispuesto

por la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 77 y 78, 89 numeral 2, 97, 102, 105 y 239 del Reglamento de la Cámara de Diputados, presento al pleno de esta soberanía la siguiente:

Iniciativa con proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Código Fiscal de la Federación, y de las Leyes del Impuesto sobre la Renta, del Impuesto Empresarial a Tasa Única, del Servicio de Administración Tributaria, de Coordinación Fiscal, del Seguro Social, Federal de Derechos y Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria al tenor de la siguiente iniciativa con proyecto de:

Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Código Fiscal de la Federación; y de las Leyes del Impuesto sobre la Renta, del Impuesto Empresarial a Tasa Única, del Servicio de Administración Tributaria, de Coordinación Fiscal, del Seguro Social, Federal de Derechos y Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria

Artículo Primero. Se **adiciona** una fracción XXVIII-B al artículo 73 de la **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, para quedar como sigue:

Artículo 73. ...

I. a XXVIII. ...

XXVIII-B. Para expedir leyes en materia de fiscalización y evaluación del gasto público para la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, a fin de garantizar la aplicación de prácticas y mecanismos armónicos y homogéneos.

XXIX. a XXX. ...

Artículo Segundo. Se **reforman** los artículos 11, párrafos primero, segundo, cuarto y sexto, 109, fracciones XV, inciso a), primer párrafo, XVIII, XIX, inciso a), fracción XXII, XXVII y penúltimo párrafo, 113, párrafo primero, 165, primer párrafo, y 190, párrafos décimo, duodécimo y decimotercero; se **derogan** las fracciones I y II, y el segundo y último párrafo del artículo 11, el capítulo VI, “Del régimen de consolidación fiscal”, en consecuencia los artículos 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 75, 76, 77 y 78, el capítulo VII, “Del régimen simplificado”, los artículos 79, 80, 81, 82, 83 y 84 del título segundo, “De las personas morales”, la fracción VII del artículo 123, los dos últimos renglones de la fracción I del artículo 142, el segundo y tercer renglones de la fracción III del artículo 148, los artículos 220, 221, 221-A y 225, el segundo párrafo del inciso a) de la fracción XV, la fracción XXVI del artículo 109, y el párrafo undécimo del artículo 190; y se **adicionan** un antepenúltimo párrafo al artículo 113, dos renglones al quinto párrafo del artículo 127, dos últimos renglones al segundo párrafo del artículo 143 y dos últimos renglones al primer párrafo del artículo 154, las fracciones XIX, XX y XXI al artículo 167, y la fracción III al artículo 177, todos de la **Ley del Impuesto sobre la Renta**, para quedar como sigue:

Artículo 60. (...)

(Se deroga)

(Se deroga)

Artículo 90.-A. (...)

I (...)

II. Tratándose de los activos fijos, gastos y cargos diferidos, se calculará el promedio de cada bien, actualizando su saldo pendiente de deducir en el impuesto sobre la renta al inicio del ejercicio o el monto original de la inversión en el caso de bienes adquiridos en el mismo y de aquéllos no deducibles para los efectos de dicho impuesto, aun cuando para estos efectos no se consideren activos fijos.

El saldo pendiente de deducir o el monto original de la inversión a que se refiere el párrafo anterior se actualizarán desde el mes en que se adquirió cada uno de los bienes y hasta el último mes de la primera mitad del ejercicio por el que se calcula el valor del activo. El saldo actualizado se disminuirá con la mitad de la deducción anual de las inversiones en el ejercicio, determinada conforme a los artículos 37 y 43 de esta ley. No se llevará a cabo la actualización por los bienes que se adquieran con posterioridad al último mes de la primera mitad del ejercicio por el que se calcula el valor del activo.

En el caso del primer y último ejercicio en el que se utilice el bien, el valor promedio del mismo se determinará dividiendo el resultado obtenido conforme al párrafo anterior entre doce y el cociente se multiplicará por el número de meses en los que el bien se haya utilizado en dichos ejercicios.

(Se deroga)

III. a IV. (...)

Artículo 11. Las personas morales que distribuyan dividendos o utilidades deberán calcular y enterar el impuesto que corresponda a los mismos, aplicando la **tasa de 35 por ciento**. Para estos efectos, los dividendos o utilidades distribuidos se adicionarán con el impuesto sobre la renta que se deba pagar en los términos de este artículo. Para determinar el impuesto que se debe adicionar a los dividendos o utilidades, éstos se deberán multiplicar por el factor de **1.5385** y al resultado se le aplicará la tasa establecida en **este párrafo**. El impuesto correspondiente a las utilidades distribuidas a que se refiere el artículo 89 de esta ley, se calculará en los términos de dicho precepto.

(Se deroga)

Los dividendos o utilidades **que** provengan de la cuenta de utilidad fiscal neta que establece esta ley, **pagarán ocho por ciento adicional, el cual tendrá el carácter de definitivo**.

Cuando los contribuyentes a que se refiere este artículo distribuyan dividendos o utilidades y como consecuencia de ello pague el impuesto que establece este artículo, no podrán acreditar dicho impuesto.

I. (Se deroga)

II. (Se deroga)

(Se deroga)

Artículo 14. (...)

I. Se calculará el coeficiente de utilidad correspondiente al último ejercicio de doce meses por el que se hubiera o debió haberse presentado declaración. El resultado se dividirá entre los ingresos nominales del mismo ejercicio.

II. a III. (...)

Artículo 31. (...)

I. a XX. (...)

XXI. (Se deroga)

XXII. a XXIII. (...)

Artículo 43. Las pérdidas de bienes del contribuyente por caso fortuito o fuerza mayor, que no se reflejen en el inventario, serán deducibles en el ejercicio en que ocurran. La pérdida será igual a la cantidad pendiente de deducir a la fecha en que se sufra. La cantidad que se recupere se acumulará en los términos del artículo 20 de esta ley.

Artículo 45-C. (...)

I. a III. (...)

IV. (Se deroga)

Artículo 63. (...)

(Se deroga)

Capítulo VI Del Régimen de Consolidación Fiscal

(Se deroga)

Artículo 64. (Se deroga)

Artículo 65. (Se deroga)

Artículo 66. (Se deroga)

Artículo 67. (Se deroga)

Artículo 68. (Se deroga)

Artículo 69. (Se deroga)

Artículo 70. (Se deroga)

Artículo 71. (Se deroga)

Artículo 72. (Se deroga)

Artículo 73. (Se deroga)

Artículo 74. (Se deroga)

Artículo 75. (Se deroga)

Artículo 76. (Se deroga)

Artículo 77. (Se deroga)

Artículo 78. (Se deroga)

Capítulo VII Del Régimen Simplificado

(Se deroga)

Artículo 79. (Se deroga)

Artículo 80. (Se deroga)

Artículo 81. (Se deroga)

Artículo 82. (Se deroga)

Artículo 83. (Se deroga)

Artículo 84. (Se deroga)

Artículo 85. (Se deroga)

Capítulo VIII De las Obligaciones de las Personas Morales

Artículo 86. (...)

I. a XVI. (...)

XVII. (Se deroga)

XVIII. a XX. (...)

Título IV De las Personas Físicas Disposiciones Generales

Artículo 109. (...)

I. a XIV. (...)

XV. Los derivados de la enajenación de

a) La casa habitación del contribuyente, siempre que el monto de la contraprestación obtenida no exceda de **quinientas** mil unidades de inversión y la transmisión se formalice ante fedatario público. Por el excedente se determinará, en su caso, la ganancia y se calcularán el impuesto anual y el pago provisional en los términos del capítulo IV de este título, considerando las deducciones en la proporción que resulte de dividir el excedente entre el monto de la contraprestación obtenida. El cálculo y entero del impuesto que corresponda al pago provisional se realizará por el fedatario público conforme a dicho capítulo.

Se deroga

XVIII. Los que se reciban por herencia o legado, **que no excedan de quinientas mil unidades de inversión;**

XIX. Los donativos en los siguientes casos:

a) Entre cónyuges o los que perciban los descendientes de sus ascendientes en línea recta, **que no excedan de quinientas mil unidades de inversión;**

XXII. Los percibidos en concepto de alimentos por las personas físicas que tengan el carácter de acreedores alimentarios en términos de la legislación familiar aplicable.

XXVI. Se deroga.

XXVII. Los provenientes de actividades agrícolas, ganaderas, silvícolas o pesqueras, siempre que en el año de calendario los mismos no excedan de 50 veces el salario mínimo general correspondiente al área geográfica del contribuyente elevado al año. Por el excedente se pagará el impuesto en los términos de esta ley.

XXVIII. (...)

La exención aplicable a los ingresos obtenidos por concepto de prestaciones de previsión social se limitará cuando la suma de los ingresos por la prestación de servicios personales subordinados o aquellos que reciban, por parte de las sociedades cooperativas, los socios o miembros de las mismas y el monto de la exención exceda de una cantidad equivalente a **quince** veces el salario mínimo general del área geográfica del contribuyente, elevado al año; cuando dicha suma exceda de la cantidad citada, solamente se considerará como ingreso no sujeto al pago del impuesto un monto hasta de un salario mínimo general del área geográfica del contribuyente, elevado al año. Esta limitación en ningún caso deberá dar como resultado que la suma de los ingresos por la prestación de servicios personales subordinados o aquellos que reciban, por parte de las sociedades cooperativas, los socios o miembros de las mismas y el importe de la exención, sea inferior a siete veces el salario mínimo general del área geográfica del contribuyente, elevado al año.

Artículo 113. ...

Las retenciones a que se refiere este artículo, que se hagan a los servidores públicos de las entidades federativas y de los municipios, serán 100 por ciento participables

Artículo 123. (...)

I. a VI. (...)

VII. (Se deroga)

Artículo 127. (...)

Contra el pago provisional determinado conforme a este artículo, se acreditarán los pagos provisionales del mismo efectuados con anterioridad **y los pagos efectuados por el impuesto local sobre los ingresos por actividades empresariales o servicios profesionales.**

Artículo 133. (...)

I. a XVI. (...)

XVII. (Se deroga)

XVIII. a XX. ...

Artículo 136-Bis. Las entidades federativas con las que se celebre el convenio de coordinación para la administración del impuesto establecido en esta sección, deberán cobrar el impuesto respectivo, mediante el cobro de los pagos provisionales y del impuesto del ejercicio.

Las entidades federativas recibirán como incentivo el cien por ciento de la recaudación que obtengan.

Para los efectos de este artículo, cuando los contribuyentes tengan establecimientos, sucursales o agencias, en dos o más entidades federativas, efectuarán los pagos mensuales a que se refiere este artículo a cada entidad federativa en la proporción que representen los ingresos de dicha entidad federativa respecto al total de sus ingresos.

Artículo 142. Las personas que obtengan ingresos por los conceptos a que se refiere este capítulo, podrán efectuar las siguientes deducciones:

I. Los pagos efectuados por el impuesto predial correspondiente al año de calendario sobre dichos inmuebles, así como por las contribuciones locales de mejoras, de planificación o de cooperación para obras públicas que afecten a los mismos.

Artículo 143. (...)

El pago provisional se determinará aplicando la tarifa que corresponda conforme a lo previsto en el tercer párrafo del artículo 127 de esta ley, a la diferencia que resulte de disminuir a los ingresos del mes o del trimestre por el que se efectúa el pago, el monto de las deducciones a que se refiere el artículo 142 de la misma, correspondientes al mismo periodo. **Asimismo se acreditarán como**

pagos provisionales, el impuesto local pagado sobre los ingresos por otorgar el uso o goce temporal de bienes inmuebles.

Artículo 148. (...)

I. y II. (...)

III. Los gastos notariales, impuestos y derechos, por escrituras de adquisición y de enajenación, pagados por el enajenante. Asimismo, serán deducibles los pagos efectuados con motivo del avalúo de bienes inmuebles.

Artículo 154. Los contribuyentes que obtengan ingresos por la enajenación de bienes inmuebles, efectuarán pago provisional por cada operación, aplicando la tarifa que se determine conforme al siguiente párrafo a la cantidad que se obtenga de dividir la ganancia entre el número de años transcurridos entre la fecha de adquisición y la de enajenación, sin exceder de 20 años. El resultado que se obtenga conforme a este párrafo se multiplicará por el mismo número de años en que se dividió la ganancia, siendo el resultado el impuesto que corresponda al pago provisional, **al cual se le podrá acreditar el impuesto local por los ingresos por enajenación de bienes inmuebles.**

Artículo 165. Las personas físicas **no** acumularán a sus demás ingresos, los percibidos por dividendos o utilidades. Asimismo, **dichas personas físicas considerarán como impuesto sobre la renta definitivo el determinado en los términos del artículo 11 de esta ley.** Se deberá solicitar la constancia a que se refiere la fracción XIV del artículo 86 de esta ley, **en informar en la declaración anual, las cantidades retenidas por impuesto sobre la renta y el monto de los dividendos o utilidades obtenidas.**

Artículo 167. Se entiende que, entre otros, son ingresos en los términos de este capítulo los siguientes:

(...)

XIX. Los que se obtengan por la enajenación de acciones emitidas por sociedades mexicanas cuando su enajenación se realice a través de bolsas de valores concesionadas en los términos de la Ley del Mercado de Valores o acciones emitidas por sociedades extranjeras cotizadas en dichas bolsas de valores, una vez realizadas las deducciones siguientes:

1. Al precio de venta de la acción se le deducirá el costo de adquisición de la misma, incluso las comisiones cobradas por el intermediario, o bien el promedio de costo de adquisición de las acciones de esa emisora, en caso de haberse realizado su adquisición en más de un acto de compra. El costo de adquisición de las acciones será calculado conforme el último párrafo del artículo 24 de esta ley debiendo el intermediario financiero proporcionar una constancia a la persona física enajenante respecto de dicho costo. La diferencia obtenida con este procedimiento se actualizará conforme lo establece el artículo 7 de esta ley.

2. Cuando el resultado obtenido sea positivo se considerará una ganancia por concepto de la enajenación de acciones en un mercado de valores reconocido. Al ingreso gravable obtenido por el procedimiento descrito se le aplicará una tasa de siete por ciento por concepto de impuesto sobre la renta, en caso de que el tiempo entre la adquisición de las acciones y su venta sea mayor a doce meses, mismo que deberá ser retenido por las casas de bolsa o

intermediarios a través de los cuales se realice la operación de venta, entregándose un comprobante fiscal de la retención al contribuyente. En caso de que el tiempo promedio transcurrido entre la adquisición y la venta de las acciones sea de doce meses o menor, se aplicará una tasa de 17 por ciento, reteniéndose de igual manera la contribución por el intermediario bursátil y entregando un comprobante a la persona física enajenante.

3. En el caso de que el valor de venta de las acciones sea inferior al valor promedio de compra de las mismas, las pérdidas calculadas con método similar al descrito para conocer las ganancias gravables, en la fracción 1 anterior, serán acreditables contra el total del Impuesto Sobre la Renta a cargo del contribuyente en el año fiscal en que se realice la venta, y en los subsiguientes, hasta por un máximo de cinco años en total.

4. El contribuyente informará en su declaración anual del impuesto sobre la renta los ingresos obtenidos por el concepto descrito en esta fracción y las retenciones que le fueran realizadas por los intermediarios bursátiles, para cada una de las transacciones, sin embargo estos ingresos no deberán acumularse a los restantes que obtenga el contribuyente durante el ejercicio fiscal, por los demás conceptos especificados en la Ley, por lo cual los ingresos gravados conforme lo descrito en la fracción 2 anterior, no tendrá efecto de acumulación al impuesto sobre la renta que deberá pagarse por los restantes conceptos de la ley, en su caso. En caso de registrarse pérdidas se procederá como se ha descrito en la fracción 3 anterior.

5. Los residentes en el extranjero que inviertan en los mercados de valores de México, podrán beneficiarse de los acuerdos internacionales para evitar la doble tributación que el gobierno de México tenga vigentes con otros gobiernos extranjeros.

XX. Los ingresos que deriven de la enajenación de acciones emitidas por sociedades mexicanas o de títulos que representen exclusivamente a dichas acciones, en bolsas de valores ubicadas en mercados extranjeros reconocidos a que se refiere la fracción II del artículo 16-C del Código Fiscal de la Federación, pagarán la tasa de 17 por ciento. Los contribuyentes serán responsables de incluir en su declaración anual del impuesto sobre la renta en México, en el apartado correspondiente, cada una de las enajenaciones realizadas en los mercados de valores en mercados reconocidos en el extranjero, declarando las ganancias obtenidas, deduciendo las pérdidas a que hubiere lugar, y realizando los pagos correspondientes en forma anual. En todo caso deberán comprobarse en forma fehaciente las enajenaciones, ganancias, y en su caso las pérdidas. En los casos en que las bolsas de valores se ubiquen en países con los que existan acuerdos intergubernamentales de coordinación fiscal para evitar la doble tributación, los contribuyentes podrán acogerse a los beneficios a que hubiere lugar.

XXI. Los ingresos que las personas físicas obtengan por la enajenación de acciones fuera de las bolsas señaladas, las efectuadas en ellas como operaciones de registro o cruces protegidos o con cualquiera otra denominación que impidan que las personas que realicen las enajenaciones acepten ofertas más competitivas de las que reciban antes y durante el periodo en que se ofrezcan para su enajenación, aun y cuando la Comisión Nacional Bancaria y de Valores les hubiese dado el trato de operaciones concertadas en bolsa de conformidad con el artículo 179 de la Ley del Mercado de Valores, así como en los casos de fusión o de escisión de sociedades, las acciones que se enajenen y que se hayan obtenido del canje efectuado de las acciones de las sociedades fusionadas o escidente, se acumularán al total de ingresos obtenidos por otros conceptos por las personas físicas con actividades empresariales y profesionales, y para la determinación de los pagos del impuesto sobre la renta a que den lugar, las obligaciones de declaración, y pagos, se sujetarán a lo que está dispuesto en el capítulo II, "De los ingresos por

actividades empresariales y profesionales”, sección I, “De las personas físicas con actividades empresariales y profesionales”, de esta ley.

Artículo 177. ...

Contra el impuesto calculado en los términos de este artículo, se podrán efectuar los siguientes acreditamientos:

I. y II. ...

III. El importe de los pagos efectuados durante el año de calendario de los impuestos locales sobre los ingresos por actividades empresariales o servicios profesionales; sobre los ingresos por otorgar el uso o goce temporal de bienes inmuebles y por los ingresos por enajenación de bienes inmuebles.

Artículo 190. Tratándose de la enajenación de acciones (...)

Tratándose de ingresos por la enajenación de acciones que se realice a través de la Bolsa Mexicana de Valores concesionada en los términos de la Ley del Mercado de Valores, y siempre que dichos títulos sean de los que se coloquen entre el gran público inversionista conforme a dichas reglas generales, el impuesto se pagará aplicándose las tasas establecidas en la fracción XIX del artículo 167 de esta ley.

Párrafo 11 (Se deroga).

Los intermediarios enterarán las retenciones efectuadas conforme al párrafo anterior, a más tardar el día 17 del mes inmediato siguiente a aquel en el que se efectúa la enajenación correspondiente.

Sólo para evitar la doble tributación no se pagará el impuesto a que se refiere este artículo, por los ingresos de las personas físicas o morales residentes en el extranjero que deriven de la enajenación de acciones emitidas por sociedades mexicanas o extranjeras en bolsas de valores concesionadas en los términos de la Ley del Mercado de Valores, o de acciones emitidas por sociedades mexicanas cotizadas en bolsas de valores ubicadas en mercados de amplia bursatilidad de países con los que México tenga celebrado un tratado para evitar la doble tributación.

Artículo 216-Bis. (...)

I. y II. (...)

a) (...)

i (...)

1 (...)

2. El valor de los activos fijos será el monto pendiente por depreciar, calculado de conformidad con lo siguiente:

i) ...

ii) El monto pendiente por depreciar se calculará disminuyendo del monto original de la inversión, determinado conforme a lo dispuesto en el inciso anterior, la cantidad que resulte de aplicar a este último monto los por cientos máximos autorizados previstos en los artículos 40, 41, 42, 43 y demás aplicables de esta ley, según corresponda al bien de que se trate, sin que en ningún caso se pueda aplicar lo dispuesto en el artículo 51 de la Ley del Impuesto Sobre la Renta vigente hasta 1998. Para efectos de este subinciso, se deberá considerar la depreciación por meses completos, desde la fecha en que fueron adquiridos hasta el último mes de la primera mitad del ejercicio por el que se determine la utilidad fiscal. Cuando el bien de que se trate haya sido adquirido durante dicho ejercicio, la depreciación se considerará por meses completos, desde la fecha de adquisición del bien hasta el último mes de la primera mitad del periodo en el que el bien haya sido destinado a la operación en cuestión en el referido ejercicio.

iii) (...)

3. a 6. (...)

III. (...)

Artículo 220. (Se deroga)

Artículo 221. (Se deroga)

Artículo 221-A. (Se deroga)

Artículo 225. (Se deroga)

Artículo Tercero. Se **reforma** el artículo 1o., primer párrafo; se deroga la fracción IV del artículo 4, el segundo párrafo del artículo 7, el segundo párrafo del artículo 9, la sección II “Del acreditamiento del impuesto sobre la renta por las sociedades que consolidan fiscalmente”, en consecuencia se **derogan** los artículos 12, 13 y 14, todos de la **Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única**, para quedar como sigue:

Artículo 1. Están obligadas al pago del impuesto empresarial a tasa única, las personas físicas y las morales residentes en territorio nacional, así como los residentes en el extranjero con establecimiento permanente en el país, por los ingresos que obtengan, independientemente del lugar en donde se generen y cuyos ingresos acumulables para efectos del impuesto sobre la renta hayan sido iguales o superiores a un monto equivalente a \$500, 000, 0000.00, en el ejercicio inmediato anterior o en el caso de iniciar operaciones, estimen que obtendrán tal cantidad, por la realización de las siguientes actividades:

(...)

Artículo 4. No se pagará el impuesto empresarial a tasa única por los siguientes ingresos:

I. a III. (...)

IV. (Se deroga)

V. a VII. (...)

Artículo 7. El impuesto empresarial a tasa única se calculará por ejercicios y se pagará mediante declaración que se presentará ante las oficinas autorizadas en el mismo plazo establecido para la presentación de la declaración anual del impuesto sobre la renta.

(Se deroga)

Artículo 9. Los contribuyentes efectuarán pagos provisionales mensuales a cuenta del impuesto empresarial a tasa única del ejercicio, mediante declaración que presentarán ante las oficinas autorizadas en el mismo plazo establecido para la presentación de la declaración de los pagos provisionales del impuesto sobre la renta.

(Se deroga)

El pago provisional se determinará restando de la totalidad de los ingresos percibidos a que se refiere esta ley en el periodo comprendido desde el inicio del ejercicio y hasta el último día del mes al que corresponde el pago, las deducciones autorizadas correspondientes al mismo periodo.

Al resultado que se obtenga conforme al párrafo anterior, se le aplicará la tasa establecida en el artículo 1 de esta ley.

Los fideicomisos a que se refiere el artículo 223 de la Ley del Impuesto sobre la Renta no tendrán la obligación de efectuar los pagos provisionales a que se refiere este artículo.

Sección IIDel Acreditamiento del Impuesto sobre la Renta por las Sociedades que consolidan fiscalmente

(Se deroga)

Artículo 12. (Se deroga)

Artículo 13. (Se deroga)

Artículo 14. (Se deroga)

Artículo Cuarto. Se **reforman** los artículos 36 fracción I inciso g), el 36 Bis, primer párrafo, 39 fracción III y 69, segundo párrafo, del **Código Fiscal de la Federación**, para quedar como sigue:

Artículo 33. Las autoridades fiscales para el mejor cumplimiento de sus facultades, estarán a lo siguiente:

I. Proporcionarán asistencia gratuita a los contribuyentes y para ello procurarán:

a) a f) (...)

g) Publicar anualmente las resoluciones dictadas por las autoridades fiscales que establezcan disposiciones de carácter general agrupándolas de manera que faciliten su conocimiento por parte de los contribuyentes; se podrán publicar **adicionalmente sólo dos modificaciones a la resolución anual** cuyos efectos se limitan a periodos inferiores a un año. Las resoluciones

que se emitan conforme a este inciso y que se refieran a sujeto, objeto, base, tasa o tarifa, no generarán obligaciones o cargas adicionales a las establecidas en las propias leyes fiscales.

h) (...)

II. y III. (...)

Artículo 36 Bis. Las resoluciones administrativas de carácter individual o dirigidas a agrupaciones, dictadas en materia de impuestos, surtirán sus efectos en el ejercicio fiscal del contribuyente en el que se otorguen o en el ejercicio inmediato anterior, cuando se hubiera solicitado la resolución, y ésta se otorgue en los tres meses siguientes al cierre del mismo. **Estas resoluciones no podrán autorizar o determinar un régimen fiscal.**

Artículo 39. El Ejecutivo federal mediante resoluciones de carácter general podrá:

I. Condonar o eximir, total o parcialmente, el pago de contribuciones y sus accesorios, autorizar su pago a plazo, diferido o en parcialidades, cuando se haya afectado o trate de impedir que se afecte la situación de algún lugar o región del país, una rama de actividad, la producción o venta de productos, o la realización de una actividad, así como en casos de catástrofes sufridas por fenómenos meteorológicos, plagas o epidemias y crisis económicas que sean consideradas por el Congreso de la Unión como de emergencia nacional, sectorial o regional para proteger empleos.

Sin que las facultades otorgadas en esta fracción puedan entenderse referidas a los casos en que la afectación o posible afectación a una determinada rama de la industria obedezca a lo dispuesto en una ley tributaria federal o tratado internacional.

II. ...

III. Otorgar los subsidios o estímulos fiscales, que expresamente le faculte la Ley de Ingresos de la Federación, los cuales tendrán la misma vigencia de dicha ley.

Artículo 69. (...)

La reserva a que se refiere el párrafo anterior no será aplicable tratándose de las investigaciones sobre conductas previstas en el artículo 400 Bis del Código Penal Federal, que realice la Secretaría de Hacienda y Crédito Público ni cuando, para los efectos del artículo 26 de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, la autoridad requiera intercambiar información con la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios de la Secretaría de Salud. De igual forma no se considerará violación a lo dispuesto en el párrafo anterior la información proporcionada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a las comisiones de Hacienda y Crédito Público, de Presupuesto y Cuenta Pública, de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación y de investigación a que se refiere el artículo 93 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del Congreso de la Unión, sobre información fiscal de contribuyentes, protegiendo los datos personales, para realizar estudios y dictámenes de evaluación económica de los ingresos y los egresos federales, ejercer las facultades de fiscalización de los recursos públicos y realizar la investigación objeto de las mismas.

Artículo Quinto. Se **reforman** los artículos 14 fracción III; 22 primer párrafo y 24 fracción I; se **adiciona** las fracciones IV y V al artículo 22, de la **Ley del Servicio de Administración Tributaria**, para quedar como sigue:

Artículo 14. El presidente del Servicio de Administración Tributaria tendrá las atribuciones siguientes:

I. y II. (...)

III. Expedir las disposiciones administrativas necesarias para aplicar eficientemente la legislación fiscal y aduanera, sin que estas puedan autorizar o determinar un régimen fiscal, haciendo del conocimiento de la Junta de Gobierno en todos los casos;

IV. y V. ...

Artículo 22. El Servicio de Administración Tributaria estará obligado a proporcionar los datos estadísticos necesarios para que el Ejecutivo federal proporcione la información siguiente al Congreso de la Unión y en los sitios de Internet de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y del Servicio de Administración Tributaria, los cuales se pondrán a disposición de la población en general.

I. a III. (...)

IV. Información relacionada con los diferentes tratamientos fiscales especiales: sector primario, transporte, maquila-Immex, inversión extranjera, doble tributación, recintos fiscales especializados, repecos y los que se encuentren vigentes, que incluyan por lo menos para cada uno: número de contribuyentes beneficiados, recaudación aportada por tipo de impuestos –ISR personas morales, personas físicas y retención de impuestos, IVA, otros, incluyendo seguridad social–, empleos generados, balanza comercial.

V. En los sitios de Internet de la dependencia, pondrán a disposición de la población, la información en bases de datos en el programa Excel de las series históricas disponibles de cada una de las variables incluidas en los puntos anteriores.

Artículo 24. El Servicio de Administración Tributaria proporcionará a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público los datos estadísticos necesarios para que el Ejecutivo federal informe en una sección específica en los informes trimestrales a que se refiere la fracción II del artículo 22 de esta ley, lo relativo a

I. Recaudación, saldos de los créditos fiscales, devolución de impuestos, compensación de impuestos, número de contribuyentes, por sector de actividad y por tamaño de contribuyente, el desglose deberá permitir conocer el comportamiento de cada impuesto, por tipo y por tamaño de contribuyente, por tratamiento fiscal y por sector de actividad, con el siguiente desglose:

Universo de contribuyentes obligados, número de contribuyentes que presentó declaración y recaudación neta (menos devoluciones efectuadas en el periodo)

Personas morales Grandes contribuyentes, por sector de actividad

IVA

ISR propio

ISR retención de impuestos

Otros

Régimen normal, por sector de actividad y a su vez por rangos de ingresos

IVA

ISR propio

ISR retención de impuestos

Otros

Régimen simplificado

Maquila-Immex por sector de actividad y a su vez por rangos de ingresos

IVA

ISR propio

ISR retención de impuestos

Otros

Primario por rangos de ingresos

IVA

ISR propio

ISR retención de impuestos

Otros

Transporte por rangos de ingresos

IVA

ISR propio

ISR retención de impuestos

Otros

Régimen intermedio. Personas físicas con actividad empresarial, por sector de actividad y rangos de ingresos.

IVA

ISR propio

ISR retención de impuestos

Otros

Régimen pequeños contribuyentes

IVA

ISR propio

ISR retención de impuestos

Otros

Siguiendo el mismo esquema se deberá presentar el comportamiento de las devoluciones de impuestos efectuadas en el periodo correspondiente al informe

II. a XIX. (...)

Artículo Sexto. Se **reforman** los artículos 2o., párrafos primero, quinto y décimo quinto; 2o.-A, fracción III; 32, primer y segundo párrafo; 33, primer párrafo, incisos a), b), segundo, tercer párrafo y fracción IV; 34 primer párrafo, fracción V, antepenúltimo y último párrafos; 35, primer párrafo, incisos a), b), c), d), segundo, tercero y cuarto párrafos; y 44 primer párrafo; se **adicionan** las fracciones IX, X y XI al artículo 25; artículos 47-A; 47-B; 47-C y un último párrafo al artículo 48 todos de la **Ley de Coordinación Fiscal**, para quedar como sigue:

Capítulo I De las Participaciones de los Estados, Municipios y Distrito Federal en Ingresos Federales

Artículo 2o. El Fondo General de Participaciones se constituirá con 25 por ciento de la recaudación federal participable que obtenga la federación en un ejercicio.

El Fondo General de Participaciones se distribuirá conforme a la fórmula siguiente:

$$P_{i,t} = P_{i,07} + \Delta FGP_{07,t} (0.4C1_{i,t} + 0.3C2_{i,t} + 0.3C3_{i,t})$$

Donde:

IEi,t es la información relativa a la recaudación de impuestos y derechos locales de la entidad i en el año t contenida en la última cuenta pública oficial. Para tal efecto, se considerarán impuestos y derechos locales; el impuesto predial, los derechos por suministro de agua, impuesto sobre traslado de dominio. La Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales podrá aprobar otros impuestos y derechos respecto de los cuales exista información certera y verificable, atendiendo a criterios de equidad entre las entidades federativas.

Artículo 20.-A. En el rendimiento de las contribuciones que a continuación se señalan, participarán los municipios, en la forma siguiente:

I. y II. (...)

III. 1.5 por ciento de la recaudación federal participable, en la siguiente forma:

a) y b) (...)

Capítulo V De los Fondos de Aportaciones Federales

Artículo 25. (...)

I. a VIII. (...)

IX. Fondo de Aportaciones para el Apoyo de la Recaudación de Contribuciones Inmobiliarias.

X. Fondo de Aportaciones para la Atención Preventiva y Correctiva de Problemas de Salud Pública y Adicciones.

XI. Fondo de Aportaciones para la Protección y Generación de Empleos con Fomento Económico en los Estados y en el Distrito Federal.

Artículo 32. El Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social se determinará anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación con recursos federales por un monto equivalente, sólo para efectos de referencia, a **2.57 por ciento** de la recaudación federal participable a que se refiere el artículo 2o. de esta ley, según estimación que de la misma se realice en el propio presupuesto, con base en lo que al efecto establezca la Ley de Ingresos de la Federación para ese ejercicio. Del total de la recaudación federal participable, **0.311484 por ciento** corresponderá al Fondo para la Infraestructura Social Estatal y del **Distrito Federal** y **2.258516 por ciento** al Fondo para Infraestructura Social Municipal y de las **Demarcaciones Territoriales**.

Este fondo se enterará mensualmente en los primeros diez meses del año por partes iguales a los estados y al **Distrito Federal** por conducto de la federación y a los municipios y **demarcaciones territoriales**, a través de los estados y del **Distrito Federal**, respectivamente, de manera ágil y directa, sin más limitaciones ni restricciones, incluyendo las de carácter administrativo, que las correspondientes a los fines que se establecen en el artículo 33 de esta ley.

Para efectos del entero a que se refiere el párrafo anterior no procederán los anticipos a que se refiere el segundo párrafo del artículo 7o. de esta ley.

Artículo 33. Las aportaciones federales que con cargo al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social reciban los estados y el **Distrito Federal**, los municipios y **demarcaciones territoriales**, se destinarán exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a sectores de su población que se encuentren en condiciones de rezago social y pobreza extrema en los siguientes rubros:

- a) Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las **Demarcaciones Territoriales**: agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización municipal, electrificación rural y de colonias pobres, infraestructura básica de salud, infraestructura básica educativa, mejoramiento de vivienda, caminos rurales, e infraestructura productiva rural; y
- b) Fondo de Infraestructura Social Estatal y del **Distrito Federal**: obras y acciones de alcance o ámbito de beneficio regional o intermunicipal.

En caso de los municipios y de las demarcaciones territoriales, éstos podrán disponer de hasta un 2 por ciento del total de recursos del Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las **Demarcaciones Territoriales** que les correspondan para la realización de un programa de desarrollo institucional. Este programa será convenido entre el Ejecutivo federal, a través de la Secretaría de Desarrollo Social, el gobierno estatal y el del **Distrito Federal** correspondiente y el municipio y **demarcaciones territoriales** de que se trate.

Adicionalmente, los estados y el **Distrito Federal**, y municipios y **demarcaciones territoriales** podrán destinar hasta el 3 por ciento de los recursos correspondientes en cada caso, para ser aplicados como gastos indirectos a las obras señaladas en el presente artículo. Respecto de dichas aportaciones, los estados y el **Distrito Federal**, los municipios y las **demarcaciones territoriales** deberán

I. a III. (...)

IV. Proporcionar a la Secretaría de Desarrollo Social la información que sobre la utilización del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social le sea requerida. En el caso de los municipios y de las **demarcaciones territoriales** lo harán por conducto de los estados y del **Distrito Federal** respectivamente.

V. (...)

Artículo 34. El Ejecutivo federal, a través de la Secretaría de Desarrollo Social, distribuirá el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social entre los estados y el **Distrito Federal**, considerando criterios de pobreza extrema, conforme a la siguiente fórmula y procedimientos:

I. a IV. (...)

V. (...)

Al sumar el valor de MCHj para todos los hogares en pobreza extrema de la **entidad federativa**, se obtiene la Masa Carencial de la Entidad, determinada por la siguiente fórmula:

En donde:

MCEk = Masa Carencial de la **entidad federativa** k;

MCHjk = Masa Carencial del Hogar j en pobreza extrema en la **entidad federativa** k; y,

jk = Número total de hogares pobres extremos en la **entidad federativa** k.

Una vez determinada la masa I carencial de la **entidad federativa**, se hace una agregación similar de todos los estados y el **Distrito Federal** para obtener la Masa Carencial Nacional.

Cada una de las masas carenciales de las entidades federativas se divide entre la Masa Carencial Nacional, MCN, para determinar la participación porcentual que del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social le corresponde a cada **entidad federativa**, como lo indica la siguiente fórmula:

En donde:

PEk = Participación porcentual de la **entidad** k;

MCEk = masa carencial de la **entidad** k; y

MCN = masa carencial nacional.

Así, la distribución del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social se realiza en función de la proporción que corresponda a cada **entidad federativa** de la pobreza extrema a nivel nacional, según lo establecido.

Para efectos de la formulación anual del proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, el Ejecutivo federal, por conducto de la Secretaría de Desarrollo Social, publicará, en el mes de octubre de cada año, en el Diario Oficial de la Federación, las normas establecidas para necesidades básicas (Zw) y valores para el cálculo de esta fórmula y estimará los porcentajes de participación porcentual (Pek) que se asignará a cada **entidad federativa**.

Artículo 35. Los estados y el **Distrito Federal** distribuirán entre los municipios y las **demarcaciones territoriales** los recursos del Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales, con una fórmula igual a la señalada en el artículo anterior, que enfatice el carácter redistributivo de estas aportaciones hacia aquellos municipios y **demarcaciones territoriales** con mayor magnitud y profundidad de pobreza extrema. Para ello, utilizarán la información estadística más reciente de las variables de rezago social a que se refiere el artículo anterior, publicada por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía. En los casos en que la disponibilidad de información no permita la aplicación de la fórmula antes señalada, se utilizarán las siguientes cuatro variables sumadas y ponderadas con igual peso cada una de ellas:

- a) Población ocupada del municipio o **demarcación territorial** que perciba menos de dos salarios mínimos respecto de la población del estado o del **Distrito Federal** en similar condición;
- b) Población municipal o **demarcación territorial** de 15 años o más que no sepa leer y escribir respecto de la población del estado o del **Distrito Federal** en igual situación;

c) Población municipal o demarcación territorial que habite en viviendas particulares sin disponibilidad de drenaje conectado a fosa séptica o a la calle, respecto de la población estatal o del **Distrito Federal** sin el mismo tipo de servicio; y

d) Población municipal o demarcación territorial que habite en viviendas particulares sin disponibilidad de electricidad, entre la población del estado o del **Distrito Federal** en igual condición.

Con objeto de apoyar a los estados y al Distrito Federal en la aplicación de sus fórmulas, la Secretaría de Desarrollo Social publicará en el Diario Oficial de la Federación, en los primeros quince días del ejercicio fiscal de que se trate, las variables y fuentes de información disponibles a nivel municipal y de las **demarcaciones territoriales** para cada estado y el **Distrito Federal**.

Los estados y el **Distrito Federal**, con base en los lineamientos anteriores y previo convenio con la Secretaría de Desarrollo Social, calcularán las distribuciones del Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las **Demarcaciones Territoriales** correspondientes a sus municipios y demarcaciones territoriales, debiendo publicarlas en sus respectivos órganos oficiales de difusión a más tardar el 31 de enero del ejercicio fiscal aplicable, así como la fórmula y su respectiva metodología, justificando cada elemento.

Los estados y el Distrito Federal deberán entregar a sus respectivos municipios y **demarcaciones territoriales** los recursos que les corresponden conforme al calendario de enteros en que la federación lo haga a los estados y el **Distrito Federal**, en los términos del penúltimo párrafo del artículo 32 de la presente ley. Dicho calendario deberá comunicarse a los gobiernos municipales y a las **demarcaciones territoriales** por parte de los gobiernos estatales y del **Distrito Federal** publicarse por estos últimos a más tardar el día 31 de enero de cada ejercicio fiscal, en su respectivo órgano de difusión oficial.

Artículo 44. El Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal se constituirá con cargo a recursos Federales, mismos que serán determinados anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación, **sólo para efectos de referencia**, a 1.0 por ciento de la recaudación federal participable a que se refiere el artículo 2º de esta ley, según estimación que de la misma se realice en el propio presupuesto, con base en lo que al efecto establezca la Ley de Ingresos de la Federación para ese ejercicio. La Secretaría de Seguridad Pública formulará a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público una propuesta para la integración de dicho Fondo.

Artículo 47-A. El Fondo de Aportaciones para el Apoyo de la Recaudación de Contribuciones Inmobiliarias se determinará anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente con recursos federales por un monto equivalente a 0.35 por ciento de la recaudación federal participable a que se refiere el artículo 2o. de esta ley.

Los montos del fondo a que se refiere este artículo se enterarán mensualmente por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a los Estados y al Distrito Federal de manera ágil y directa.

La distribución del Fondo se realizará a las entidades federativas, con base en un coeficiente efectivo que se obtendrá de los Coeficientes C2 y C3 a que se refiere el artículo 2o. de esta ley, bajo la siguiente fórmula:

$$CE_{i,t} = \frac{\Delta FGP_{07,t} (0.3C_{2,i,t} + 0.3C_{3,i,t})}{\sum_i (\Delta FGP_{07,t} (0.3C_{2,i,t} + 0.3C_{3,i,t}))}$$

Donde:

C_{2i,t} y **C_{3i,t}** son los coeficientes de distribución del Fondo General de Participaciones de la entidad *i* en el año en que se efectúa el cálculo, a que hace referencia el artículo 2o. de esta ley.

Δfgp07,t es el crecimiento en el Fondo General de Participaciones entre 2007 y el año *t*.

El Fondo de Aportaciones para el Apoyo de la Recaudación de Contribuciones Inmobiliarias tiene como objeto apoyar la modernización del catastro para fortalecer la recaudación de contribuciones a la propiedad inmobiliaria de las entidades federativas, considerando los ingresos inherentes al suelo nacional, como son entre otros la Zofemat, el suelo ejidal y los cuerpos de agua dulce.

Artículo 47-B. El Fondo de Aportaciones para la Atención Preventiva y Correctiva de Problemas de Salud Pública y Adicciones se determinará anualmente con recursos federales por un monto equivalente a 10 por ciento de la recaudación que determine la Ley de Ingresos del ejercicio fiscal correspondiente respecto al impuesto especial sobre producción y servicios (IEPS) relativo a tabacos labrados, bebidas alcohólicas, y cervezas y bebidas refrescantes.

$$FS_{i,t} = (.35C_1 + .35C_2 + .30C_3)IEPS_{i,Asig}$$

En donde:

$$C_1 = \frac{SobOb_i}{\sum_i SobOb_i}$$

$$C_2 = .65 \left(\frac{FA_i}{\sum_i FA_i} \right) + .35 \left(\frac{ExpHTA_i}{\sum_i ExpHTA_i} \right)$$

$$C_3 = \frac{AbDep_i}{\sum_i AbDep_i}$$

Considerando que:

FS_{i,t} corresponde al monto de los recursos con cargo al Fondo de Salud que le corresponde a la entidad federativa *i*, durante el año fiscal *t*.

IEPS_{t,Asig} se refiere a la asignación total de recursos que conforman el Fondo de Salud, de acuerdo a lo establecido en este artículo.

SobObi es el número de personas estimadas en la entidad federativa *i*, mayor a 5 años, con sobrepeso y obesidad, conforme a los datos generados en la última Encuesta Nacional de Salud y Nutrición.

FAi es el número de personas estimadas en la entidad federativa *i*, de 18 a 65 años (adultos), que se considera como fumador activo, conforme a los datos generados en la última Encuesta Nacional de Adicciones.

ExpHTAi es el número de personas estimadas en la entidad federativa *i*, de 18 a 65 años (adultos), que nunca han fumado y que se encontraron expuestos al humo de tabaco ambiental (HTA), conforme a los datos generados en la última Encuesta Nacional de Adicciones.

AbDepi es el número de personas estimadas en la entidad federativa *i*, de 18 a 65 años (adultos), que presentan abuso y dependencia al consumo de alcohol, conforme a los datos generados en la última Encuesta Nacional de Adicciones.

El Fondo de Aportaciones para la Atención Preventiva y Correctiva de Problemas de Salud Pública y Adicciones tiene por objeto destinar los recursos que se recauden por concepto del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios aplicable a tabaco, bebidas alcohólicas, refrescos y alimentos vacíos, para cubrir los gastos que genera la atención de las enfermedades asociadas con la obesidad y las adicciones de tabaquismo y alcoholismo; gastos derivados de campañas para su prevención; a la inversión en infraestructura física hidráulica en las escuelas públicas; Y a percepciones de los servidores públicos encargados de proporcionar los servicios de salud.

Artículo 47-C. El Fondo de Aportaciones para la Protección y Generación de Empleos con Fomento Económico en los estados y en el Distrito Federal se determinará anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación con recursos por un monto equivalente, sólo para efectos de referencia, al 1.0 por ciento de la recaudación federal participable.

$$FAGEFE_{i,t} = (.20C_1 + .30C_2 + .35C_3 + .15C_4)FAGEFE_i$$

En donde:

$$C_1 = \left(\frac{MI_i}{\sum_i MI_i} \right)$$

$$C_2 = \left(\frac{PE_i}{\sum_i PE_i} \right)$$

$$C_3 = \left(\frac{ME_i}{\sum_i ME_i} \right)$$

$$C_4 = \left(\frac{\frac{1}{PIBpc_i}}{\sum_i \frac{1}{PIBpc_i}} \right)$$

Considerando que

$FAGEFEt$, es el total de recursos aportados al fondo para el año fiscal t , conforme lo establecido en este artículo.

$FAGEFEi,t$, son los recursos del Fondo de Aportaciones para la Protección y Generación de Empleos con Fomento Económico que le corresponde a la entidad federativa i , durante el año fiscal.

Mi es el número de unidades económicas en la entidad federativa i determinadas como Microempresas, con base en el personal ocupado total correspondiente al último Censo Económico elaborado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía y en la estratificación por número de trabajadores establecida en la Ley para el Desarrollo de la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa.

PEi es el número de unidades económicas en la entidad federativa i determinadas como pequeñas empresas, con base en el personal ocupado total correspondiente al último Censo Económico elaborado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía y en la estratificación por número de trabajadores establecida en la Ley para el Desarrollo de la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa.

MEi es el número de unidades económicas en la entidad federativa i determinadas como medianas empresas, con base en el personal ocupado total correspondiente al último censo económico elaborado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía y en la estratificación por número de trabajadores establecida en la Ley para el Desarrollo de la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa.

$PIBpci$ se refiere al producto interno bruto (PIB) per cápita de la entidad i , partiendo de la última información oficial del PIB por entidad federativa dada a conocer por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, así como de la cifra de población que para dicho año haya estimado el Consejo Nacional de Población.

El Fondo de Aportaciones para la Protección y Generación de Empleos con Fomento Económico en los Estados y en el Distrito Federal tiene por objeto destinar los recursos para coinversiones

rentables y productivas y al financiamiento o al subsidio a micros y pequeñas industrias; a productores agro-pecuarios; a cooperativas; a encadenamientos productivos y a pequeños comercios del régimen simplificado o a mercados públicos para que compitan contra: las prácticas monopólicas, los oligopolios, los corporativos de importación y las transnacionales de la comercialización.

Este fondo se enterará mensualmente en los primeros seis meses del año a los Estados de manera ágil y directa.

La administración y aplicación del fondo en los estados y en el Distrito Federal será a través de consejos Pro-T-G-E-Empleos, que no implicarán nuevas plazas burocráticas. Estarán integrados con la representación de: el gobierno estatal, universidades, consejos de ciencia o tecnología y organizaciones de los sectores productivos, que puedan sincronizar y armonizar los recursos y las acciones de los gobiernos con los recursos y las acciones de los sectores privado y social.

Artículo 48. ...

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

Las dependencias y entidades de la administración pública federal responsables de distribuir entre las entidades federativas los recursos correspondientes a las Aportaciones Federales a que se refiere el Capítulo V de esta ley, tiene la obligación de publicar, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el Diario Oficial de la Federación el porcentaje, fórmulas y variables utilizadas, así como el monto y el estimado, de ser el caso, que recibirá cada entidad federativa por dichos fondos, para cada ejercicio fiscal a más tardar el 31 de enero del ejercicio de que se trate.

Artículo Séptimo. Se **reforman** los artículos 63, párrafos primero y último, 64, fracciones II, III, IV y V, 65, fracciones I, II, III, IV, VI, VII y VIII, 66, fracciones I, II y III, 261, 263 y 264; y se **adiciona** un artículo 263 Bis, todos de la **Ley Federal de Derecho s**, para quedar como sigue:

Artículo 63. Por el estudio, trámite y resolución de cada solicitud de concesión o asignación minera, se pagarán los derechos que resulten de aplicar una cuota fija de \$40.00 al número de hectáreas que pretende amparar la solicitud:

Por el estudio, trámite y resolución de cada solicitud de prórroga de concesión minera, se pagará por concepto de derechos la misma cantidad que resulte de aplicar el criterio anterior.

Artículo 64. Por el estudio y trámite de las solicitudes relativas al ejercicio de los derechos que prevé la Ley Minera, se pagarán derechos conforme a las siguientes cuotas:

I. (...)

II. Reducción, división, identificación o unificación de superficie \$2,000.00

III. Agrupamiento de concesiones mineras, la incorporación o separación de éstas a uno o más de ellos \$1000.00.

IV. Expedición de duplicado del título de concesión o asignación minera \$500.00.

V. Inscripción en el registro de peritos mineros \$500.00.

Artículo 65. Por el estudio y trámite de actos, contratos o convenios sujetos a inscripción en el Registro Público de Minería, se pagarán derechos conforme a las siguientes cuotas:

I. Inscripción de actos, contratos o convenios relativos a la transmisión de la titularidad de concesiones mineras o de los derechos que de ellas deriven \$1000.00.

II. Cancelación de las inscripciones relativas a los actos, contratos o convenios a que alude la fracción interior \$500.00.

III. Inscripción de sociedades mineras \$2,000.00.

IV. Inscripción de las modificaciones estatutarias de dichas sociedades \$1000.00.

V. (...)

VI. Avisos notariales preventivos \$500.00

VII. Anotaciones preventivas para interrumpir la cancelación de las inscripciones de contratos o convenios sujetos a temporalidad \$500.00.

VIII. Revisión de la documentación que consigne las correcciones o aclaraciones requeridas para la inscripción o cancelación de los actos, contratos o convenios mencionados en las fracciones anteriores \$500.00.

Artículo 66. Por la expedición de planos de la cartografía minera, se pagarán derechos conforme a las siguientes cuotas:

I. Por cada plano a escala 1:50,000 que corresponda a las hojas topográficas del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática \$3,000.00.

II. Por cada porción de las hojas anteriores de 5 minutos de latitud y de longitud \$500.00.

III. Por cada porción a que se refiere la fracción anterior a escala 1:25,000 \$1000.00.

Artículo 261. Para los efectos del artículo 2 de la Ley de Coordinación Fiscal, la recaudación obtenida por el derecho ordinario sobre hidrocarburos, por el derecho especial sobre hidrocarburos **para campos en el** paleocanal de Chicontepec y por el derecho especial sobre hidrocarburos para campos en aguas profundas, a que se refieren los artículos 254, 257 Ter y 257 Quáter de esta ley, respectivamente, se considerará como recaudación federal participable.

Artículo 262. Están obligadas a pagar los derechos sobre minería que establece este capítulo todas las personas físicas o morales titulares de una concesión o que desarrollen trabajos relacionados con la exploración o explotación de sustancias o minerales sujetos a la aplicación de la Ley Minera.

Artículo 263. Los titulares de concesiones y asignaciones mineras pagarán semestralmente por cada hectárea o fracción concesionada o asignada, el derecho sobre minería, de acuerdo con las siguientes cuotas:

Rango de Superficie (Hectáreas) Límites		Años de vigencia Cuota por hectárea					
		Durante el primer y segundo año	Durante el tercer y cuarto año	Durante el quinto y sexto año	Durante el séptimo y octavo año	Durante el noveno y décimo año	A partir del décimo primer año
Inferior	Superior	Pesos "\$"	Pesos "\$"	Pesos "\$"	Pesos "\$"	Pesos "\$"	Pesos "\$"
1	30	5	7	12	23	51	85
31	100	6	8	13	25	53	90
101	500	7	9	14	27	55	95
501	1,000	8	10	15	29	57	100
1,001	5,000	9	11	16	30	58	105
5,001	50,000	10	12	17	31	59	110
50,001	En adelante	11	13	18	32	60	115

Artículo 263 Bis. Los titulares de concesiones y asignaciones mineras pagarán semestralmente en los meses de enero y julio, el derecho sobre explotación minera, aplicando la tasa de 5 por ciento sobre su producción bruta.

Para la atención del entorno ecológico y la problemática de los municipios donde se encuentren los depósitos minerales, se destinara el 50 por ciento de la recaudación obtenida a las entidades federativas y sus municipios.

El derecho sobre explotación minera al que se refiere el presente artículo, podrá ser acreditable contra el derecho sobre minería al que se refiere el artículo 263. Dicho acreditamiento sólo se efectuará en el ejercicio fiscal en el que se genere, por lo que en ningún caso podrá acreditarse en ejercicios posteriores.

Artículo 264. El derecho sobre minería a que se refiere el artículo 263 de la presente deberá pagarse por adelantado semestralmente en los meses de enero y julio de cada año. La entrega del título de concesión quedará condicionada al pago del semestre en curso o de su parte proporcional. Si este pago o el de cualquiera de los semestres sucesivos no se realizan al inicio del periodo correspondiente, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a través del Servicio de Administración Tributaria informará a la Secretaría de Economía para que proceda a emplazar al concesionario a efecto de que en un término de 60 días subsane la situación, en caso contrario se proceda a la cancelación de la concesión en términos de la Ley Minera y su reglamento.

Artículo Octavo. Se **reformen** los artículos 107, fracción I, incisos b), numeral ii) y último párrafo; se **adiciona** un inciso g) a la fracción VIII del artículo 42; una fracción III al artículo 85; un numeral iv), a la fracción I, inciso b) y párrafos cuarto y quinto en la fracción II del artículo 107, y un último párrafo al artículo 110, todos de la **Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria**, para quedar como sigue:

Artículo 42. ...

I. a VII. ...

VIII. ...

a) a f) ...

g) Durante el proceso de dictaminación del proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación enviado por el Ejecutivo, la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados deberá tomar en cuenta los resultados del Sistema de Evaluación del Desempeño señalados en los artículos 110 y 111 de la presente ley.

IX. ...

...

Artículo 85. ...

I. a II. ...

III. El Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal, se sujetará a lo siguiente:

a) La Secretaría de Educación Pública deberá:

i. Conciliar las cifras de matrícula escolar con las entidades federativas y enviar un reporte definitivo a la Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos de la Cámara de Diputados durante el primer semestre de cada año;

ii . Conciliar el número, tipo de plazas docentes, administrativas y directivas, y número de horas, de nivel básico y normal, por escuela, con las entidades federativas, determinando aquéllas que cuentan con registro de dicha Secretaría y las que sólo lo tienen en las entidades federativas;

iii . Incluir en su página de Internet la información que sea remitida a la Cámara de Diputados, particularmente respecto a:

1. Número y tipo de las plazas docentes, administrativas y directivas existentes, el nombre y la Clave Única de Registro de Población de quienes las ocupan, así como número de horas de nivel básico y normal, por centros de trabajo;

2. Movimientos que se realicen a dichas plazas, tales como altas, bajas y cambios en su situación;

3. Erogaciones realizadas por concepto de servicios personales vinculados a las plazas por centro de trabajo;

4. Relación de trabajadores comisionados por centro de trabajo, identificando el objeto y duración de la comisión;

5. El número y tipo de plaza que ocupan, así como el pago que reciben por concepto de servicios personales, en su caso, y analítico de plazas, tabuladores y catálogos de conceptos de percepciones y deducciones por cada entidad federativa;

iv . Coordinarse con las entidades federativas para que los pagos de nómina se realicen solamente a personal que cuente con Registro Federal de Contribuyentes completo, de acuerdo a las disposiciones aplicables. A solicitud del interesado, siempre que entregue copia del alta en el Registro Federal de Contribuyentes, los pagos no realizados por causa no imputable al personal, deberán serle reintegrados en un plazo no mayor a treinta días;

v. Enviar a la Cámara de Diputados durante el primer semestre de cada año el listado de nombres, plazas y de entidades federativas en las que identifique doble asignación salarial que no sea compatible geográficamente y reportar sobre la corrección de las irregularidades detectadas durante el tercer trimestre de cada año, y

vi. Vigilar el monto de las remuneraciones con cargo al fondo, informando a la Cámara de Diputados los casos en que superen los ingresos promedio de un docente en la categoría más alta del tabulador salarial correspondiente a cada entidad;

b) Las entidades federativas deberán:

i. Entregar a la Secretaría de Educación Pública toda la información prevista en el inciso a) de la presente fracción;

ii . Informar trimestralmente a la Secretaría de Educación Pública sobre el número total, nombres y funciones específicas del personal comisionado, así como el período de duración de la comisión, y publicar las listas correspondientes en su página de Internet;

iii . Informar trimestralmente a la Secretaría de Educación Pública los pagos realizados durante el período correspondiente por concepto de pagos retroactivos;

c) La Auditoría Superior de la Federación, dentro del marco de sus atribuciones, realizará una auditoría, luego de que haya concluido el ejercicio fiscal, sobre el cumplimiento de las obligaciones establecidas en los incisos a), b) y d) de la presente fracción. La Secretaría de la Función Pública brindará el apoyo que requiera la Auditoría Superior de la Federación. Asimismo, la Secretaría de Educación Pública y las entidades federativas proporcionarán la información y documentación necesarias para la realización de la auditoría, de acuerdo con su ámbito de competencia. Los resultados de la auditoría se enviarán a la Cámara de Diputados a más tardar en el mes de agosto de cada año, y se harán públicos en la página de Internet de la Auditoría Superior de la Federación;

d) Para evitar el mal uso, el desvío o la incorrecta aplicación de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal, la Secretaría de Educación Pública y las entidades federativas se sujetarán al Acuerdo por el que se establecen las

disposiciones de la materia, publicado el 26 de febrero de 2009, en el Diario Oficial de la Federación.

...

...

...

TÍTULO SEXTO De la Información, Transparencia y Evaluación

CAPÍTULO I De la Información y Transparencia

Artículo 107. El Ejecutivo federal, por conducto de la secretaría, entregará al Congreso de la Unión información mensual y trimestral en los siguientes términos:

I. (...)

a) y b) (...)

i) (...)

ii) La evolución de los ingresos tributarios y no tributarios, especificando el desarrollo de los ingresos petroleros y los no petroleros; la situación respecto a las metas de recaudación y una explicación detallada de la misma, así como el comportamiento de las participaciones federales para las entidades federativas. **El desglose deberá permitir conocer el comportamiento de cada impuesto, por tipo y por tamaño de contribuyente, por tratamiento fiscal y por sector de actividad, en los siguientes términos generales:**

A. Contribuyentes y aportación. En cada apartado proporcionar: universo de contribuyentes obligados, número de contribuyentes que presentó declaración y recaudación neta (menos devoluciones efectuadas en el periodo).

1. *Personas morales*

1.1. Grandes contribuyentes, por sector de actividad

1.1.1. IVA

1.1.2. ISR propio

1.1.3. ISR retención de impuestos

1.1.4. Otros

1.2. Régimen normal, por sector de actividad y a su vez por rangos de ingresos

1.2.1. IVA

1.2.2. ISR propio

1.2.3. ISR retención de impuestos

1.2.4. Otros

1.3. Régimen maquila-Immex por sector de actividad y a su vez por rangos de ingresos

1.3.1. IVA

1.3.2. ISR propio

1.3.3. ISR retención de impuestos

1.3.4. Otros

1.4. Régimen simplificado: transporte, por rangos de ingresos

1.4.1. IVA

1.4.2. ISR propio

1.4.3. ISR retención de impuestos

1.4.4. Otros

1.5. Régimen simplificado: campo, por rangos de ingresos

1.5.1. IVA

1.5.2. ISR propio

1.5.3. ISR retención de impuestos

1.5.4. Otros

2. *Personas físicas*

2.1. Régimen intermedio. Personas físicas con actividad empresarial, por sector de actividad y rangos de ingresos.

2.1.1. IVA

2.1.2. ISR propio

2.1.3. ISR retención de impuestos

2.1.4. Otros

2.2. Sueldos y salarios

2.1.1. IVA

2.1.2. ISR

2.1.3. Otros

3. Régimen pequeños contribuyentes por sector de actividad y rangos de ingresos.

3.1.1. IVA

3.1.2. ISR

3.1.3. Otros

B. Estímulos, devoluciones y crédito. Siguiendo el mismo esquema se deberá presentar el comportamiento de los estímulos y las devoluciones de impuestos efectuadas en el periodo correspondiente al informe

C. Proporcionará un informe sobre la contribución fiscal del ejercicio y número de contribuyentes en otros tratamientos especiales, como

1. *Recintos fiscales especializados.* Número de Empresas, otros contribuyentes, tamaño y sector de actividad.

1.1. IVA

1.2. ISR Propio

1.3. ISR Retención de impuestos

1.4. Otros

2. *Contribuyentes amparados bajo los acuerdos para evitar la doble tributación, por separado, personas morales y personas físicas.* Número de contribuyentes, tamaño y sector de actividad:

2.1. Nacionales

2.1.1. Operaciones en territorio nacional

2.1.1.1. IVA

2.1.1.2. ISR propio

2.1.1.3. ISR retención de impuestos

2.1.1.4. Otros

2.1.2. Operaciones en el exterior

2.1.2.1. ISR propio

2.1.2.2. Otros

2.2. Extranjeros con operaciones en México

2.2.1. Operaciones en territorio nacional

2.2.1.1. IVA

2.2.1.2. ISR propio

2.2.1.3. ISR retención de impuestos

3. Contribuyentes amparados bajo los esquemas de consolidación. Por número de contribuyentes y sector de actividad:

3.1. IVA

3.2. ISR enterado y diferido

3.3. ISR retención de impuestos

3.4. Otros

Asimismo, deberán reportarse los juicios ganados y perdidos por el Servicio de Administración Tributaria, el Instituto Mexicano del Seguro Social y el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, en materia fiscal y de recaudación; así como el monto que su resultado representa de los ingresos y el costo operativo que implica para las respectivas instituciones y en particular para el Servicio de Administración Tributaria. Este reporte deberá incluir una explicación de las disposiciones fiscales que causan inseguridad jurídica para el gobierno federal.

Los tribunales competentes estarán obligados a facilitar a las instituciones citadas la información que requieran para elaborar dichos reportes; y

iii)

iv) En el primer informe de cada año deberá proporcionar información relacionada con el comportamiento en el ejercicio anual inmediato anterior, de las diferentes clasificaciones y tratamientos fiscales especiales: grandes contribuyentes, sector primario, transporte, maquila-Immex, inversión extranjera, doble tributación, recintos fiscales especializados, repecos y los que se encuentren vigentes, que incluyan por lo menos para cada uno: número de contribuyentes beneficiados, recaudación aportada por tipo de impuesto por separado –ISR personas morales, personas físicas y retención

de impuestos, IVA, otros, incluyendo seguridad social–, empleos generados, balanza comercial.

La información que la Secretaría proporcione al Congreso de la Unión deberá ser completa y oportuna. Dicha información se pondrá a disposición de la población en los sitios de Internet de la Secretaría y del SAT, así como las series históricas disponibles de las variables incluidas en este artículo, por lo menos en formato Excel. En caso de incumplimiento procederán las responsabilidades que correspondan.

II ...

...

...

...

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público mediante convenio con cada una de las entidades federativas, deberá realizar anualmente un estudio en el que se muestre un diagnóstico integral de la situación de las haciendas públicas estatales y municipales, así como diversas propuestas para el fortalecimiento de las haciendas públicas de los tres órdenes de gobierno, que tengan como objetivos fundamentales dar mayor eficiencia al uso de los recursos públicos y hacer más eficaz el impacto de dichos recursos en la población. Para la realización de dicho estudio, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público deberá seguir los lineamientos técnicos que establezca la Comisión de Hacienda y Crédito Público de la Cámara de Diputados antes del 15 de febrero de cada año.

La realización del estudio a que se refiere el párrafo anterior será responsabilidad de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y deberá publicarse en la página de Internet de dicha Secretaría, así como entregarse a la Cámara de Diputados a más tardar el último día del mes de mayo de cada año.

...

CAPÍTULO II De la Evaluación

Artículo 110. La Secretaría...

...

...

En materia de ingresos se evaluará el costo-beneficio de los diferentes tratamientos fiscales especiales: sector primario, transporte, maquila-Immex, inversión extranjera, doble tributación, recintos fiscales especializados, repecos y los que se encuentren vigentes, que consideren el beneficio que reciben la población, la economía y las finanzas públicas por aplicar cada uno de esos tratamientos fiscales especiales.

Artículo Noveno. Se **adiciona** un segundo párrafo a los artículos tercero y undécimo transitorios de la **Ley del Seguro Social** publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de diciembre de 1995, para quedar como sigue:

Artículo Tercero Transitorio. (...)

El límite máximo salarial para el otorgamiento de las pensiones a que se refiere el párrafo anterior, cual sea la ley por cuyos beneficios opte el trabajador, será de veinticinco salarios mínimos generales vigentes en el Distrito Federal a la fecha de tal otorgamiento. Este límite máximo salarial se aplicará a partir del primero de julio de 1997.

Artículo Undécimo Transitorio. (...)

El límite máximo salarial para el otorgamiento de las pensiones a que se refiere el párrafo anterior, cual sea la ley por cuyos beneficios opte el trabajador, será de veinticinco salarios mínimos generales vigentes en el Distrito Federal a la fecha de tal otorgamiento. Este límite máximo salarial se aplicará a partir del primero de julio de 1997.

Transitorios

Primero. El presente decreto entrará en vigor el 1 de enero de 2012.

Segundo. Los decretos emitidos por el Ejecutivo federal mediante los cuales haya autorizado o determinado algún régimen fiscal dejen de tener efectos a partir de la entrada en vigor del presente decreto.

Tercero. La Cámara de Diputados, en el PEF para el Ejercicio Fiscal de 2012 y subsecuentes, deberá asignar los recursos necesarios para que el IMSS cubra puntualmente las pensiones a que se refiere el presente decreto con el límite salarial máximo de veinticinco salarios mínimos generales vigentes en el Distrito Federal, en apego al artículo duodécimo transitorio de la Ley del Seguro Social vigente.

Cuarto. El Congreso de la Unión deberá aprobar las leyes y, en su caso, las reformas legales que sean necesarias para dar cumplimiento a lo dispuesto en la fracción XXVIII-B del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del presente decreto, a más tardar en un plazo de un año, contado a partir de la fecha de entrada en vigor del mismo.

Quinto. Las disposiciones jurídicas que contravengan o se opongan a la presente reforma quedan derogadas.

Dado en la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, a 26 de abril de 2011.

Diputado Vidal Llerenas Morales (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO ÓSCAR MARTÍN ARCE PANIAGUA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

El que suscribe, Óscar Martín Arce Paniagua, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, con fundamento en lo establecido 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 asamblea proyecto de decreto, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

El país se ha forjado a lo largo de su historia, con gran esfuerzo, como un Estado democrático de derecho caracterizado, esencialmente, por las garantías que brinda a la protección y respecto irrestricto de los derechos humanos. En este sentido, el ser humano constituye el eje fundamental de toda sociedad y, por supuesto, del Estado mismo.

En consecuencia, el Estado de derecho debe ser respetuoso, sin excepción alguna, de la vida y los valores supremos que van unidos a ésta. Sin embargo, la obligación primordial de todo gobierno es el deber de garantizar la seguridad de sus ciudadanos para evitar y, en su caso, sancionar aquellos que priven a otro del bien jurídico máspreciado para el ser humano, como lo es la vida.

El orden jurídico mexicano está comprometido a respetar el derecho a la vida, así lo establece su Constitución y una serie de instrumentos internacionales que nuestro gobierno ha suscrito y ratificado.

Por otro lado, es importante destacar la función de la ley, entre otras, el de establecer, permitir y velar por el pleno ejercicio de los individuos de sus derechos fundamentales, esto es, determinar las herramientas indispensables para el goce y disfrute de aquéllos, sin mayor límite que el que la propia ley determine. La vida como valor primordial debe encontrar protecciones en la ley, así como en las políticas, estrategias, acciones y programas adoptados por el Estado para el cuidado y desarrollo del individuo como eje central de la sociedad.

Nuestra labor legislativa implica hacer conciencia y ser empáticos ante la problemática que afronta nuestro país en materia de inseguridad pública, debemos ser sensibles ante los actos violentos que afectan a la sociedad civil, debemos reprochar la pérdida de alguna vida a consecuencia del crimen. Sin duda, los hechos lamentables en diversas entidades de nuestro país requieren acciones decididas por los distintos órdenes de gobierno, por ello el poder legislativo tiene facultades y la obligación moral de adecuar el ordenamiento jurídico a la realidad que hoy vivimos.

Actualmente, el marco jurídico no prevé atribuciones para el Congreso de la Unión a fin de legislar sobre una ley general en materia del delito de homicidio, conforme lo disponen los numerales 73, fracción XXI, 122, Apartado C, base primera, inciso h), y 124 de la Carta Magna, donde se establecen las facultades para legislar por parte de la federación, los estados y el Distrito Federal en materia penal, esto es:

I. En el ámbito federal:

1. Al Congreso de la Unión corresponde legislar, en materia penal:
 - a. Los tipos penales y las faltas contra la federación; asimismo, sus penalidades;
 - b. En materia de delincuencia organizada; y
 - c. Determinar en leyes federales, respecto a materias concurrentes, los delitos federales que puedan ser investigados, perseguidos y sancionados en el ámbito local.

II. En el ámbito local:

1. Las legislaturas de los estados tienen atribuciones para legislar en materia penal en todo lo no expresamente reservado al Congreso de la Unión.
2. A la Asamblea Legislativa del Distrito Federal compete legislar en materia penal en todo lo no expresamente reservado al Congreso de la Unión.

El anterior argumento es el sustento principal para el presente proyecto de decreto, el cual propone reformar el artículo 73 constitucional, fracción XXI, con el propósito de permitir al Congreso federal homogenizar el tipo penal de homicidio y sus modalidades, así como sus sanciones; además, articular las políticas, acciones y programas sobre la prevención, investigación, persecución y sanción de dicho delito. Aunado a lo anterior, se propone determinar la distribución de las competencias en los tres órdenes de gobierno sobre la aplicación de las disposiciones de la ley general.

Dotar con tales atribuciones al Congreso de la Unión para atender la situación de violencia e inseguridad en el país permitirá además fortalecer los mecanismos de prevención, procuración y administración de justicia. Sin olvidar, cuestiones vitales como la reconstrucción del tejido social de la población.

La expedición de una ley general en materia de homicidio implicaría que la federación, los estados y el Distrito Federal, así como los municipios, puedan aplicar la ley en su respectiva esfera de competencia. Además, establecer atribuciones y obligaciones que permitan enfrentar la problemática de este fenómeno delictivo de manera integral.

Ahora bien, sobre la cuestión de la competencia debemos dejar claro que una legislación general no excluye la competencia local aún cuando proviene del Congreso de la Unión, más bien lo que crea es una facultad concurrente en el combate del delito de homicidio. En otras palabras: la ley general no crea exclusividad en su aplicación para la federación ni para las entidades federativas, sino que autoriza su aplicación para todos ellos.

Sobre el particular, el pleno de la Suprema Corte de Justicia ha emitido los siguientes criterios:

Facultades concurrentes en el sistema jurídico mexicano. Sus características generales.

Si bien es cierto que el artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que “las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados”, también lo es que el **órgano reformador de la Constitución determinó, en diversos preceptos, la posibilidad de que el Congreso de la Unión fijara un reparto de competencias, denominado “facultades**

concurrentes”, entre la federación, las entidades federativas y los municipios e, inclusive, el Distrito Federal, en ciertas materias, como la educativa (artículos 3o., fracción VIII y 73, fracción XXV), la de salubridad (artículos 4o., párrafo tercero y 73, fracción XVI), la de asentamientos humanos (artículos 27, párrafo tercero y 73, fracción XXIX-C), la de seguridad pública (artículo 73, fracción XXIII), la ambiental (artículo 73, fracción XXIX-G), la de protección civil (artículo 73, fracción XXIX-I) y la deportiva (artículo 73, fracción XXIX-J). Esto es, **en el sistema jurídico mexicano las facultades concurrentes implican que las entidades federativas, incluso el Distrito Federal, los municipios y la federación, puedan actuar respecto de una misma materia, pero será el Congreso de la Unión el que determine la forma y los términos de la participación de dichos entes a través de una ley general.** ¹

Leyes generales. Interpretación del artículo 133 constitucional.

La lectura del precepto citado permite advertir la intención del Constituyente de establecer un conjunto de disposiciones de observancia general que, en la medida en que se encuentren apegadas a lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, constituyan la “ley suprema de la unión”. En este sentido, debe entenderse que las leyes del Congreso de la Unión a las que se refiere el artículo constitucional no corresponden a las leyes federales, esto es, a aquellas que regulan las atribuciones conferidas a determinados órganos con objeto de trascender únicamente al ámbito federal, sino que se trata de leyes generales que son aquellas que pueden incidir válidamente en todos los órdenes jurídicos parciales que integran el Estado mexicano. Es decir, **las leyes generales corresponden a aquellas respecto a las cuales el Constituyente o el poder revisor de la Constitución ha renunciado expresamente a su potestad distribuidora de atribuciones entre las entidades políticas que integran el Estado mexicano, lo cual se traduce en una excepción del principio establecido en el artículo 124 constitucional. Además, estas leyes no son emitidas motu proprio por el Congreso de la Unión, sino que tienen su origen en cláusulas constitucionales que obligan a éste a dictarlas, de tal manera que una vez promulgadas y publicadas, deberán ser aplicadas por las autoridades federales, locales, del Distrito Federal y municipales.** ²

En consecuencia, será concurrente para las autoridades federales, estatales y del Distrito Federal el tópico del homicidio, a partir de la creación de la ley general. Lo anterior, visto desde la perspectiva de la teoría de sistemas, se trata de formar un ordenamiento jurídico sistémico con un objetivo bien definido, inhibir el homicidio, e integrado por diferentes componentes que interactúen e influyan entre sí. ³ Para que dicho sistema cumpla ese objetivo, combatir el homicidio, es necesario que cada uno de los elementos normativos que lo integran funcione de forma efectiva. ⁴

Por tanto, la integración del sistema jurídico que emane con la aprobación de la presente iniciativa, permitirá la coherencia sistémica de los tipos penales y sanciones en cada ámbito de aplicación – local y federal– de las conductas establecidas en el cuerpo normativo general.

Con lo anterior se permitirá un adecuado transitar en el proceso legislativo de la ley general en materia del delito de homicidio, a efecto de evitar transgredir el esquema constitucional de distribuciones de facultades para legislar por parte de los Congresos federal y locales, y de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Asimismo, se considera respetar el ámbito de atribuciones de los tres órdenes de gobierno para conocer de la prevención, investigación, persecución y sanción de este delito.

Es evidente la problemática sobre el índice de homicidios en el territorio, así como las causas de los hechos delictivos. Por ello, al dotar de facultades al Congreso de la Unión para crear la ley general en materia de homicidio, se abre la posibilidad de obtener los beneficios siguientes:

1. Establecer el tipo penal de homicidio y sus modalidades, así como homogenizar las sanciones respectivas.
2. Fijar las agravantes y atenuantes del tipo penal básico.
3. Precisar la política preventiva del delito de homicidio para los tres órdenes de gobierno.
4. Distribuir claramente la competencia de las autoridades federales y estatales para perseguir, procesar y sancionar las conductas delictivas de homicidio y sus modalidades.
5. Establecer las disposiciones eficaces para la colaboración de las instituciones de seguridad pública, ministeriales y jurisdiccionales de la federación, entidades federativas y municipios, en el ámbito de sus facultades, para la prevención, investigación, persecución y administración de justicia del delito de homicidio y sus modalidades.
6. Reformular el concepto de víctimas y ofendido del delito de homicidio con objeto de brindar mayor protección y, en su caso, lograr una reparación del daño integral.
7. Determinar reglas específicas de carácter procedimental para los delitos de homicidio ejecutados por la delincuencia organizada.
8. Crear grupos especializados en la atención integral de los delitos de homicidio, desde su prevención hasta su persecución, en las instituciones de seguridad pública y procuración de justicia de los tres órdenes de gobierno.

Habrá que recalcar una importante contribución con la expedición de una ley general en materia de homicidio, la cual será la adopción de políticas del Estado, no tan sólo para determinar tipos penales y sanciones, sino proporcionar las fórmulas y los instrumentos más adecuados para disminuir la delincuencia. Es decir, una verdadera política criminal en aras de una reestructuración del tejido social, permitirá cambiar la concesión de la falta de capacidad de la autoridad para resolver los problemas, su ideología autoritaria y la falta de respeto a los más elementales derechos humanos de toda sociedad.

Por estas razones es fundamental otorgar atribuciones constitucionales al Congreso de la Unión para expedir una ley general en materia de homicidio como solución para la atención y detener los altos índices de homicidios en nuestro territorio.

Lo anterior va a permitir la adopción de medidas de mayor eficacia y necesarias para la cooperación, coordinación, homogeneidad, prevención, persecución, investigación, procesamiento y sanción de las conductas ilícitas de homicidio, entre todos los poderes y órdenes de gobierno del país, con firme propósito de alcanzar la seguridad y tranquilidad de los mexicanos.

Por lo expuesto, y con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, se somete a consideración del pleno de la Cámara de Diputados el siguiente proyecto de

Decreto que reforma el párrafo primero de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único. Se reforma el párrafo primero de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

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 **leyes generales en las materias** de secuestro y **homicidio** , que **establezcan** , 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.

...

...

XXII. a XXX. ...

Transitorios

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

Segundo. Los procesos penales iniciados con fundamento en los Códigos Penales Federal y locales, así como las sentencias emitidas con base en ellos, no serán afectados por la entrada en vigor de la legislación general. Por tanto, deberán concluirse y ejecutarse, respectivamente, conforme a las disposiciones vigentes antes de la entrada en vigor de esta última.

Notas

1 Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, pleno, tesis P./J. 142/2001, tomo XV, enero de 2002, constitucional, página 1042.

2 Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, pleno, tesis P. VII /2007, tomo XXV, abril de 2007, constitucional, página 5.

3 González Ruiz, Samuel; y otros. *El sistema de justicia penal y su reforma*, Fontamara, México, 2006, página 39.

4 *Ibidem*, página 40.

Palacio Legislativo de San Lázaro.- México, DF, a 28 de abril de 2011.

Diputado Óscar Martín Arce Paniagua (rúbrica)

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 123 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Y 22 Y 23 DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO, A CARGO DE LA DIPUTADA ELSA MARÍA MARTÍNEZ PEÑA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE NUEVA ALIANZA

Elsa María Martínez Peña, diputada 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.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, presento ante esta soberanía iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los artículos 22 y 23 de la Ley Federal del Trabajo, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

El concepto de trabajo infantil, las causas que lo originan y la búsqueda de mecanismos para erradicarlo, son temas que han generado un gran interés en la sociedad en general. En realidad el trabajo de los niños, es una grave violación a los derechos elementales de la infancia, ya que en México, según los últimos resultados publicados, hay 3, 647,067 trabajadores entre 5 y 17 años, de un total de 29, 203,394 niños y niñas en este mismo rango de edad. Esto significa que el 12,5 por ciento de la población infantil de 5 a 17 años está trabajando; más de la décima parte.

La problemática del trabajo infantil está estrechamente vinculada con el entorno social, cultural y económico de nuestro país, por lo que sus causas son muy diversas.

Una grieta en la legislación actual, permite el trabajo desde una edad que no es recomendada por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la cual es un factor determinante, ya que provoca que los niños que no han acabado su educación básica, entren a trabajar y tal vez nunca dejen de hacerlo, renunciando a la actividad educativa.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) afirma que la educación de los niños, niñas y adolescentes resulta rentable individual y socialmente. Es recomendable su dedicación al estudio por lo menos de 10 a 12 años y preferentemente a un nivel de educación secundaria completa. Se estima que esto se traduciría en 80 por ciento de probabilidad de no caer en la pobreza.

Sin embargo, para poder interpretar de manera adecuada este problema, hay que tener en cuenta ciertas cifras y datos de la materia. Según la definición de trabajo infantil adoptada en el Módulo de Trabajo Infantil 2007, son clasificados como trabajadores aquellos niños y niñas que han llevado a cabo una actividad económica, por lo que en los más de 3,6 millones de trabajadores infantiles del país no están incluidos quienes trataron de obtener algún ingreso cuidando automóviles en las calles, limpiando parabrisas en los cruceros, cantando en el transporte público u ofreciendo diversos tipos de entretenimiento, como los niños y las niñas “traga fuego”, los que se acuestan sobre cristales rotos o los cómicos, lo cual aumenta la cifra oficial de manera considerable, haciéndonos notar que puede ser que más de 5 por ciento de toda la población en México, sean niños trabajando, lo cual hace notar una gran deficiencia del estado.

La mayor parte de los niños y las niñas que trabajan ha cumplido los 14 años, específicamente 69 por ciento, pero 31 de cada 100 tienen entre 5 y 13 años; es decir, 31 por ciento de todos los

trabajadores infantiles de México, casi la tercera parte, no tiene la edad mínima establecida por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como por la Ley Federal del Trabajo, la cual como ya se ha dicho, no es la mejor recomendada para la incorporación a las actividades laborales

El trabajo infantil no está extendido en igual medida entre los niños y las niñas, ni ambos grupos tienen el mismo peso relativo entre los trabajadores infantiles. En el conjunto de la población de 5 a 17 años que trabaja, 67 por ciento son niños y 33 por ciento niñas.

La presencia de niños y niñas trabajadores menores de 14 años en el campo es mayor que en las urbes, así como el peso de los niños y las niñas del campo supera también al de las ciudades en la población de 5 a 13 años que trabaja a nivel nacional: 3 por ciento de los niños y las niñas clasificados en este tramo de edad que viven en las localidades más grandes está trabajando (266,819, de un total de 8,864,200), frente a 7.5 por ciento que lo hace en las más pequeñas (846,661, para un total de 11,254,254). Expresado en otros términos, se puede afirmar también que por cada niño o niña de la ciudad que trabaja y tiene menos de 14 años, hay aproximadamente 3 que se encuentran en esta misma situación en las zonas rurales.

El tipo de actividad que llevan a cabo los niños y las niñas que trabajan y el tiempo que dedican a su trabajo son dos de los aspectos más importantes en la definición internacional del trabajo infantil, por el impacto negativo que ambos pueden tener en el desarrollo durante la niñez. El conocimiento de las circunstancias específicas en que se produce el trabajo permite identificar las condiciones adversas y la exposición a riesgos, mientras que la duración de la jornada laboral representa también una clara amenaza para el pleno goce de los derechos de los niños y las niñas cuando interfiere en el proceso de aprendizaje –asistencia a la escuela y desempeño escolar–, o impide el ejercicio de otras actividades, como el juego.

Una aproximación a la magnitud del problema es analizar la distribución de los niños y las niñas según el tiempo que invierten en su trabajo. 35.5 por ciento de los trabajadores entre 5 y 17 años dedica a éste un mínimo de 35 horas a la semana, lo que significa un promedio de 5 horas diarias trabajando todos los días de la semana, ó 7 horas si lo hacen de lunes a viernes; a esto se le agrega que 14 de cada 100 niños y niñas que trabajan no tienen un horario regular, la mayor parte de todos ellos el tiempo de trabajo sí tiene una duración conocida.

Una de las consecuencias más reprobables del trabajo infantil se manifiesta en las dificultades que presentan los niños y las niñas que trabajan para asistir a la escuela, y, cuando esto sucede, para lograr un desempeño adecuado. En su expresión más aguda, el trabajo infantil tiene un efecto pernicioso en el proceso de formación escolar, interfiriendo en el ejercicio de uno de los derechos fundamentales de la niñez. Aunque existen varias razones por las que los niños y las niñas pueden no asistir a la escuela –no todas ellas vinculadas siempre con el trabajo– es importante conocer en qué medida afecta la inasistencia escolar a la población infantil trabajadora.

En México, la tasa de escolarización para el total de la población entre 5 y 17 años es de 89.5 por ciento lo que significa que 10.5 por ciento de los niños y las niñas de este mismo rango de edad no asiste a la escuela. Este porcentaje se traduce, en términos absolutos, en 3, 074,874 niños y niñas, de los cuales 52 por ciento son niños y 48 por ciento niñas. Asimismo, la incidencia de la inasistencia escolar está extendida casi de manera similar en ambos grupos, dado que no concurre a un centro escolar 10.9 por ciento de los niños y el 10.1 por ciento de las niñas.

Esto muestra que en México, los niños están abandonando la escuela cada vez con más frecuencia para dedicarse a la vida laboral, lo cual es una situación retrograda y dañina para el país así como para esos niños que están siendo privados del derecho fundamental de una vida digna con educación.

Cuando se decide la incorporación de los hijos al trabajo productivo, a sumar su trabajo al resto de la familia con el fin de “salir adelante”, al carecer de escuela se esfuman las posibilidades de tener un empleo bien remunerado y quedan atrapados en un trabajo que no les da la posibilidad de elevar su calidad de vida, perpetuando la desigualdad social.

Utilizando datos de investigaciones de la Comisión Económica para América Latina y El Caribe (Cepal), afirma que cada año menos de educación básica, se refleja en un 10 por ciento menos de ingresos en la vida adulta; y si trabajan y no asisten a la escuela, pueden percibir hasta seis veces menos ingresos que los que sí asistieron. Todo ello justifica plenamente que la infancia en edad escolar, entendida como el ciclo de vida anterior a los quince años, se dedique exclusivamente a la escuela.

Un reciente estudio de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), ha puesto de manifiesto que la erradicación del trabajo infantil en las economías en transición y en desarrollo puede generar beneficios económicos casi siete veces superiores a los costos, especialmente asociados con las inversiones en una mejor escolaridad y en unos mejores servicios sociales.

El trabajo infantil es una violación de los derechos humanos fundamentales, habiéndose comprobado que entorpece el desarrollo de los niños, y que potencialmente les produce daños físicos y psicológicos para toda la vida. Se ha demostrado en diversos estudios, que existe un fuerte vínculo entre la pobreza de los hogares y el trabajo infantil, y que el trabajo infantil perpetúa la pobreza durante generaciones, dejando a los hijos de los pobres fuera de la escuela y limitando sus posibilidades de ascender en la escala social.

Reconociendo que el niño, para el pleno y armonioso desarrollo de su personalidad, debe crecer en el seno de la familia, en un ambiente de felicidad, amor y comprensión; considerando que el niño debe estar plenamente preparado para una vida independiente en sociedad y ser educado en el espíritu de los ideales proclamados en la Carta de las Naciones Unidas y, en particular, en un espíritu de paz, dignidad, tolerancia, libertad, igualdad y solidaridad; esta iniciativa tiene como objeto hacer valer todos estos derechos, empezando desde lo más básico, al definir la edad mínima para trabajar recomendada por la Organización Internacional del Trabajo.

Teniendo presente que la necesidad de proporcionar al niño una protección especial ha sido enunciada en la Declaración de Ginebra de 1924 sobre los Derechos del Niño y en la Declaración de los Derechos del Niño adoptada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y reconocida en la Declaración Universal de Derechos Humanos, en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y en los estatutos e instrumentos pertinentes de los organismos especializados y de las organizaciones internacionales que se interesan en el bienestar del niño, es menester reformar la legislación vigente para que se cumplan los tratados internacionales en la materia, proporcionándole a las niñas y niños mexicanos un mejor desarrollo. Finalmente, podemos recalcar que esta problemática repercute no sólo en el destino de esta niñez trabajadora, disminuyendo o anulando sus posibilidades de desarrollo –en una violación evidente de los derechos de la infancia–, sino que igualmente incide en el destino de México como nación.

Es por lo anterior que, a falta de la ratificación del Convenio 138 de la Organización Internacional del Trabajo, el cual especifica que la edad mínima para empezar a laborar es de quince años, el Grupo Parlamentario de Nueva Alianza, propone establecer la edad mínima para trabajar sea la pactada por la organización, porque como se hace notar en la información anterior, nuestro país tiene que emprender una lucha en contra del trabajo infantil, garantizando los derechos fundamentales de los niños, procurando que las y los niños mexicanos, asistan a la escuela como mínimo hasta cumplir la edad recomendada, así como los estudios de educación básica, antes de emprender una vida laboral.

Por las consideraciones expuestas y fundadas, en mi calidad de integrante del Grupo Parlamentario de Nueva Alianza someto a consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto

Por el que se reforma la fracción III del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los artículos 22 y 23 de la Ley Federal del Trabajo.

Primero. Se reforma la fracción III, del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue

“Artículo 123.

...

A.

I. a II.

III. Queda prohibida la utilización del trabajo de los menores de quince años. Los trabajadores de esta edad tendrán como jornada máxima la de seis horas.

IV. a XXXI.

...

B. ...”

Segundo. Se reforma el artículo 22 de la Ley Federal del Trabajo, para quedar como sigue

“Artículo 22. Queda prohibida la utilización del trabajo de los menores de quince y dieciséis que no hayan terminado su educación obligatoria.”

Tercero. Se reforma el artículo 23 de la Ley Federal del Trabajo, para quedar como sigue

“Artículo 23. Los mayores de dieciséis años pueden prestar libremente sus servicios, con las limitaciones establecidas en esta ley. Los trabajadores a partir de los quince años cumplidos, necesitan autorización de sus padres o tutores y a falta de ellos, del sindicato a que pertenezcan, de la Junta de Conciliación y Arbitraje, del inspector del trabajo o de la autoridad política.

...”

Transitorios

Primero. 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 28 de abril de 2011.

Diputada Elsa María Martínez Peña (rúbrica)

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 74 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Y 39 Y 42 DE LA LEY FEDERAL DE PRESUPUESTO Y RESPONSABILIDAD HACENDARIA, A CARGO DEL DIPUTADO GERARDO DEL MAZO MORALES, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE NUEVA ALIANZA

Gerardo del Mazo Morales, diputado federal integrante del Grupo Parlamentario de Nueva Alianza a la LXI Legislatura del honorable Congreso de la Unión; con fundamento en los artículos 71.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, presento ante esta soberanía iniciativa con proyecto de decreto por el que se modifican los artículos 74, fracción IV, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 39, primer párrafo, y se adicionan los incisos a), b), c), d) y e) a la fracción V del artículo 42 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, al tenor de la siguiente:

Exposición de Motivos

La aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación está fundamentada en el Artículo 74, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, otorgando esta facultad a la honorable Cámara de Diputados, y señalando como fecha límite de aprobación a más tardar el día 15 del mes de noviembre.

Como antecedentes de los esfuerzos que se han realizado para poder contar con un presupuesto aprobado de manera más oportuna y sobre todo anticipada al inicio del ejercicio, que permita ajustar la planeación y ejecución del mismo, el 30 de julio de 2004 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la modificación de la fecha de aprobación del presupuesto de egresos pasando del 31 de diciembre al 15 de noviembre.

Sin embargo, año con año la aprobación del presupuesto se ha realizado justo el último día de la fecha límite prevista en nuestra Constitución o incluso se ha tenido que detener el reloj para aprobarlo “en la fecha límite” y hemos tenido que solapar tales arbitrariedades porque no existe una disposición específica que se aplique en caso de que no sea aprobado el presupuesto en tiempo y forma.

Existen diversos factores que son una realidad determinante para el retraso en la aprobación del presupuesto como son: que en el proceso de análisis y discusión del presupuesto, entran en juego diversos intereses, del gobierno federal en turno, particulares de cada diputado y de cada fracción parlamentaria; es una negociación muy compleja porque los diputados tenemos la facultad de modificar el presupuesto, pero muchas veces olvidamos que quien ejecuta el recurso son las dependencias a cargo del Gobierno Federal y si éstas no tienen la capacidad para gastarlo, así logremos asignarle recursos a un rubro de gasto específico el recurso se pierde.

En la realidad, el monto del presupuesto que puede ser sujeto a una reasignación es mínimo, puesto que los recursos son escasos y la mayoría del gasto neto total está etiquetado a cubrir los rubros que no pueden dejar de atenderse por su importancia, así que al no llegar a un consenso en la distribución de dichas reasignaciones se detiene la aprobación de todo el presupuesto en su conjunto.

Por eso, cobra relevancia que para el caso de no contar con un presupuesto de egresos aprobado al 15 de noviembre, exista una disposición específica que prevea un presupuesto que permita dar continuidad a las actividades relevantes de nuestro gobierno en beneficio de nuestra sociedad, así como dar certeza en particular a la población que es beneficiada con los recursos de los programas sociales que seguirían contando con el apoyo; así como a las empresas con quienes se tienen formalizados contratos plurianuales y tratar de eliminar con esto, que se utilice el tiempo como mecanismo de presión para que sean aceptadas las presiones de gasto desvinculadas de programas, atendiendo compromisos personales o partidistas que son presentadas por los partidos que tienen mayoría en la Cámara.

En particular, con la modificación al artículo 74 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que proponemos pretendemos establecer que el presupuesto quede aprobado con base en el mecanismo de integración que señalaríamos con una modificación a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, para el supuesto caso de que no sea aprobado el presupuesto en la fecha límite establecida en la Constitución.

Lo anterior, considerando que la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria tiene por objeto reglamentar entre otros, el artículo 74 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de programación, presupuestación, aprobación, ejercicio, control y evaluación de los ingresos y egresos públicos federales, proponemos una modificación a dicha Ley, en específico al primer párrafo del artículo 39; así como una modificación a la fracción V del artículo 42, y una adición de algunos incisos a esta fracción; para establecer cómo se integraría el presupuesto en el supuesto caso de que no sea aprobado en la fecha límite establecida en la Constitución.

En resumen, lo que se propone es que si en la fecha límite que establece la Constitución no se ha autorizado el Presupuesto de Egresos, se prevea en las disposiciones legales que proponemos modificar que se tenga por aprobado un presupuesto integrado por los montos regularizables, los irreductibles, los plurianuales en curso y los montos de los programas sociales, y el monto que reste con relación al gasto total se destine a un fondo de reasignaciones presupuestarias que sería distribuido con base en reglas que emita la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y aprobado por la Cámara de Diputados.

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 modifican los artículos 74, fracción IV, Segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 39, primer párrafo y se adicionan los incisos a), b), c), d) y e) a la fracción V del artículo 42, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria

Primero. Se reforma el artículo 74, fracción IV, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar de la siguiente manera:

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

IV. [...]

El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 8 del mes de septiembre, debiendo

comparecer el secretario de despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos. La Cámara de Diputados deberá aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre. **En caso, de que al 15 de noviembre la Cámara de Diputados no haya aprobado el presupuesto, se considerará presupuesto aprobado el que se integre en términos del mecanismo señalado en la Ley Reglamentaria.**

Segundo. Se reforma el artículo 39, primer párrafo y se adicionan los incisos a), b), c), d) y e) a la fracción V del artículo 42, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, para quedar de la siguiente manera:

Artículo 39. La Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos serán los que apruebe el Congreso de la Unión, y la Cámara de Diputados, respectivamente, con aplicación durante el periodo de un año, a partir del 1 de enero. **Salvo, en el caso de que al 15 de noviembre no se haya aprobado el presupuesto, éste será el que se integre de acuerdo al mecanismo señalado en el artículo 42, fracción V, incisos a) a e) de esta Ley.**

[...]

Artículo 42. La aprobación de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos se sujetará al siguiente procedimiento:

V. El Presupuesto de Egresos deberá ser aprobado por la Cámara de Diputados a más tardar el 15 de noviembre; **en caso de que el presupuesto no sea aprobado a más tardar en la fecha establecida, se dará por aprobado un presupuesto conformado con los siguientes rubros;**

a) Regularizable;

b) Gastos obligatorios;

c) Plurianuales en curso;

d) Programas sociales; y los

e) Recursos restantes para el gasto neto total, se integrarán a un fondo de reasignaciones, que serán distribuidos con base en las reglas emitidas por la Secretaría. La distribución de las reasignaciones deberá ser remitida a más tardar el día 30 de noviembre a la Cámara de Diputados para su discusión y aprobación el 15 de diciembre.

Artículo Transitorio

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

Dado en la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, el 28 de abril de 2011.

Diputado Gerardo del Mazo Morales (rúbrica)

QUE REFORMA Y ADICIONA UN SEGUNDO PÁRRAFO AL ARTÍCULO 20.; MODIFICA LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 30., EL PÁRRAFO SEXTO DEL ARTÍCULO 40., EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL INCISO A) DEL ARTÍCULO 26, Y LOS PÁRRAFOS TERCERO Y SÉPTIMO DEL ARTÍCULO 27; ADICIONA UN PÁRRAFO QUINTO AL ARTÍCULO 28; MODIFICA LAS FRACCIONES II DEL ARTÍCULO 31 Y XIX DEL 89; ADICIONA UN INCISO I) A LA FRACCIÓN III; Y MODIFICA EL INCISO A) DE LA FRACCIÓN V DEL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SUSCRITA POR INTEGRANTES DE DISTINTOS GRUPOS PARLAMENTARIOS Y RECIBIDA EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 4 DE MAYO DE 2011

Los diputados de la LXI Legislatura Carlos Joaquín González, Jorge Carlos Ramírez Marín, Miguel Ángel García Granados, Maurilio Ochoa Millán, Noé Martín Vázquez Pérez, Héctor Pablo Ramírez Puga Leyva, Juan Pablo Jiménez Concha, Fermín Gerardo Alvarado Arroyo, Gustavo Antonio Ortega Joaquín, Miguel Martínez Peñaloza, Lizbeth García Coronado, José Alfredo González Díaz, Laura Arizmendi Campos, Víctor Manuel Castro Cosío, Juan José Cuevas García, José Luis Marcos León Perea, Baltazar Martínez Montemayor, Felipe Borja Texcotitla, Jaime Sánchez Vélez, José Ignacio Seara Sierra, Emilio Serrano Jiménez, Cecilia Soledad Arévalo Sosa, Fidel Kuri Grajales, Alejandro Carabias Icaza, Luis García Silva, Carlos Oznerol Pacheco Castro, Susana Hurtado Vallejo y María Teresa Rosaura Ochoa Mejía, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política, y 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, se permiten presentar iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma y adiciona un segundo párrafo al artículo 20.; se modifican la fracción II del artículo 30., el párrafo sexto del artículo 40., el segundo párrafo del inciso a) del artículo 26, y los párrafos tercero y séptimo del artículo 27; se adiciona un párrafo quinto al artículo 28; se modifican la fracción II del artículo 31 y la fracción XIX del artículo 89; se adiciona un inciso i) a la fracción III; y se modifica el inciso a) de la fracción V del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

En el devenir de nuestro proceso histórico, los mexicanos hemos buscado prosperar en libertad, con justicia y armonía social, de acuerdo con las tradiciones y los valores que nos identifican. Ello ha sido el fundamento de la construcción institucional del México de hoy, y la causa de los retos que hemos emprendido.

Cada circunstancia histórica ha reclamado el análisis y la evaluación de los instrumentos pertinentes a los objetivos básicos de nuestra convivencia organizada.

En los últimos años, nuestra sociedad se ha venido transformando significativamente, no sólo en términos de su dimensión sino principalmente por su complejidad, su formación plural y su diversidad cultural.

Como consecuencia de ello, nuevos retos se suman y articulan a demandas aún no satisfechas, que reclaman imaginación y capacidad para proponer soluciones de fondo, principalmente al problema de la pobreza de millones de mexicanos.

Se requieren opciones que partan de nuestra idiosincrasia, potencien nuestras capacidades y aprovechen con criterios de sustentabilidad nuestra riqueza natural, cultural e histórica.

A pesar de los innegables avances en la diversificación de su economía, México sigue teniendo una enorme dependencia del petróleo, especialmente en lo que se refiere a los ingresos públicos. Ante el problema estructural del declive en la plataforma de producción petrolera es indispensable la generación de alternativas productivas que respondan en el corto plazo.

Quienes nacimos y vivimos inmersos en el turismo, estamos convencidos de que esta actividad es la gran alternativa, no solo como detonador del crecimiento económico, sino como palanca del desarrollo nacional.

México es un verdadero paraíso de oportunidad. Sus características de nación pluricultural, multiétnica y biológicamente megadiversa, le dan esa connotación. Natura, historia y cultura se juntaron en el país.

Nuestra riqueza natural se origina en razón de su ubicación geográfica y su diverso relieve, lo que conlleva a tener una gran diversidad de ecosistemas, que van desde lo más alto de las montañas hasta los mares profundos, pasando por desiertos y arrecifes de coral, bosques nublados y lagunas costeras.

Dichos ecosistemas contienen en sí mismos, cada uno, una importante cantidad de recursos naturales y de biodiversidad, que no es otra cosa que una gran variedad de vida. México es considerado un país megadiverso, ya que forma parte del selecto grupo de naciones poseedoras de la mayor cantidad y diversidad de animales y plantas, casi 70 por ciento de la diversidad mundial de especies.

Es decir, desde nuestro origen, hemos sido uno de los pocos países que cuentan con importantes recursos naturales y con una gran variedad de formas de vida.

Esto es el sustrato original de nuestro desarrollo multiétnico y de su impresionante bagaje cultural, que son la base de nuestra identidad como nación, porque la identidad no es otra cosa que el lado subjetivo de nuestra cultura, la cultura interiorizada en forma específica.

Esta riqueza natural y cultural, ha sido y es, el punto de arranque de nuestro potencial social y económico, y hoy por hoy, la oportunidad de un despegue turístico sin precedente.

Sin duda, impulsar el turismo en la actualidad se plantea como la mejor opción para generar crecimiento económico con desarrollo social y cuidado del medio ambiente y los recursos naturales en general, y como una medida específica para enfrentar el reto de disminuir la pobreza y reactivar la economía nacional de manera estructural.

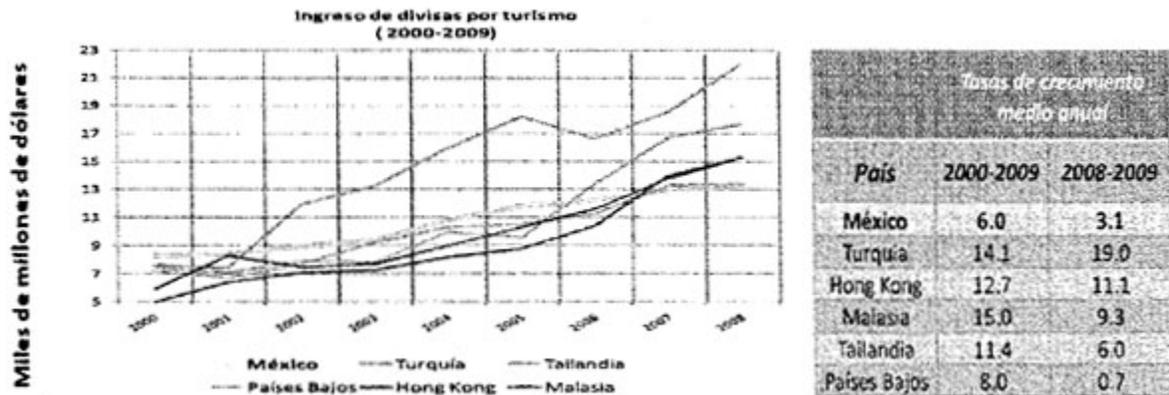
En las cuentas nacionales, el turismo genera 8.5 por ciento del PIB nacional y es la tercera actividad generadora de divisas, lo que ayuda a compensar el histórico saldo deficitario de la balanza comercial nacional. En 2008, el turismo mostró un saldo favorable de 5 mil millones de dólares, en tanto que la balanza comercial general tuvo un saldo deficitario de 17 mil millones de dólares.

México atiende a los mercados turísticos de origen relevantes en el mundo, como Norteamérica, Europa, América Latina y Asia, que muestran una gran dinámica de crecimiento y cuyos habitantes observan patrones de gasto superiores a los de otras regiones.

Entre 2000 y 2008, el ingreso de divisas por visitantes internacionales creció de 8 mil a 12 mil millones de dólares en cifras cerradas, con una tasa media de crecimiento anual de 6.07 por ciento, mientras que el gasto medio de visitantes internacionales creció a 8 por ciento en el mismo periodo. Por su diversidad de atractivos, la oferta turística de México comprende algunos de los segmentos de mayor demanda, como sol y playa, congresos y convenciones, cultura, bodas, ecoturismo y turismo de naturaleza.

Algunas entidades federativas han consolidado su economía en torno del turismo, en tanto otras, con un gran potencial, depositan en esta actividad altas expectativas para contribuir a transformar la realidad social de sus habitantes, y ofrecerles la posibilidad de elevar su nivel de vida. Más de 80 por ciento del turismo en nuestro país es doméstico. Sólo en una entidad, Quintana Roo, los turistas internacionales superan a los nacionales, por lo cual se abre un área de oportunidad de gran valor para atraer los flujos crecientes de turismo internacional hacia nuestros destinos turísticos, principalmente en el turismo de cultura.

A pesar del crecimiento manifestado en diferentes indicadores de la actividad turística, a nivel internacional nuestro país ha perdido competitividad en relación a mercados de economías emergentes, como las de Turquía, Tailandia, Hong Kong y Malasia, que experimentaron tasas de crecimiento de por lo menos el doble de México.



Esta pérdida de competitividad se explica porque los países emergentes competidores de México, han hecho cambios estructurales con políticas de Estado direccionadas a promocionar y fomentar su potencial turístico de manera prioritaria, mientras que nosotros seguimos haciéndolo como se ha venido trabajando desde los años setenta.

Adicionalmente, cabe señalar, que vivimos una coyuntura de recuperación de un periodo de crisis turística de gran envergadura acontecido en el 2009; según datos del Consejo Nacional Empresarial Turístico, “el efecto combinado de la recesión económica mundial, la crisis sanitaria provocada por el virus A (H1N1) y la delicada situación en materia de seguridad que enfrenta el país, ocasionaron una profunda erosión al sector que alcanzó una pérdida de 8 mil millones de dólares en dicho año”.

No obstante la recuperación del sector turístico en el 2010, requerimos hacer cambios de fondo, que involucren a los tres órdenes de gobierno y a todos los sectores, al mismo tiempo que focalicemos más recursos en promoción, infraestructura y profesionalización del sector, que incidan en una mayor afluencia de visitantes y en una mayor derrama económica.

Al revisar el presupuesto del ramo 21, "Turismo", a lo largo de los últimos 15 años, observamos que la participación de este ramo en el presupuesto total de gasto programable de las dependencias ha fluctuado entre 0.58 y 0.29 por ciento.

Los años 1995 a 1998 fueron los más altos, con 0.58, 0.55, 0.56 y 0.53 por ciento, respectivamente, en tanto que 2005, 2006 y 1999 fueron los más bajos, con sólo 0.26, 0.27 y 0.29, en el mismo orden.

Si consideramos a la totalidad de la secretarías de Estado (17 hasta el PEF de 2000 y 18 a partir del PEF de 2001), se advierte que el ramo 21, "Turismo", ha sido el penúltimo de ellos en cuanto a dotación de recursos, e incluso en los PEF 1999, 2000, 2001, 2004 y 2006, ha ocupado la última posición, por debajo incluso del ramo 27 (Contraloría y Desarrollo Administrativo hasta el PEF de 2003, y Función Pública a partir del PEF de 2004). Hay un repunte de 2008 a 2011.

PEF	Presupuesto Dependencias (Pesos)	Variación % (+ / -) respecto del PEF anterior	Presupuesto Turismo (Pesos)	Variación % (+ / -) respecto del PEF anterior	% Presupuesto Turismo respecto del Total dependencias las dependencias	Lugar del Ramo 21 en el presupuesto de las dependencias
1995	98,145,055,700	-	569,900,000	-	0.58	16 / 17
1996	128,460,752,000	30.89	712,001,600	24.93	0.55	16 / 17
1997	163,539,739,600	27.30	922,090,000	29.50	0.56	16 / 17
1998	208,910,182,700	27.74	1,103,312,000	19.65	0.53	16 / 17
1999	222,767,311,613	6.63	642,390,000	-41.78	0.29	17 / 17
2000	262,025,397,560	11.76	917,850,800	42.88	0.35	17 / 17
2001	298,579,004,545	13.95	1,338,028,300	45.78	0.49	18 / 18
2002	332,366,003,737	11.32	1,597,260,000	19.37	0.48	17 / 18
2003	346,200,730,021	4.16	1,458,896,071	-8.66	0.42	17 / 18
2004	352,541,613,942	1.83	1,230,202,790	-15.68	0.35	18 / 18
2005	432,567,100,778	22.70	1,147,453,750	-6.73	0.26	17 / 18
2006	460,598,214,658	6.48	1,227,327,000	6.96	0.27	18 / 18
2007	544,550,770,304	18.23	1,822,700,000	48.51	0.33	17 / 18
2008	656,514,168,303	20.57	3,382,400,000	85.57	0.51	17 / 18
2009	792,536,480,051	20.72	4,001,271,236	18.30	0.50	17 / 18
2010	787,505.800,000	-0.72	3,935.800,000	-0.01	0.60	14 / 15
2011	862,063.200,000	10.31	4,818.313,704	25.00	0.50	14 / 15

*Presupuestos de Egresos de la Federación aprobados por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, sin considerar las ampliaciones y reducciones que se pudieran haber generado a lo largo de los ejercicios

El balance que se desprende es que se ha tratado siempre de un presupuesto magro para un presuntamente representa la presencia gubernamental en un tema de prioridad.

Hay que entender que para México, los recursos públicos canalizados al turismo no representan solo una inversión económica, sino fundamentalmente una inversión social.

En una estrategia integral para incrementar las tasas de crecimiento del país por la vía de la productividad y de la competitividad, el sector turístico debe ocupar un lugar destacado, dado el

elevado potencial de crecimiento del sector, sus altos índices de productividad, su papel en la generación de divisas y en el impulso a la inversión en infraestructura, así como el fuerte influjo que las actividades turísticas tienen sobre el desarrollo regional, creando oportunidades de empleos mejor remunerados y atrayendo, en un proceso virtuoso, nuevas inversiones en las más diversas ramas de la economía.

Adicionalmente, debemos reafirmar que el turismo que requerimos como palanca de desarrollo nacional, debe ser un turismo sustentable. Un turismo que aprovechando nuestro patrimonio cultural, histórico y natural, genere riqueza económica, pero al mismo tiempo garantice una mejor la distribución del ingreso para disminuir sustancialmente los niveles de pobreza de la población marginada y preserve el medio ambiente y los recursos naturales.

Por todo ello, es una obligación impostergable el aprovechar nuestro potencial turístico para coadyuvar a lograr el objetivo constitucional de garantizar un desarrollo integral y sustentable, que fortalezca la soberanía de la nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege la propia Constitución. Para lograrlo debemos tener determinación, porque aunque se ha avanzado, nunca nos hemos atrevido de manera decidida a hacer del turismo una prioridad nacional, en la que todos los sectores participen.

Ello implica modificaciones estructurales en la propia Carta Magna, que partan de reconocer el potencial de la actividad, reorienten propósitos e instituciones, garantice el carácter transversal del turismo y su operación en los tres órdenes de gobierno, y sin duda, fortalezca su presupuesto.

En este sentido, el Constituyente Permanente avanzó al considerar que el turismo debía regularse concurrente entre Federación y entidades federativas, mediante la reforma constitucional de 2002 que logra insertar el tema en el artículo 73.

Es imperioso dar el paso para la incorporación plena de la actividad turística en la parte dogmática de la Carta Magna, por ser ella la que establece las grandes definiciones que guían el desarrollo integral y sustentable de la nación mexicana y vertebrarlo el resto del articulado constitucional. Dicha incorporación nace de la base de lo que el turismo significa como elemento para la estabilidad económica, social y política del Estado mexicano y, por tanto, de su papel en el ordenamiento más importante de nuestra vida jurídica.

La iniciativa que hoy se presenta parte de incorporar un segundo párrafo en el artículo 2o. del texto constitucional para explicitar las formidables características ambientales y biológicas de la Nación, que dan origen a la riqueza natural, étnica y cultural del pueblo mexicano, base de su identidad como Nación, de su desarrollo social y crecimiento económico, y del potencial turístico, de tal suerte, que en el propio pacto federal se evidencia la razón de origen de nuestra manera de ser, que no la única, de nuestra evolución social y económica, y de lo que tenemos para ofertar al mundo turísticamente.

La adición y ubicación de este párrafo es pertinente justamente porque la idea anterior hace referencia a la unicidad e indivisibilidad de la nación mexicana como señalamiento imperativo de cohesión hacia el mundo exterior, de tal forma que la idea agregada en el párrafo propuesto da luz para comprender el origen de la compleja y rica composición interna de la Nación, y de su devenir social y económico, haciendo explícito su reconocimiento a que ello es un potencial para la actividad turística.

Desde esa perspectiva, el párrafo propuesto es consistente y sirve de marco introductorio a lo expuesto en el párrafo posterior relativo a que la composición pluricultural de la Nación se sustenta originalmente en sus pueblos indígenas, señalando que se refiere a aquellos que habitaban el territorio actual al iniciarse la colonización, ya que dichos pueblos indígenas se asentaron históricamente en este territorio, fundamentalmente por razones climáticas y de riqueza natural.

Por otra parte, el carácter pluricultural, multiétnico y mega diverso de la nación mexicana, cuya riqueza tangible e intangible le otorgan un potencial enorme para consolidarse como líder mundial en materia turística, es imprescindible advertirlo como un elemento que vincule afectivamente a los mexicanos con su patria, con el objeto de que desde niños la amen, la cuiden y aprendan a aprovechar dicha riqueza sustentablemente como una herramienta patrimonial útil para su beneficio personal, familiar y comunitario con el único límite que le impongan las leyes mexicanas, concepción que debe inculcarse desde la formación educativa básica, y por ello su incorporación en el artículo 3o. constitucional.

Dicha propuesta es congruente y retoma el sentido de la reforma constitucional de 1946, que introdujo el concepto de “amor a la patria”, en el artículo 3o., en el actual párrafo segundo, que establece que la educación que imparta el Estado deberá fomentar el amor a la patria, ya que la propuesta que se está presentando, explícita dentro de los criterios que orientaran dicha educación, la indispensable promoción de dicho vínculo emocional entre el educando y su nación por conducto del conocimiento de su devenir histórico, y de la extraordinaria riqueza natural y cultural que tiene por el solo hecho de ser mexicano, dejando claro que ello tiene un valor económico potencial que es y debe ser fundamental para su desarrollo integral actual y en el futuro.

En la misma perspectiva, la iniciativa busca determinar en el párrafo séptimo del artículo 4o. constitucional la prerrogativa para cada niña y niño mexicanos para conocer plenamente la riqueza natural y cultural de su país, de la que son herederos, pues al conocerla la amarán y al amarla la cuidarán y preservarán. Esta adición tiene el mismo espíritu que animó la reforma constitucional de marzo de 1980, cuando el Constituyente Permanente estableció el deber de los Poderes de la Unión para preservar el derecho de los menores a la satisfacción de sus necesidades.

De gran trascendencia es integrar expresamente al turismo como tema prioritario de la agenda nacional en las disposiciones relativas a la planeación económica del Estado previstas en el artículo 26 constitucional. Si bien es cierto que los planes han venido dando cuenta con mayor fuerza y profundidad en la agenda nacional a los temas ambiental y turístico, también lo es que el enfoque ha sido fundamentalmente sectorial y de bajo perfil, lo que se puede apreciar con claridad en el devenir de la conformación presupuestal anual que ha presentado el Ejecutivo federal y ha aprobado la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

Los estudiosos de los temas turísticos han señalado en múltiples ocasiones la multiplicidad de factores y elementos que confluyen en la actividad, y que corresponde a su capacidad para relacionarse con un sin número de actividades y de sectores que lo convierten en una de las rubros económicos más diversos y multidisciplinarios del renglón de producción de servicios en el mundo. En el turístico este esquema se multiplica, considerando que su naturaleza multisectorial y multinormativa, tanto a lo lateral como lo vertical, implica la intersección de leyes, facultades e intervenciones de diferentes instancias que tienen impacto en el desarrollo de la actividad, lo cual trae como consecuencia una relación indisoluble que de no desahogarse con agilidad, eficacia y transparencia, hace de difícil cumplimiento el proceso turístico. Por ello, la precisión constitucional de priorizar en la agenda nacional los temas ambiental y turístico, supone la imperiosa necesidad de

darles un enfoque transversal para la facilitación y la mejora normativa del turismo y una real apreciación presupuestal.

De igual relevancia es la inserción del tema turístico en el texto del artículo 27 constitucional que se refiere a los “elementos naturales susceptibles de apropiación”, que en principio son de particulares o del sector social, pero “regulables” por el poder público, a través de la imposición de las modalidades que dicte el interés público; adiciona el mandato de impulsar con criterios de sustentabilidad el potencial turístico, porque sin duda esta actividad cumple plenamente con el objetivo constitucional previsto en dicho precepto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, y lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana.

En efecto, según datos del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, a nivel nacional, el turismo detona una actividad intensiva en mano de obra, ya que produce 2.4 millones de los 6.8 que se generan en el país (Inegi 2008); dichos empleos son 29 por ciento mejor remunerados que los de la media nacional, y ocupan 55.9 por ciento más mujeres y personas con capacidades diferentes.

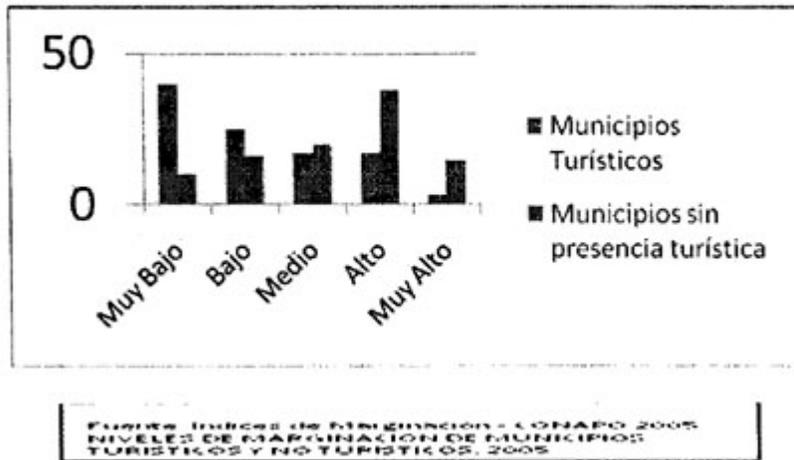
Por el tipo de actividad económica, el turismo incentiva el autoempleo (63.9 por ciento son no asalariados) y fomenta la formación de Pyme, que constituyen un factor que incide en la creación y consolidación de las clases medias.

Esta capacidad generadora de autoempleo provoca, entre otras consecuencias, el arraigo social de personas y grupos lo que se percibe claramente con la evidencia de que las cuatro entidades con menor entrada de remesas familiares del extranjero son aquellas donde el turismo constituye una actividad central o primordial.

A nivel regional, el turismo es motor de la actividad económica, y detonador de cadenas productivas. En Quintana Roo representa 46.8 por ciento del PIB local; en Guerrero, Jalisco, Baja California y Chihuahua representa en promedio el 35 por ciento; en Yucatán, Baja California Sur, Colima, Estado de México, Sinaloa, Tamaulipas, Distrito Federal y siete estados más, oscila entre 20 y 25 por ciento.

En el ámbito local, 70 por ciento de los 233 municipios turísticos del país viven con altos niveles de bienestar social y son clasificados como municipios de marginación baja y muy baja en comparación con otros municipios no turísticos.

NIVELES DE MARGINACIÓN DE MUNICIPIOS TURÍSTICOS Y NO TURÍSTICOS, 2005



Como se puede advertir, en todos los razonamientos de orden económico expresados en la exposición de motivos de esta iniciativa, es imprescindible explicitar en la Carta Magna, el carácter de área prioritaria que el turismo tiene para el desarrollo integral y sustentable de la nación, y por ello la incorporación de un párrafo ex profeso en el artículo 28, que además prescribe imperativamente la obligación de diseñar y ejecutar una política de Estado en materia de turismo viable y de largo plazo, que rebase los límites de una administración e involucre a los tres poderes y órdenes de gobierno, con el objetivo de impulsar políticas públicas articuladas que inserten el tema turístico en todo el quehacer gubernamental y en la vida cotidiana de los mexicanos.

De la misma manera busca resolver la insuficiencia financiera determinando que la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, las legislaturas de las entidades federativas y los ayuntamientos, en el ámbito de sus respectivas competencias, darán prioridad a la inversión pública dirigida al cumplimiento del objetivo de impulsar al turismo, en los presupuestos de egresos que aprueben respectivamente, porque a la hora de las decisiones presupuestales suele pesar más el interés parcial de un sector u otro que quizá no tengan el mismo impacto en materia de desarrollo o en materia de empleo. Esta fórmula no es una innovación constitucional en sí, pues ya el Constituyente Permanente la utilizó en igual sentido en relación con la inversión referida a los pueblos indígenas en el artículo 20 constitucional.

En concordancia, para darle rumbo y liderazgo al diseño y operación de esta política de Estado, se propone darle contenido a la actual fracción XIX del artículo 89, para prescribir entre las facultades y obligaciones del titular del Poder Ejecutivo federal la de dirigir la política turística nacional, conforme a los principios de sustentabilidad, competitividad, desarrollo social y seguridad integral a la inversión productiva, dando vida constitucional al Consejo Nacional de Turismo como la instancia donde concurren las representaciones del poder público y de los sectores del país, a reflexionar y acordar los grandes temas nacionales de la materia.

Si bien una política de Estado en materia turística conlleva el involucramiento articulado de todas las instancias del poder público, ello no tendría un efecto contundente sin el compromiso y la participación responsable de la sociedad mexicana en su conjunto con el objetivo de potenciar las capacidades turísticas de la Nación, mediante el cumplimiento de la obligación cívica de asistir con la autoridad más cercana al ciudadano, que sin duda es el orden municipal, para recibir instrucción

que los mantenga capacitados para aprovechar el potencial turístico de la nación, y de la región en que habitan y por ello la propuesta de adición a la fracción II del artículo 31.

Debemos consolidar esa reconocida mundialmente hospitalidad natural del mexicano, con la capacitación básica adecuada.

Esto se articula consistentemente con la propuesta de adición de un inciso i) a la fracción III del artículo 115 que incorpora a las funciones del orden municipal la de otorgar la capacitación turística a los ciudadanos residentes y avecindados en su ámbito territorial.

Finalmente, hay otras inercias que es necesario revertir para que el turismo se convierta en una oportunidad de cambio y transformación para nuestro país.

Si bien es cierto que hoy México cuenta con historias de éxito en importantes destinos turísticos internacionales, también es cierto que muchos de ellos están rodeados de cinturones de pobreza y han provocado un serio deterioro ambiental. Esta circunstancia obedece principalmente a una pésima planeación y operación en el ordenamiento territorial con frecuentes cambios en la vocación del uso del suelo, en la que se privilegian los intereses particulares de corto plazo, y a una débil y desarticulada aplicación de la ley para inhibir las conductas ilícitas.

Debe quedar claro que nadie cuestiona la necesidad de seguir generando crecimiento a través del turismo. Lo importante no es cuanto crecimiento económico turístico generamos, sino de que tipo.

El ordenamiento territorial es una estrategia clave para alcanzar la sustentabilidad en el turismo, que requiere necesariamente de tener una base técnica sólida basada en criterios de sustentabilidad, y dentro de ello, encontrar las coincidencias y establecer acuerdos en las divergencias; los mexicanos debemos trabajar más en equipo en este sentido, y empezando por las instituciones del poder público.

El Constituyente Permanente otorgó en la gran reforma municipalista de 1983, la conducción de la zonificación y planificación urbana al municipio., por lo que, manteniendo su legítimo liderazgo en esta materia, se propone modificar el inciso a) de la fracción V del artículo 115 constitucional, para que, en materia de planificación de áreas con vocación de uso de suelo turístico, concurren los otros órdenes de gobierno a trabajar en equipo con la instancia municipal y emitir, conjuntamente los tres órdenes de gobierno, la opinión técnica que de sustento a la planeación, tanto en su formulación original como en las modificaciones posteriores.

Ello permitirá de origen una mejor coincidencia ente las diferentes herramientas de ordenamiento territorial y le dará mas firmeza y rigidez a los planes acordados, evitando con ello discrecionalidad en los cambios en la vocación del uso de suelo urbano que tanto han venido deteriorando el ambiente y los recursos naturales, provocando conflictos sociales y mermando la viabilidad turística de largo plazo de los destinos.

Expuesto lo anterior, respetuosamente se somete a consideración de esta honorable soberanía el siguiente

Decreto por el que se reforma y adiciona un segundo párrafo al artículo 2o.; se modifican la fracción II del artículo 3o., el párrafo sexto del artículo 4o., el segundo párrafo del inciso a) del artículo 26, y los párrafos tercero y séptimo del artículo 27; se adiciona un párrafo quinto

al artículo 28; se modifican las fracciones II del artículo 31 y XIX del 89; se adiciona un inciso i) a la fracción III; y se modifica el inciso a) de la fracción V del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único. Se reforma y adiciona un segundo párrafo al artículo 2o.; modifica la fracción II del artículo 3o.; el párrafo sexto del artículo 4o., el segundo párrafo del inciso a) del artículo 26, y los párrafos tercero y séptimo del artículo 27; adiciona un párrafo quinto al artículo 28, modifica la fracción 11 del artículo 31 y la fracción XIX del artículo 89; adiciona un inciso i) a la fracción III y modifica el inciso a de la fracción v del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 2o. La nación mexicana es única e indivisible.

Por su ubicación geográfica y su relieve, posee una variedad de ecosistemas con importantes recursos naturales, incluyendo una gran diversidad biológica, que conforman la riqueza natural del pueblo mexicano, y que junto a su herencia étnica y cultural, constituyen la base de su identidad, de su desarrollo social y crecimiento económico, y su potencial turístico.

...

Artículo 3o. Todo individuo tiene derecho a recibir educación...

...

...

II. El criterio que orientara esa educación se basara en los resultados del progreso científico, luchara contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios, **promoverá el amor a la patria mediante aprendizaje de su historia y el conocimiento pleno de la riqueza natural y cultural de la nación, así como de su potencial económico, principalmente turístico, para que sean base de su desarrollo integral .**

Artículo 4o.

...

...

Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento, **así como al conocimiento pleno de la riqueza natural, cultural histórica de la nación y de su potencial turístico, para que sean base de su desarrollo integral .**

Artículo 26.

A. ...

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los

programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la administración pública federal, **que incorporará a la preservación del medio ambiente, el aprovechamiento sustentable de sus recursos y al turismo como temas prioritarios de la agenda del país, por lo que su concepción deberá tener un sentido transversal con los rubros sectoriales.**

...

...

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

Las expropiaciones...

La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, **impulsar con criterios de sustentabilidad el potencial turístico**, y lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia se dictaran las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico, **para fomentar y promover con criterios de sustentabilidad el potencial turístico de la riqueza natural, cultural e histórica de la nación**; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.

...

...

...

En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la nación es inalienable y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones otorgadas por el Ejecutivo federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes, **dando prioridad al desarrollo sustentable de las actividad turística**. Las normas legales relativas a obras o trabajos de explotación de los minerales y substancias a que se refiere el párrafo cuarto, regularán la ejecución y comprobación de los que se efectúen o deban efectuarse a partir de su vigencia, independientemente de la fecha de otorgamiento de las concesiones, y su inobservancia dará lugar a la cancelación de éstas. El gobierno federal tiene la facultad de establecer reservas nacionales y suprimirlas. Las declaratorias correspondientes se harán por el Ejecutivo en los casos y condiciones que las leyes prevean. Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos o de minerales radioactivos, no se otorgarán concesiones ni contratos, ni subsistirán los que en su caso se hayan otorgado y la nación llevará a

cabo la explotación de esos productos, en los términos que señale la ley reglamentaria respectiva. Corresponde exclusivamente a la nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público. En esta materia no se otorgarán concesiones a los particulares y la nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines.

Artículo 28. ...

...

No constituirán monopolios las funciones que el estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes aéreas estratégicas: correos, telégrafos 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 aéreas 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.

En el mismo sentido, el turismo es una área prioritaria del desarrollo nacional; el Estado promoverá una política pública de largo plazo que involucre a todos los sectores del país, e impulse con sustentabilidad el fortalecimiento de la infraestructura turística y de su capacidad competitiva, e incentive su promoción nacional e internacional; la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, las legislaturas de las entidades federativas y los ayuntamientos, en el ámbito de sus respectivas competencias, darán prioridad a la inversión pública dirigida al cumplimiento de este objetivo, en los presupuestos de egresos que aprueben respectivamente.

Artículo 31.

Son obligaciones de los mexicanos:

II. Asistir en los días y horas designados por el Ayuntamiento del lugar en que residan, para recibir instrucción cívica, **turística** y militar que los mantenga aptos en el ejercicio de los derechos de ciudadano; **capacitados para aprovechar el potencial turístico de la nación, y de la región en que habitan;** y diestros en el manejo de las armas, y conocedores de la disciplina militar.

Artículo 89.

Las facultades y obligaciones del presidente son las siguientes:

XIX. Dirigir la política turística nacional y presidir el Consejo Nacional de Turismo, en el que participarán un ministro representante de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, un senador y un diputado federal representantes del Congreso de la Unión, los titulares de los poderes ejecutivos de las entidades federativas y el del gobierno del Distrito Federal, el presidente municipal del municipio con mas afluencia turística en cada entidad federativa, y los representantes de los sectores del país. En la conducción de tal política, el titular del

Poder Ejecutivo federal observará los principios de sustentabilidad, competitividad, desarrollo social y seguridad integral a la inversión productiva.

Artículo 115.

Fracción III. Los municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

i) La capacitación turística a los ciudadanos residentes y avencindados en su ámbito territorial , en términos de lo dispuesto en la fracción II del artículo 30 de esta Constitución;

j) Los demás...

Fracción V: “los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para

a) formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal. Cuando se trate de cualquier tipo de ordenamiento territorial de áreas con vocación de uso de suelo turístico, deberán concurrir la federación y la entidad federativa respectiva, para emitir conjuntamente con el municipio la opinión técnica que de sustento a la planeación, tanto en su formulación original, como en las modificaciones posteriores.

Transitorios

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

Segundo. El Congreso de la Unión tendrá un plazo ciento ochenta días, a partir de la publicación de este decreto, para adecuar las legislaciones respectivas de acuerdo con lo aquí dispuesto.

Senado de la República, a 4 de mayo de 2011.

Diputados: María Teresa Rosaura Ochoa Mejía (rúbrica), Jorge Carlos Ramírez Marín (rúbrica), Carlos Oznerol Pacheco Castro (rúbrica), Luis García Silva (rúbrica), Susana Hurtado Vallejo (rúbrica), Carlos Joaquín González (rúbrica), Miguel Ángel García Granados (rúbrica), Maurilio Ochoa Millán (rúbrica), Noé Martín Vázquez Pérez (rúbrica), Héctor Pablo Ramírez Puga Leyva (rúbrica), Juan Pablo Jiménez Concha (rúbrica), Fermín Gerardo Alvarado Arroyo (rúbrica), Gustavo Antonio Ortega Joaquín (rúbrica), Miguel Martínez Peñaloza (rúbrica), Lizbeth García Coronado (rúbrica), José Alfredo González Díaz (rúbrica), Laura Arizmendi Campos (rúbrica), Víctor Manuel Castro Cosío (rúbrica), Juan José Cuevas García (rúbrica), José Luis Marcos León Perea (rúbrica), Alfonso Jesús Martínez Alcázar, Baltazar Martínez Montemayor (rúbrica), Felipe Borja Texcotitla (rúbrica), Jaime Sánchez Vélez (rúbrica), José Ignacio Seara Sierra (rúbrica), Emilio Serrano Jiménez (rúbrica), Luis Alejandro Guevara Cobos, Rafael Yerena Zambrano, Efraín Ernesto Aguilar Góngora, Cecilia Soledad Arévalo Sosa (rúbrica), Fidel Kuri Grajales (rúbrica), Alejandro Carabias Icaza (rúbrica).

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Mayo 4 de 2011.)

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 41 Y 116 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, RECIBIDA DE LA DIPUTADA CORA CECILIA PINEDO ALONSO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE NUEVA ALIANZA, EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 4 DE MAYO DE 2011

Cora Cecilia Pinedo Alonso, integrante del Grupo Parlamentario de Nueva Alianza en la LXI Legislatura de la Cámara de Diputados al Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 71, fracción II, 72 y 78 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 116, 122 y 127 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; 55, fracción II, 56, 60, 63, 64, 176 y 179 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; y demás disposiciones jurídicas aplicables, presenta ante el pleno de esta soberanía iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 41 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en el artículo 35 los derechos del ciudadano mexicano y específicamente la fracción II señala la posibilidad de poder ser votado para todos los cargos de elección popular.

El artículo 41 constitucional que regula los procesos electorales para elegir los cargos de elección popular no hace mención expresa alguna sobre quiénes pueden o tienen el derecho exclusivo a registrar candidatos para contender por dichos cargos. Sin embargo, sí dispone que los partidos políticos como organizaciones de ciudadanos tienen como fin hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, aunque la exclusividad de dicho derecho se contempla en la legislación secundaria, específicamente en el artículo 218 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Por otro lado, la Convención Americana sobre los Derechos Humanos de la cual México es parte desde 1981, determina en su artículo 23, numeral 1, inciso b) establece:

1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:
 - a) ...
 - 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) ...
2. ...

Pese al marco jurídico vigente en nuestro país, el tema de las candidaturas independientes se ha convertido en una demanda añeja tanto por parte de partidos o al margen de ellos y más aún, a partir de diciembre de 2009 cuando el Ejecutivo Federal envió al Senado de la República para su estudio

y discusión un paquete de iniciativas en las que obliga a revisar la futura viabilidad de este tipo de candidaturas.

En este contexto es oportuno preguntarse si hay condiciones para que el sistema electoral mexicano, reconozca la participación ciudadana a través de las candidaturas independientes. La respuesta para muchos es afirmativa si lo que se pretende es consolidar una democracia sustentada en la participación de los gobernados, corresponsable y dispuesta a exigir cuentas de lo realizado, entonces lo que hace falta son reformas de naturaleza constitucional y electoral para permitirlo.

De acuerdo con esta premisa, el Grupo Parlamentario de Nueva Alianza, comprometido con el proceso de transición democrática que enfrenta el país, tiene un objetivo claro: favorecer la gobernabilidad y fortalecer la legitimidad de nuestro sistema político así como hacer realidad la conclusión teórica a la que llega Norberto Bobbio en su obra *El futuro de la democracia*, quinta reimpresión, Fondo de Cultura Económica, 2008, “en el sentido que es posible decir que si puede hablar hoy de un proceso de democratización consistente en la extensión del poder ascendente, que hasta ahora había ocupado casi exclusivamente el campo de la gran sociedad política, al campo de la sociedad civil en sus diversas articulaciones, desde la escuela hasta la fábrica: se dice escuela y de fábrica para indicar simbólicamente los lugares donde se desarrolla la mayor parte de la vida de la mayoría de los miembros de una sociedad moderna...” Desde este punto de vista, el autor cree que se debe hablar justamente de un verdadero y propio cambio en el desarrollo de las instituciones democráticas, que puede ser resumido sintéticamente en la siguiente fórmula: de la democratización del Estado a la democratización de la sociedad.

Según el autor, para dar una prueba del desarrollo de la democracia en un determinado país, debe tomarse como indicador la amplitud de los derechos políticos, desde el sufragio restringido hasta el universal. Si hoy se quiere tomar como un indicador del desarrollo democrático, éste ya no puede ser el número de personas que tienen derecho a votar, sino el número de las sedes, diferentes de las sedes políticas, en las cuales se ejerce el derecho de voto. Para dar un juicio sintético pero eficaz del grado de democratización de un determinado país, el criterio ya no debe ser el de “quién” vota sino el de “dónde” vota y por “quién se vota”.

Ahora bien, la geografía política mundial nos confirma que las candidaturas independientes han sido funcionales en distintos países como Alemania, Francia, Portugal, Estados Unidos, Chile, Corea del Sur y México tuvo experiencia al respecto hasta que en 1946 la ley electoral federal clausuró la posibilidad a este derecho constitucional.

Al respecto, no puede soslayarse el precedente del ex canciller Jorge Castañeda a quien el Estado mexicano a través de la instancia competente negó en su momento, su reconocimiento como candidato sin partido a la Presidencia de la República.

El caso mencionado tiene su base en un derecho político fundamental que es el derecho a ser votado, de ahí que se estima que la sentencia de la Corte Interamericana del caso Castañeda constituye un precedente relevante en América Latina, dado que la mayoría de los países que la integran no reconocen las candidaturas independientes, como se señala a continuación:

Extracto de la resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos del 1 de Julio de 2009, caso Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos, supervisión de cumplimiento de sentencia:

Que es una facultad inherente a las funciones jurisdiccionales de la Corte Interamericana de Derechos Humanos la supervisión del cumplimiento de sus decisiones.

Que México es Estado parte en la Convención Americana sobre Derechos Humanos desde el 24 de marzo de 1981 y reconoció la competencia contenciosa de la Corte el 16 de diciembre de 1998.

Que el artículo 68.1 de la Convención Americana estipula que los Estados parte en la Convención se comprometen a cumplir la decisión de la Corte en todo caso en que sean partes”. Para ello los Estados deben asegurar la implantación a nivel interno de lo dispuesto por el Tribunal en sus decisiones.

Que en virtud del carácter definitivo e inapelable de las sentencias de la Corte, según lo establecido en el artículo 67 de la Convención Americana, éstas deben ser prontamente cumplidas por el Estado en forma íntegra.

Que la obligación de cumplir lo dispuesto en las decisiones del Tribunal corresponde a un principio básico del derecho sobre la responsabilidad internacional del Estado, respaldado por la jurisprudencia internacional, según el cual los Estados deben acatar sus obligaciones convencionales internacionales de buena fe (pacta sunt servanda) y, como ya ha señalado esta Corte y lo dispone el artículo 27 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969, aquellos no pueden, por razones de orden interno, dejar de asumir la responsabilidad internacional ya establecida. Las obligaciones convencionales de los Estados parte vinculan a todos los poderes y órganos del Estado.

Que los Estados parte en la Convención deben garantizar el cumplimiento de las disposiciones convencionales y sus efectos propios (effet utile) en el plano de sus respectivos derechos internos. Este principio se aplica no sólo en relación con las normas sustantivas de los tratados de derechos humanos (es decir, las que contienen disposiciones sobre los derechos protegidos), sino también en relación con las normas procesales, como las que se refieren al cumplimiento de las decisiones del Tribunal.

Estas obligaciones deben ser interpretadas y aplicadas de manera que la garantía protegida sea verdaderamente práctica y eficaz, teniendo presente la naturaleza especial de los tratados de derechos humanos.

Que los Estados parte en la Convención Americana que han reconocido la jurisdicción obligatoria de la Corte tienen el deber de acatar las obligaciones establecidas por el Tribunal. Esta obligación incluye el deber del Estado de informar a la Corte sobre las medidas adoptadas para dar cumplimiento a lo ordenado por el Tribunal en la mencionada sentencia. La oportuna observancia de la obligación estatal de indicar al Tribunal cómo está cumpliendo cada uno de los puntos ordenados por éste es fundamental para evaluar el estado del cumplimiento del caso.

Por tanto, el Estado mexicano debe, en un plazo razonable, completar la adecuación de su derecho interno a la Convención, de tal forma que ajuste la legislación secundaria y las normas que reglamentan el juicio de protección de los derechos del ciudadano de acuerdo con lo previsto en la reforma constitucional de 13 de noviembre de 2007, de manera que mediante dicho recurso se garantice a los ciudadanos de forma efectiva el cuestionamiento de la constitucionalidad de la regulación legal del derecho a ser elegido, en los términos de los párrafos 227 a 231 de la [...] Sentencia.

Por otro lado, en la mesa de debate *El caso Castañeda*, celebrada por el Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional y la Fundación Konrad Adenauer el día 19 de junio de 2008, el doctor Lorenzo Córdova afirmó que las candidaturas de ese tipo en México no son un tema nuevo,

citó el caso Michoacán sobre el cual el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se pronunció (SUP-JDC-037/2001, fallado el 21 de octubre de 2001), con una votación dividida, en el sentido de que el derecho a ser votado es de base constitucional pero de configuración legal.

Además, cabe tomar en cuenta que derivado de la última reforma del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ésta no otorga exclusividad a los partidos políticos para registrar candidatos para cargos de elección popular, pero tampoco lo prohíbe, aunque por otra parte, el artículo 116 constitucional prohíbe implícitamente esa posibilidad, como a continuación se confirma:

Artículo 116. ...

...

I. a III. ...

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

a) a d) ...

e) Los partidos políticos sólo se constituyan por ciudadanos sin intervención de organizaciones gremiales, o con objeto social diferente y sin que haya afiliación corporativa. Asimismo tengan reconocido el derecho exclusivo para solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular, con excepción de lo dispuesto en el artículo 2o., Apartado A, fracciones III y VII, de esta Constitución;

Pese a lo anterior, cabe tener presente que en particular la legislación electoral de Yucatán reconoce las candidaturas independientes.

A poco más de una década del siglo XXI para nuestro país resulta indispensable oxigenar al sistema político mexicano, a través de la implantación de las candidaturas independientes porque en Nueva Alianza estamos conscientes de que la funcionalidad y viabilidad de la democracia dependen en gran medida que ésta se sustente sobre la base de una ciudadanía participativa, corresponsable y dispuesta a exigir cuentas a sus gobernantes o representantes pese al clima de violencia e inseguridad que permea en México.

Por ello, la presente iniciativa propone adicionar y reformar los artículos 41 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para garantizar a la ciudadanía mexicana el derecho a ser votados como candidatos independientes a cargos de elección popular a partir de 2015 con la finalidad de permitir un equilibrio entre el principio de acceso al ejercicio del poder público a través de los partidos políticos y las candidaturas independientes, además de generar alternancia y fortalecer el sistema de partidos.

Por las consideraciones expuestas y fundadas, los integrantes del Grupo Parlamentario de Nueva Alianza sometemos a consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforman los artículos 41 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Uno. Se adiciona la fracción V recorriéndose en su orden las subsecuentes; se reforma el párrafo noveno de la fracción V del Apartado D artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 41. ...

...

Apartado D. ...

IV. ...

...

...

V. Para la presentación y registro de candidaturas independientes, se deberán presentar un número de firmas no menor de uno por ciento del padrón electoral que corresponda a la demarcación.

Las firmas deberán corresponder a ciudadanos que residan en la misma demarcación y cumplan con los requisitos que la ley establece para ejercicio del derecho de votar.

El Instituto Federal Electoral será la autoridad encargada de validar las firmas para el registro de las candidaturas independientes. La resolución del Instituto podrá ser impugnada en los términos del artículo 99, fracción III, de esta Constitución.

La ley establecerá las reglas a que deberán sujetarse el financiamiento, las erogaciones en las campañas electorales y el acceso a medios de comunicación para las candidaturas independientes

VI. ...

...

...

El Instituto Federal Electoral tendrá a su cargo en forma integral y directa, además de las que le determine la ley, las actividades relativas a la capacitación y educación cívica, geografía electoral, la validación de firmas para las candidaturas independientes, los derechos y prerrogativas de las agrupaciones y de los partidos políticos, al padrón y lista de electores, impresión de materiales electorales, preparación de la jornada electoral, los cómputos en los términos que señale la ley, declaración de validez y otorgamiento de constancias en las elecciones de diputados y senadores, cómputo de la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos en cada uno de los distritos electorales uninominales, así como la regulación de la observación electoral y de las encuestas o sondeos de opinión con fines electorales. Las sesiones de todos los órganos colegiados de dirección serán públicas en los términos que señale la ley.

...

...

Dos. Se reforman los incisos e), g), h), i), j) y k) de la fracción IV del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 116. ...

I. a III. ...

IV. ...

a) a d) ...

e) Los partidos políticos sólo se constituyan por ciudadanos sin intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente y sin que haya afiliación corporativa. Asimismo, al igual que los candidatos independientes al derecho de solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular, con excepción de lo dispuesto en el artículo 2o., Apartado A, fracciones III y VII, de esta Constitución;

f) ...

g) Los partidos políticos reciban, en forma equitativa, financiamiento público para sus actividades ordinarias permanentes y las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales en las que no podrá excluirse a los candidatos independientes. Del mismo modo se establezca el procedimiento para la liquidación de los partidos que pierdan su registro y el destino de sus bienes y remanentes;

h) Se fijen los criterios para establecer los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus precampañas y de los candidatos independientes en las actividades tendientes a la obtención de firmas de respaldo ciudadano y en las campañas electorales, así como los montos máximos que tengan las aportaciones de sus simpatizantes, cuya suma total no excederá el diez por ciento del tope de gastos de campaña que se determine para la elección de gobernador; los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten los partidos políticos y los candidatos independientes; y establezcan las sanciones por el incumplimiento a las disposiciones que se expidan en estas materias;

i) Los partidos políticos y los candidatos independientes accedan a la radio y la televisión, conforme a las normas establecidas por el Apartado B de la Base III del artículo 41 de esta Constitución;

j) Se fijen las reglas para las precampañas, las actividades tendientes a la obtención de firmas de respaldo ciudadano y las campañas electorales de los partidos políticos y los candidatos independientes, así como las sanciones para quienes las infrinjan. En todo caso, la duración de las campañas no deberá exceder de noventa días para la elección de gobernador, ni de sesenta días cuando sólo se elijan diputados locales o ayuntamientos; las precampañas y las actividades tendientes a la obtención de firmas de respaldo ciudadano no podrán durar más de las dos terceras partes de las respectivas campañas electorales;

k) Se instituyan bases obligatorias para la coordinación entre el Instituto Federal Electoral y las autoridades electorales locales en materia de fiscalización de las finanzas de los partidos políticos y candidatos independientes, en los términos establecidos en el artículo 41 de esta Constitución;

l) a n) ...

V. a VII. ...

...

Transitorios

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

Artículo Segundo. El Congreso de la Unión, en un plazo no mayor de 180 días, aprobará las adecuaciones necesarias en la materia para garantizar la viabilidad de las candidaturas independientes en elecciones de 2015.

Artículo Tercero. Las legislaturas de los estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en un plazo no mayor de 180 días, deberán aprobar las reformas legales para garantizar la viabilidad de las candidaturas independientes.

Dado en el Senado de la República, a 4 de mayo de 2011.

Diputada Cora Cecilia Pinedo Alonso (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Mayo 4 de 2011.)

QUE ADICIONA LA FRACCIÓN XI-1 AL ARTÍCULO 76 Y UN TERCER PÁRRAFO AL ARTÍCULO 117, FRACCIÓN VIII, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, RECIBIDA DE LA DIPUTADA SOFÍA CASTRO RÍOS, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI, EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 4 DE MAYO DE 2011

La licenciada Sofía Castro Ríos, diputada federal a la LXI Legislatura del honorable Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, presenta ante esta honorable Cámara de Diputados iniciativa con proyecto de decreto que adiciona fracción XI-1 al artículo 76 y un tercer párrafo al artículo 117, fracción VIII, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Argumentos

La deuda pública estatal es la deuda que contrae el gobierno de un estado. En ella normalmente se incluyen no sólo los préstamos tomados por el gobierno sino también los que contraen organismos municipales, institutos autónomos y empresas del estado ya que los mismos quedan formalmente garantizados por el gobierno estatal. La deuda pública suele dividirse en deuda a corto y a largo plazo, así como en deuda pública interna, contraída ante acreedores del país, y externa, contraída ante prestamistas del extranjero.

Es una práctica ampliamente extendida en el mundo moderno que los Estados gasten, en cada ejercicio, más dinero que el que recaudan, debido a los compromisos políticos y sociales que asumen. Las políticas keynesianas, por otra parte, que preconizaron presupuestos deficitarios como medio para activar el crecimiento económico, han contribuido también grandemente al endeudamiento de los Estados modernos.

Las economías modernas se basan en gran parte sobre las deudas a corto o largo plazo que contraen los particulares, las empresas y el estado. Sólo las transacciones de menor cuantía suelen pagarse en efectivo pues para casi todas las demás se emplean diversas formas de crédito. Las deudas, por lo general, quedan legalmente registradas mediante el uso de instrumentos mercantiles específicos: pagarés, letras de cambio, bonos **o en el caso de los estados del país, las participaciones federales.**

Debido al peso de las deudas contraídas con anterioridad es frecuente que, entre los gastos del Estado, aparezca una considerable partida dedicada al pago de los intereses y del capital de la deuda asumida. La inelasticidad de variados gastos fiscales y la imposibilidad de aumentar la presión tributaria más allá de cierto punto, suelen llevar a un círculo de creciente endeudamiento, puesto que a los gobiernos les resulta imposible hacer frente a tales compromisos y a los gastos corrientes por medio de los ingresos ordinarios que perciben.

Los gobiernos estatales buscan por lo general consolidar las deudas a corto plazo convirtiéndolas en deudas de largo plazo, más fáciles de gerenciar.

La deuda pública contraída por los diferentes gobiernos estatales, se ha convertido en una forma de generar crisis y en detonadora de diversos problemas financieros, principalmente en los municipios, como son el redireccionamiento de las partidas al pago de los intereses y pago de la misma deuda, la insolvencia de fondos y la contratación de más deuda para subsanar los faltantes.

En términos generales la deuda hasta ahora no es preocupante para la economía en general porque representa apenas menos de 3 por ciento del producto interno bruto (PIB). Sin embargo, sí es preocupante que algunos estados y municipios hayan duplicado su deuda en un periodo corto y es que la escasa normativa legal en este ámbito ha contribuido a que se dé un disparo desproporcionado en la contratación de deuda y la realidad es que podría ponerse en riesgo la viabilidad financiera de los Estados involucrados en el mediano o largo plazo.

Según cifras de la Auditoría Superior de la Federación las **32 entidades federativas incrementaron**, en 2009, 19.1 por ciento su **deuda pública** y comparado con el 2008, esta deuda en todos los estados representó 60 por ciento de las participaciones fiscales promedio del año.

Informes recientes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) detallan que la deuda de las entidades federativas aumentó 25 por ciento en el último año, al pasar de 252 mil 153 millones en 2009 a 314 mil 858 millones de pesos al cierre de 2010.

La deuda pública adquirida por 41.0 por ciento de los estados del país, quienes dejan en garantía “sus participaciones federales” a nivel nacional, compromete los ingresos en el corto o en el largo plazo, en estos estados la deuda pública creció en promedio un 1.6 por ciento como proporción del producto interno bruto, en diciembre de 2010, aumentando este porcentaje hasta 2.4 por ciento, lo que significó un incremento de 35.0 por ciento en términos reales.

Según la SHCP, hasta junio de 2010 los estados de la República tenían una deuda de 269 mil 797 millones 900 mil pesos, de los cuales las tres entidades con mayor endeudamiento son el Distrito Federal, con 49 mil millones 340 millones de pesos; el Estado de México, con 32 mil 862 millones de pesos; Nuevo León, con 29 mil 545 millones 100 mil pesos; cabe apuntar que también son los estados más productivos; en cuarto lugar está Jalisco, 21 mil 6 millones 800 mil pesos; le sigue Chihuahua, con 13 mil 298 millones 800 mil pesos, Sonora con 11 mil 265 millones y medio; Michoacán, 10 mil 558 millones 600 mil pesos, Veracruz, con 9 mil 307 millones 400 mil pesos, en octavo lugar de endeudamiento, y el noveno es para Tamaulipas, con 9 mil 164 millones 800 mil pesos.

Los informes de la SHCP precisan que las entidades federativas, organismos estatales, municipios y organismos municipales han acudido también al mercado de valores o bursátil para contratar deuda por 53 mil 808 millones de pesos, con plazos de vencimiento de 5, 10, 12, 28 y hasta 30 años.

Contrastan las entidades que no tienen deuda o es menor a mil millones de pesos, destacan Tlaxcala, que no debe nada, Campeche con 42 millones 700 mil pesos, y Morelos, con 909 millones 900 mil pesos.

Como proporción del PIB estatal, referente más sensato, las 5 entidades más endeudadas en 2010 fueron Quintana Roo, seguido por Sonora, Nayarit, Veracruz y Chiapas.

En el nivel municipal, la deuda contratada por los municipios con la banca de desarrollo y emisiones bursátiles hasta el 30 de junio de 2010; 210 municipios debían mil 143 millones 700 mil pesos, de los cuales 64 millones 900 mil pesos son con la banca de desarrollo; 867 millones 400 mil pesos corresponden a la primera emisión de certificados bursátiles y 211 millones 400 mil pesos es la segunda emisión bursátil que comprometieron los recursos que recibirían de la federación por el impuesto a la tenencia vehicular en los próximos 20 años.

De los endeudados, los menos endeudados son en Tabasco, que de sus 17 municipios, sólo adeudan Villa hermosa, 66 millones, y Macuspana, 30 millones 800 mil pesos, que sumados hacen un total de 96 millones 800 mil pesos, todos con la banca de desarrollo; en contraste Tamaulipas, con 43 municipios, tiene una deuda de mil 443 millones 400 mil pesos, mayor que la de Veracruz, pero sólo siete municipios son los que tienen obligaciones y de allí destacan Nuevo Laredo, con mil 203 millones, y Reynosa, con 209 millones 200 mil pesos.

Con base en una solicitud al Instituto Federal de Acceso a la Información para que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público diera a conocer la deuda contratada por los municipios con la banca comercial, de desarrollo y emisiones bursátiles al 30 de junio de 2010, resulta alarmante la cantidad de obligaciones que tienen estados y municipios, y sólo los estados de Chihuahua y Baja California Norte califican con 7 puntos de 10 las calificadoras internacionales.

La mediana de la deuda con respecto a los ingresos totales de los estados mexicanos calificados por **Moody's (agencia de calificación de riesgo** que realiza la investigación financiera internacional y el análisis de las entidades comerciales y gubernamentales, también califica la solvencia de los prestatarios mediante una escala de calificaciones estandarizadas) aumentó de 9,8 por ciento en 2008 a un estimado de 16,3 por ciento en 2010, de acuerdo con un nuevo reporte de Moody's sobre el endeudamiento de los estados mexicanos, A pesar de su crecimiento, el nivel de deuda de los estados continúa siendo moderado respecto a sus pares internacionales, si bien los niveles de endeudamiento han crecido en los últimos dos años, existen otros factores que limitan la calidad crediticia de los estados, más que el endeudamiento en sí mismo, los factores que limitan la calidad crediticia de los estados mexicanos son principalmente: limitada flexibilidad presupuestal, débiles prácticas de administración y gobierno interno, mayor financiamiento de corto plazo y altos pasivos por pensiones no fondeados.

Los estados cuentan con una limitada flexibilidad presupuestal respecto a sus pares internacionales. La mediana de sus ingresos propios representa sólo 6.5 por ciento de sus ingresos totales. Además, parte de las transferencias federales que reciben están etiquetadas para usos específicos.

Otro de los factores de riesgo del sector son las prácticas de administración y gobierno interno que en algunos casos son crónicamente débiles. La importancia de estos factores en la calidad crediticia se demuestra con incumplimientos de entidades federativas motivados por una débil cultura de pago y no por presiones financieras. Un tercer factor es la estructura de la deuda de los Estados. Gran parte de la deuda de largo plazo está respaldada por transferencias federales. Durante la crisis de 2009, los flujos federales afectados generaron altas coberturas promedio mayores de cinco veces el servicio de la deuda. Sin embargo, el financiamiento de corto plazo, el cual no está respaldado por transferencias federales, ha aumentado de forma muy importante. Esto implica mayores riesgos de refinanciamiento en el sector.

Aunque los pagos por pensiones no ejercen actualmente presión significativa en las finanzas, en el mediano plazo limitarán aún más la ya poca flexibilidad financiera de los estados.

Se deben encontrar soluciones que permitan racionalizar el incremento de la deuda, eficientar y transparentar el gasto público y mejorar la situación de las finanzas públicas a nivel local cuya garantía son las participaciones federales.

Los estados deben tener sus propios mecanismos de vigilancia, un mayor freno al endeudamiento que no puedan resolver y esa es una responsabilidad de cada uno de los gobernadores y de los propios ciudadanos de las entidades, que hasta hoy no han cumplido.

Es necesario que haya cuentas más transparentes y claras en los gobiernos estatales y municipales del país, como lo hace cualquier empresa exitosa.

Se ha registrado en el país una tendencia por el endeudamiento que de seguir a esos ritmos en pocos años pondrá en riesgo de manera contundente las finanzas de los estados con eventuales repercusiones en el largo plazo para los fondos federales.

Las instituciones financieras y agencias calificadoras, señalan que los estados de la república en México no cuentan con ordenamientos legales y normativos para que tengan la obligación de llevar un registro pormenorizado de su deuda, de todos sus tipos y plazos.

El Instituto Mexicano de la Competitividad dio a conocer que la deuda de Sonora y Chiapas representa cerca de 4 por ciento de su producto interno bruto, la proporción más alta del país. Mientras tanto, Nuevo León tiene la deuda por habitante más alta de México con 6 mil 300 pesos per cápita.

De acuerdo con un estudio de Centro de Investigación para el Desarrollo, AC, institución independiente, sin fines de lucro, dedicada al análisis y propuesta de políticas viables para el desarrollo democrático y económico de México, de los 31 estados del país y el Distrito Federal, sólo seis, Hidalgo, Guanajuato, Campeche, Michoacán, Puebla y Oaxaca, cumplieron con los estándares mínimos establecidos en la Ley General de Deuda Pública.

La falla en la rendición de cuentas está principalmente en la falta de leyes estatales de contabilidad gubernamental.

El hecho de que los estados no estén obligados a publicar detalles sobre sus finanzas públicas, podría incentivarlos a que sigan endeudándose debido a que el sistema tributario está sumamente centralizado, al asignar pocas responsabilidades a los municipios y entidades, ofrece incentivos perversos para que la deuda pública crezca sin control. Este es un tema fundamental para el desarrollo económico pues con recursos limitados o sin ellos difícilmente se podría lograr un desarrollo social deseable con todas las implicaciones que eso tiene en la vida diaria de los ciudadanos.

Aunque hay entidades federativas que se han tenido que endeudar para construir obra pública, los servicios que requiere la población, porque no hay un apoyo de la federación incrementando el Fondo de Participaciones, el Ramo 33; pero también es cierto que hoy la moda de implementar programas sociales está incrementando las deudas estatales, como el caso de los recientes 3,690 millones de Oaxaca o los 2,500 millones que le aprobó el Congreso estatal saliente al gobernador entrante en Puebla.

Por ello es necesario que un poder independiente, plural, democrático, representante de la soberanía de los estados y que es sometido al escrutinio constante de la opinión pública; la Cámara de Senadores; sea quien evalúe si las necesidades de endeudamiento son reales, si son para ser destinadas a inversión en infraestructura que detone desarrollo y no tienen un sesgo de coyuntura política, que conduzca a la compra de conciencias.

Con fundamento en los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6, numeral 1, fracción I, 77, numerales 1 y 2, y 78, numeral 1, fracciones I a XI, del Reglamento de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión; ante esta honorable Cámara de Diputados

La legisladora que suscribe, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, de la LXI Legislatura del honorable Congreso de la Unión, somete a consideración de esta honorable asamblea, la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto

De la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Uno. Se adiciona fracción XI-1 al artículo 76 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

VI-I. Aprobar las solicitudes de los estados de contraer deuda pública, sólo si es destinada a infraestructura que detone desarrollo.

Artículo Dos. Se adiciona un tercer párrafo al artículo 117, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Antes

VIII. Contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional.

Los estados y los municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas, inclusive los que contraigan organismos descentralizados y empresas públicas, conforme a las bases que establezcan las legislaturas en una ley y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas fijen anualmente en los respectivos presupuestos. Los ejecutivos informarán de su ejercicio al rendir la Cuenta Pública.

Se propone

VIII. Contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional.

Los estados y los municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas, inclusive los que contraigan organismos descentralizados y empresas públicas, conforme a las bases que establezcan las legislaturas en una ley y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas fijen anualmente en los respectivos presupuestos. Los Ejecutivos informarán de su ejercicio al rendir la Cuenta Pública.

Los estados sólo podrán contraer deuda pública si la Cámara de Senadores lo autoriza.

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 4 de mayo de 2011.

Diputada Sofía Castro Ríos (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Mayo 4 de 2011.)

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 64 A 66 Y 70 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PRESENTADA POR EL DIPUTADO JOSÉ LUIS JAIME CORREA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD, EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 18 DE MAYO DE 2011

I. Proemio

El suscrito, José Luis Jaime Correa, integrante de la LXI Legislatura de la Cámara de Diputados al Congreso de la Unión, en uso de las facultades que confieren la fracción II del artículo 71 y el artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los artículos 6 y 77 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta asamblea la presente iniciativa con proyecto de decreto, por el que se reforman los artículos 64 a 66 y 70 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con lo siguiente:

II. Planteamiento del problema

En el país, uno de los poderes que tiene mayor desprestigio es el Legislativo, debido a que se le considera muy ineficiente, que no está a la altura de las complejidades del país.

Falta rigor en el trabajo en comisiones legislativas y falta profesionalismo para generar acuerdos entre los grupos parlamentarios en los procesos legislativos, lo cual genera baja productividad en las reformas y provoca que de legislatura a legislatura se herede un importante rezago legislativo.

III. Argumentos

Ambas Cámaras del Congreso de la Unión se caracterizan por tener una muy baja productividad debido a que el Poder Legislativo no está sujeto a ningún control, ni está obligado a rendir cuentas respecto al cumplimiento de sus responsabilidades, situación que contrasta con la obligación que tiene el Poder Ejecutivo de someterse año con año a un proceso de evaluación y rendición de cuentas ante el Congreso, así como a la fiscalización de la Cuenta Pública que realiza la Cámara de Diputados.

Lo anterior explica por qué en las Cámaras de Diputados, y de Senadores es muy normal ver que el acervo de las comisiones legislativas esté colmado de asuntos sin dictaminar. Por esa razón también es muy normal que los legisladores incumplan deliberadamente sus obligaciones y sin remordimiento pospongan indefinidamente decisiones tan importantes como la correspondiente a los diputados de nombrar a los consejeros electorales.

En el Congreso se ha vuelto una práctica utilizar el llamado “reloj legislativo” para incumplir los plazos límite que marca la Constitución.

Por otro lado, las convocatorias para llevar a cabo reuniones en comisiones no siempre son atendidas por los legisladores y ésta es una de las razones principales que ha generado la ya tradicional “congeladora”.

Lamentablemente, todas estas nocivas prácticas que se realizan en el Congreso se han convertido en prácticas parlamentarias y como no hay sanción por el incumplimiento de sus obligaciones, el

Legislativo se ha convertido en un poder impune, caracterizado por la negligencia y la irresponsabilidad.

La rendición de cuentas tiene que ver fundamentalmente con el cumplimiento de las obligaciones del encargo. Sin embargo, este concepto se ha distorsionado completamente en el Congreso, ya que gran parte de los legisladores concibe la rendición de cuentas como la oportunidad de lanzar anualmente campañas de difusión mediática que les permitan figurar en carteles y espectaculares para promover su imagen personal durante 13 días con el argumento de presentar su informe de labores.

Sin embargo, dicho informe no da cuenta de los temas relevantes, como su participación en el trabajo en comisiones y en los procesos de dictamen.

El trabajo de los legisladores ha tenido desde su origen un marco jurídico muy poco riguroso, y eso ha propiciado y potenciado la ineficiencia y la irresponsabilidad porque no sólo no hay consecuencias por el incumplimiento de su labor sino que, también, cuentan con periodos de receso muy largos y, por tanto, los tiempos que se establecen para aprobar proyectos de ley son insuficientes para desahogar todos los asuntos pendientes.

La Constitución marca dos periodos ordinarios al año, que suman sólo 6.5 meses de trabajo; es decir, cada legislatura cuenta con 19 meses en total, lo cual abona a la parálisis y a la congeladora porque no hay tiempo suficiente para aprobar proyectos de ley.

Otro asunto que tampoco abona en la eficiencia del Congreso es la falsa concepción que se ha generado acerca de que el buen desempeño legislativo está vinculado con la presentación masiva de iniciativas.

Si bien ésta es una parte esencial del proceso legislativo, resulta importante que la iniciativa esté acompañada por la construcción de acuerdos entre las fuerzas políticas para lograr un dictamen favorable en comisiones y, posteriormente, la aprobación en el pleno porque la simple presentación de una iniciativa, sin el riguroso seguimiento del proceso, representa un trabajo inconcluso, que se queda a nivel de la propuesta; y eso, en términos concretos, es en realidad intrascendente.

Algunos académicos y analistas políticos del país han expresado en distintos momentos, que las causas de la parálisis legislativa están relacionadas con la deficiente formación parlamentaria de los legisladores; con la falta de continuidad en el trabajo legislativo y con la ausencia de instrumentos que permitan a los ciudadanos que evalúen y sancionen a los diputados y a los senadores que incumplan su obligación.

Por eso muchos de ellos han expresado la necesidad de que se haga una reforma constitucional que permita la reelección inmediata de legisladores, porque ello eliminaría la improvisación parlamentaria y la baja productividad. Sin embargo, esta reforma implicaría eliminar uno de los principios básicos del Estado mexicano, el de “sufragio efectivo, no reelección”, refrendado en la reforma de 1933, y esto no resolvería el problema.

La profesionalización parlamentaria la proporciona en parte la experiencia; sin embargo, si un legislador no tiene una formación profesional, ni tiene rigor de análisis, ni le interesa participar en los procesos de dictaminación, ni construye acuerdos, difícilmente podrá ser un legislador eficiente, independientemente de que tenga la posibilidad de formar parte de varias legislaturas.

Otro argumento que plantean los analistas respecto a la ineficiencia del trabajo legislativo tiene que ver con el poco tiempo que dura una legislatura, que resulta insuficiente para que los legisladores puedan aplicar sus conocimientos parlamentarios porque es supuestamente al final de la legislatura cuando ellos están mejor preparados para legislar y es justo el momento en el que tienen que dejar el cargo. Sin embargo, la experiencia del Congreso demuestra que la aprobación de dictámenes y de proyectos de ley normalmente se genera durante el segundo año de ejercicio de la legislatura porque el tercer año representa dificultades, sobre todo para la construcción de acuerdos entre los grupos parlamentarios que están más centrados en el proceso electoral.

Se ha señalado también que la imposibilidad de ser reelegidos para el periodo inmediato elimina la oportunidad para que los legisladores le den seguimiento a los asuntos legislativos de una legislatura a otra.

Estos argumentos quizás podrían aplicarse al caso particular del trabajo de los diputados, porque éstos solo duran en su cargo tres años, sin embargo, los senadores tienen otros tiempos porque ellos duran en su cargo dos legislaturas, es decir seis años y sin embargo ello no ha sido suficiente para que la Cámara de Senadores se caracterice por haber eliminado su rezago legislativo.

Por otro lado, quiero dejar claro que la sanción ciudadana hacia los legisladores sí existe, ya que muchos de ellos se reeligen para distintos cargos de elección popular. De hecho, la mayoría tiene experiencia legislativa en congresos locales y en ambas Cámaras federales; lo han logrado gracias a que legislatura a legislatura han privilegiado su relación con el electorado por encima del trabajo parlamentario, que muchas veces es considerado por ellos como una gran pérdida de tiempo y por eso siempre privilegian sus visitas y gestión distrital, que su trabajo en las comisiones, que son los espacios destinados para dictaminar.

Además, los electores no tienen claridad sobre el trabajo que desempeña un legislador e incluso muchas veces existe una distancia muy grande entre las prioridades que plantean los legisladores con el contenido de las agendas legislativas ya que las demandas de los ciudadanos tienen que ver con asuntos particulares de gestión, mientras que los legisladores como representantes de la nación obedecen a temas de trascendencia nacional y es importante que esto no se desvirtúe.

Por todo esto, más allá de plantear la reelección legislativa como la panacea, es fundamental que amplíemos los periodos ordinarios de sesiones, regulemos el trabajo en comisiones ligando el desempeño de los legisladores a la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos; y fortalezcamos a los grupos parlamentarios para que el seguimiento de los proyectos legislativos no sea a título personal, sino del colectivo que representa una expresión ideológica.

Por lo expuesto, y con fundamento en los artículos 71, fracción II, y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se somete a consideración de esta soberanía el siguiente proyecto de

Decreto

Artículo Primero. Se reforman los artículos 64 a 66 y 70 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

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

Artículo 65. El Congreso se reunirá a partir del 1 de septiembre de cada año para celebrar un primer periodo de sesiones ordinarias y a partir del **15 de enero** de cada año para celebrar un segundo periodo de sesiones ordinarias.

(...)

(...)

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 junio** del mismo año.

(...)

Artículo 70. (...)

(...)

La ley determinará las formas y procedimientos **de los grupos parlamentarios en que se organizarán los diputados y los senadores**, según su afiliación de partido, a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas representadas en la Cámara de Diputados y en la **Cámara de Senadores. Los grupos parlamentarios se integrarán por lo menos con diez diputados o diez senadores en cada cámara y sólo podrá haber uno por cada partido con representación nacional.**

(...)

Artículos Transitorios

Primero. Las presentes reformas entrarán en vigor a partir de la fecha de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, una vez agotado el procedimiento previsto en el artículo 135 constitucional.

Segundo. El Congreso de la Unión deberá impulsar las reformas de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos para armonizar con ésta las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias de las comisiones.

Tercero. El Congreso de la Unión deberá realizar las reformas a la Ley Orgánica del Congreso para hacer cumplir lo dispuesto en este decreto a más tardar cien días a partir de la entrada en vigor de él.

Cuarto. Se derogan todas las disposiciones contrarias a la presente reforma.

Salón de sesiones de la Comisión Permanente, a 18 de mayo de 2011.

Diputado José Luis Jaime Correa (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Mayo 18 de 2011.)

QUE ADICIONA LOS ARTÍCULOS 40. Y 27 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, RECIBIDA DEL DIPUTADO JUAN CARLOS NATALE LÓPEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PVEM, EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 18 DE MAYO DE 2011

Con fundamento en los artículos 116 y 122 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, el suscrito diputado, Juan Carlos Natale López, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México de la LXI Legislatura del honorable Congreso de la Unión, somete a esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se adicionan un párrafo quinto y un sexto a los artículos 40. y 27 respectivamente de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a efecto de establecer como un derecho fundamental de toda persona el acceso al agua y su saneamiento respetando los principios de libre determinación, no discriminación e igualdad entre los géneros, que presenta el diputado federal Juan Carlos Natale López,.

Problemática

El pasado 28 de julio de 2010, la Asamblea General de las Naciones Unidas emitió mediante una histórica resolución (64/292) la determinación de reconocer en forma explícita el acceso al agua y su saneamiento como derechos humanos fundamentales.

Este hecho por sí mismo contiene una connotación que trasciende los regímenes jurídicos internos de los países miembros en el sentido de que a partir de este momento, cualquier acción u omisión por parte de empresas, particulares o gobiernos que afecte o limite el acceso de las personas al agua y al saneamiento podrá constituir una violación a los derechos humanos fundamentales a la vida, a la dignidad humana, la salud física y mental de la persona.

Si bien en su momento este resolutivo fue aprobado por un total de 37 Estados-nación representados en el Consejo de Derechos Humanos de la Organización de Naciones Unidas, es de advertirse que esta determinación que tiene que ver con los derechos humanos de las personas, adquiere un carácter vinculante y por tanto hace que sea de acatamiento obligatorio para todos los países integrantes al ser una resolución avalada por la propia Asamblea General de dicho organismo internacional.

En este tenor, el objeto materia de la presente propuesta de reforma, alude a constitucionalizar como un derecho fundamental de toda persona el acceso al agua y su saneamiento respetando los principios de libre determinación de los pueblos indígenas, la no discriminación e igualdad entre los géneros.

Lo anterior con el propósito de que el acceso al agua y su saneamiento debe ser reconocido y garantizado como un derecho humano en concordancia con la resolución de la ONU al formar parte de nuestro catálogo de derechos fundamentales indispensables para posibilitar integralmente un nivel de vida adecuado a través de altos niveles de salud pública, del disfrute a una vivienda digna y decorosa y una alimentación y un medio ambiente adecuado para el desarrollo y bienestar.

Por lo que este derecho que proponemos adicionar a la Carta Magna, de igual forma que los establecidos en la parte dogmática de dicho ordenamiento jurídico, debe considerarse integralmente

con los otros derechos consagrados tanto en la Carta Internacional de Derechos Humanos como en la Constitución del país.

Argumentación

La Organización de Naciones Unidas ha expuesto que “uno de los desafíos y retos que enfrentan las sociedades y gobiernos de todo el mundo es el tema del agua, problemática que exige hoy en día la máxima atención y compromiso decidido para hacerle frente con acciones científicas y tecnológicas, así como con políticas públicas eficientes y responsables.”

Lo anterior en razón de que la ONU ha estimado que para el año 2015, el 47 por ciento de la población mundial vivirá en zonas áridas y para 2030 unos 700 millones de personas podrían dejar sus lugares de origen por la escasez de agua y falta de saneamiento básico, siendo el apoderamiento del recurso hídrico motivo de turbulentos movimientos y disputas sociales y en donde la venta y comercialización del recurso no respetará derecho fundamental alguno.

El artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, establece que:

1. Los Estados parte en el presente pacto reconocen el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental; y
2. Entre las medidas que deberán adoptar los Estados parte en el pacto a fin de asegurar la plena efectividad de este derecho, figurarán las necesidades para:
 - a) La reducción de la mortalidad y de la mortalidad infantil, y el sano desarrollo de los niños;
 - b) El mejoramiento en todos sus aspectos de la higiene del trabajo y del medio ambiente;
 - c) La prevención y el tratamiento de las enfermedades epidémicas, endémicas, profesionales y de otra índole, y la lucha contra ellas;
 - d) La creación de condiciones que aseguren a todos asistencia, médica y servicios médicos en caso de enfermedad.

Los antecedentes que subyacen a la resolución de la ONU, se encuentran plasmados desde el año 2000 cuando se elaboró el Cometario General, en el cual se hizo un reconocimiento implícito del acceso al agua potable como derecho humano, a partir de una consideración integral del derecho a la salud.

Este comentario expresamente señaló que:

“Al elaborar el artículo 12 del pacto, la Tercera Comisión de la Asamblea General de las Naciones Unidas no adoptó la definición de la salud que figura en el preámbulo de la Constitución de la Organización Mundial de Salud, que concibe la salud como un estado de completo bienestar físico, mental y social y no solamente como ausencia de afecciones o enfermedades”. Sin embargo, la referencia que en el párrafo 1 del artículo 12 del Pacto se hace al “más alto nivel posible de salud física y mental no se limita al derecho a la atención de la salud.

Por el contrario, el historial de la elaboración y la redacción expresa del párrafo 2 del artículo 12 reconoce que el derecho a la salud abarca una amplia gama de factores socioeconómicos que promueven las condiciones merced a las cuales las personas pueden llevar una vida sana, y hace ese derecho extensivo a los factores determinantes básicos de la salud, como la alimentación y la nutrición, la vivienda, el acceso a agua limpia potable y a condiciones sanitarias adecuadas, condiciones de trabajo seguras y sanas y un medio ambiente sano”.

Este reconocimiento es importante porque aunque ya se establecía de manera implícita el acceso al agua potable como un derecho humano, bajo el entendido de que éste es un recurso indispensable para alcanzar otros derechos humanos fundamentales como el derecho a la vida, sentó precedentes para la elaboración de un marco normativo para que la sociedad pudiera exigir a sus gobiernos el acceso equitativo al agua potable; además de incentivar la elaboración de programas específicos y políticas públicas encaminados a la plena observancia de este derecho.

Otras instancias internacionales en donde se reconoce implícitamente el acceso al agua como un derecho humano son la Convención sobre los Derechos del Niño (1989), en la cual en el artículo 24 se hace referencia a la necesidad de “combatir las enfermedades y la malnutrición en el marco de la atención primaria de la salud mediante, entre otras cosas, la aplicación de la tecnología disponible y el suministro de alimentos nutritivos adecuados y agua potable salubre, teniendo en cuenta los peligros y riesgos de contaminación del medio ambiente”, así como la Convención sobre Eliminación de Toda Forma de Discriminación contra la Mujer (1979), que en el artículo 14 establece toda mujer tiene derecho a “gozar de condiciones de vida adecuadas, particularmente en las esferas de la vivienda, los servicios sanitarios, la electricidad y el abastecimiento de agua, el transporte y las comunicaciones”.

Asimismo, en noviembre de 2002 el Pacto sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales elaboró el Comentario General sobre el derecho al agua. Lo atinado y novedoso de éste radica en la cualidad de que por primera vez el vital líquido fue reconocido explícitamente como un derecho humano fundamental, para lo cual, los Estados que lo ratificaron (145 entre ellos México) deberán asegurar progresivamente que su población tenga acceso al agua potable segura, de forma equitativa y sin discriminación.

El comentario general señala que: “el derecho humano al agua otorga derecho a todos a contar con agua suficiente, a precio asequible, físicamente accesible, segura y de calidad aceptable para usos personales y domésticos”. Además, solicita a los Estados elaborar estrategias y programas específicos a fin de afianzar el derecho de la población al agua potable bajo cinco consideraciones esenciales:

1. Estar basadas en leyes y principios de los derechos humanos.
2. Abarcar todos los aspectos del derecho al agua y las correspondientes obligaciones de los países.
3. Definir objetivos claros.
4. Fijar metas a alcanzar y los plazos requeridos.
5. Formular políticas adecuadas y los correspondientes indicadores.

Por su parte, en el Informe sobre Desarrollo Humano del año 2006, intitulado “Más allá de la escasez: poder, pobreza y la crisis mundial del agua”, del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, hace énfasis en el tema al afirmar que el garantizar el derecho humano al agua es un fin en sí mismo, a la vez de que es un medio para dar fundamento a otros derechos recogidos tanto en la Declaración Universal de Derechos Humanos como en otros instrumentos legales, incluido el derecho a la vida, a la educación, a la salud y a un hogar digno. Así como “garantizar que cada persona disponga de acceso de al menos 20 litros de agua limpia al día para cubrir sus necesidades básicas es un requerimiento mínimo para respetar el derecho al agua, y una meta mínima para los gobiernos”.

Asimismo, el Informe de Desarrollo Humano de 2008, señala que la interrupción de los medios de sustento, la escasez y la mala calidad del agua provocan riesgos para la seguridad humana, que incluso, tienen mayores repercusiones que los conflictos violentos.

Desde esta perspectiva, la ONU ha exhortado recurrentemente a los Estados miembros a que emitan en su régimen interior Leyes efectivas y precisas, una agenda plural y coordinada, que destinen recursos presupuestarios óptimos, personal capacitado, métodos científicos y tecnológicos, así como esquemas alternos de organización social y productiva en aras de incidir de manera más definida y corresponsable en el cuidado, preservación y saneamiento de ríos, lagunas, cuencas y mantos acuíferos; así como el impulso de una cultura ciudadana en el uso y aprovechamiento del agua, más aun cuando por nuestra indolencia, una de las consecuencias del cambio climático es la alteración de los ciclos hidrológicos originado por el calentamiento global.

Es por ello que para México al igual que para muchos países del mundo, resulta ineludible acatar la determinación de la ONU en cuanto a garantizar y socializar el derecho al acceso al agua y su saneamiento mediante la elaboración de instrumentos y mecanismos adecuados, que puedan comprender legislación, planes y estrategias integrales para el sector, incluidos los referentes al aspecto financiero para alcanzar paulatinamente la plena realización de las obligaciones de derechos humanos referentes al acceso al agua potable segura y los servicios de saneamiento, sobre todo, en las zonas en que actualmente esos servicios no se prestan o son insuficientes.

Lo anterior se hace más imprescindible cuando los diagnósticos sobre la situación del agua en el mundo han preocupado a la mayoría de los gobiernos en materia hídrica. Sobresale lo relativo a la escases del agua para consumo humano producto de la sobreexplotación de mantos acuíferos y del consumo irracional en aglomeraciones urbanas para uso doméstico y actividades económicas diversas y lo relativo a los altos niveles de contaminación.

En cuanto al consumo, resalta el hecho de que en países totalmente desarrollados se consumen en promedio hasta 300 litros diarios por persona, en países subdesarrollados sólo se consumen 25 litros. Paradójicamente en México, a pesar de ser un país clasificado como subdesarrollado, se consumen hasta 260 litros en zonas urbanas cuando la lógica de sustentabilidad nos marca un uso racional del recurso promedio diario de tan sólo 120 litros por persona.

Aunado a lo anterior, seguimos perdiendo más de 12 mil litros de agua por segundo lo que hace que el 40 por ciento del agua potable se pierda en fugas y que el 6 por ciento de la población urbana carezca del servicio. Por otro lado, sólo se cobra la mitad del líquido que llega al usuario y el saneamiento de aguas residuales sigue siendo marginal y altamente costoso para los gobiernos.

En consecuencia, es obvio que la degradación y deforestación de nuestros suelos y bosques; el consumo irrestringido y desproporcionado del agua; el desperdicio que se presenta en la conducción

del recurso; el alto grado de subsidiariedad y de sobreconcesión; el ineficaz sistema de sanciones administrativas, económicas y penales para quienes derrochan o contaminan el agua, así como un gasto público limitado en infraestructura hidrográfica y de saneamiento, han hecho que el 75 por ciento de los mantos acuíferos en el país se encuentren sobreexplotados con un margen de retorno, a 15 años, de sólo el 25 por ciento si corremos con tal suerte.

Si bien es cierto que este tema es preocupante para unos, y omiso y hasta incómodo para otros, lo real es que no hemos asimilado seriamente lo grave que puede llegar a representar la escases del vital líquido.

Según datos oficiales de la misma Comisión Nacional del Agua sólo en poco más de trescientas localidades en 23 estados del país, se están promoviendo acciones de conservación del agua sin que ello signifique la gestión de una política integral que conlleve visos de coordinación intergubernamental; de un programa rector de cultura en la racionalidad en el uso del agua y de sanciones; y mucho menos, de una reconfiguración técnica en el aprovechamiento del recurso en la agricultura o para fines industriales en donde persiste un mayor uso del líquido; además de que, en lo más mínimo, se está alentando a la creación de medidas que analicen objetivamente las tarifas de costo-beneficio por extracción y suministro así como la proporcionalidad del líquido per-cápita de acuerdo a actividades y usos así como en el desaprovechamiento por el desperdicio en su conducción.

En este sentido, se afirma la responsabilidad del Estado de garantizar la efectividad de un derecho fundamental desde el orden Legislativo para regular el acceso el agua y su saneamiento en beneficio de la población.

Sin embargo, queremos dejar en claro que a pesar de que este derecho pretendido parte de un derecho subjetivo que requiere de una reglamentación propia para poder obtener fuerza normativa vigente y aplicable, cabe destacar que la prescripción de derechos reconocidos constitucionalmente y sin reglamentación, poseen sólo una trascendencia sólo y cuanto existan disposiciones procedimentales para hacer posible tal o cual derecho (social) que, en caso de incumplimiento o vulneración a la misma y, sin ley reglamentaria, no es posible su exigibilidad ante la autoridad competente.

En suma, la seguridad y el derecho al acceso al agua debe ser un derecho incluido en el catálogo de derechos enmarcados en nuestro sistema jurídico mexicano como parte integral de la seguridad humana, materialmente consistente a que cada persona disponga de un recurso confiable, a una cantidad suficiente y con calidad y a un costo asequible para lograr una vida saludable, digna y productiva, al mismo tiempo de que persiga el objetivo de preservar los sistemas ecológicos que proporcionan agua y que también dependen del vital líquido.

En tal virtud y en concordancia con la necesidad por reconocer y garantizar el derecho al agua y su saneamiento de acuerdo al resolutivo del Consejo de Derechos Humanos de la ONU, me es pertinente proponer la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a efecto de que el derecho de acceso al agua y su saneamiento sea un derecho fundamental respetando los principios de no discriminación e igualdad entre los géneros.

Fundamentación

De conformidad con la fracción II del artículo 71, III del artículo 78 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como en lo dispuesto en los numerales 1 y 2 del artículo 122 de la Ley Orgánica del Congreso de la Unión; fracción I del numeral 1 del artículo 6, y fracción VIII del numeral 1 del artículo 239 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 adicionan dos párrafos quinto y sexto a los artículos 4o. y 27 respectivamente, recorriéndose los párrafos subsecuentes, todos ellos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en términos del siguiente proyecto de

Decreto

Único. Se adiciona un párrafo quinto al artículo 4o.; y un párrafo sexto al artículo 27, recorriéndose los párrafos subsecuentes respectivamente, todos ellos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 4. ...

...
...
...

El Estado garantizará el acceso al agua para consumo humano y su saneamiento respetando los principios de no discriminación e igualdad entre los géneros. La ley definirá las bases y modalidades para el acceso al agua y su saneamiento con base a lo establecido en el artículo 27 de esta Constitución en materia de dominio de aguas.

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

Artículo 27. ...

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

Las aguas tendentes para consumo humano se considerarán como de utilidad pública y quedará sujeto a las disposiciones de la Ley Reglamentaria respectiva.

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

I. a XX. ...

Transitorio

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

Senado de la República, sede de la Comisión Permanente del segundo receso del segundo año de ejercicio constitucional, a los dieciocho días del mes de mayo del año dos mil once.

Diputado Juan Carlos Natale López (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Mayo 18 de 2011.)

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 52, 53 Y 54 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PRESENTADA POR EL DIPUTADO GERARDO DE LOS COBOS SILVA, EN NOMBRE PROPIO Y DEL DIPUTADO ARTURO RAMÍREZ BUCIO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN, EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 18 DE MAYO DE 2011

El que suscribe, Arturo Ramírez Bucio, 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 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a consideración de esta honorable asamblea el siguiente proyecto de decreto, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

Debemos tener presente que el actual diseño de representación política en México ha sido resultado de un continuo proceso de modernización, por medio de diversos cambios que han sido fruto de las exigencias de la ciudadanía. Dicho proceso ha concedido adecuar las instituciones electorales a las características y necesidades de nuestro país. El desarrollo de este sistema en las últimas décadas, deja ver una dureza entre el impulso por incorporar el disenso en los canales institucionales y la preocupación constante por la gobernabilidad.

Por lo que hace a la integración de la Cámara de Diputados a lo largo de la historia constitucional de México independiente podemos identificar dos grandes etapas: la primera que parte desde la Constitución de 1824 hasta antes de 1977 y la segunda que va de la reforma constitucional del 6 de diciembre de ese año en adelante. La primer etapa se caracteriza, en términos generales, por una integración de la Cámara Baja a partir de un criterio poblacional, conforme al cual el número de diputados se hacía depender de un cierto número de habitantes, o bien de fracción de éstos determinados por el texto constitucional ¹

Por otra parte, en la etapa que inicia a partir de 1977, el número total de diputados está predeterminado en la Constitución y se estableció un sistema electoral de tipo mixto, según el cual una parte de los integrantes de la Cámara se elegía mediante el sistema mayoritario en distritos electorales y el resto a través del sistema proporcional a partir de listas de candidatos determinadas por cada partido político.

En relación con lo anterior, la reforma electoral de 1977 tuvo como uno de sus pilares la transformación radical de la composición y del modo de integración de la Cámara de Diputados, pues por primera vez desde nuestra independencia se establecía un número fijo de 400 legisladores, 300 de los cuales serían elegidos mediante el sistema electoral de mayoría relativa y los 100 restantes mediante el sistema electoral de representación proporcional, con lo cual se introdujo un sistema electoral mixto para la Cámara Baja.

Con la reforma electoral de 1986, los alcances de la integración proporcional en la Cámara de Diputados crecieron significativamente al duplicarse el número de legisladores elegidos mediante este sistema (de 100 a 200), aumentando así el número total de diputados (de 400 a 500). Asimismo, se impuso una cláusula de gobernabilidad que garantizaba al partido mayoritario tantos escaños como requiriera para alcanzar la mayoría absoluta de la Cámara. Se estableció, en cambio, un techo de representación tal que ningún partido pudiera obtener más del 70 por ciento del total de escaños en la Cámara.

En el año de 1990 se modificó la cláusula de gobernabilidad, de forma tal que al partido que obtuviera por lo menos 35 por ciento de la votación nacional se le asignarían los diputados necesarios para alcanzar la mayoría absoluta de la Cámara, así como dos escaños adicionales por cada punto porcentual obtenido por encima de ese porcentaje base y hasta 60 por ciento.

En 1993, nuevamente se modificó la legislación y se eliminó la cláusula de gobernabilidad. Se precisó que la asignación de escaños para la Cámara de Diputados se realizaría conforme a la votación nacional emitida. El límite de representación de un partido en esa Cámara disminuyó a 63 por ciento. Ningún partido con menos de 60 por ciento de la votación podría obtener más de 300 escaños, sumando los obtenidos por mayoría y los derivados de la representación proporcional. Pero aún con más de 60 por ciento de la votación, ningún partido podría obtener más de 315 escaños.

La reforma de 1996, tuvo un gran significado, puesto que estableció las bases del actual sistema electoral. En ella, se implantó un nuevo umbral de acceso a la representación en la Cámara de Diputados, aumentando a 2 por ciento la votación mínima necesaria para participar en el reparto de escaños por representación proporcional. El límite de representación se modificó: ningún partido podría obtener más de 60 por ciento de los escaños de esa Cámara. El tope máximo de sobrerrepresentación que un partido podía obtener sería de ocho puntos porcentuales sobre el porcentaje de votación nacional.

En la actualidad la Cámara de Diputados se integra con 500 legisladores: 300 uninominales, elegidos mediante el sistema de mayoría relativa; y 200 plurinominales, por representación proporcional, correspondiendo a 40 diputados por cada una de las cinco circunscripciones que integran el país. Como podemos observar, esta composición es resultado de una larga sucesión de reformas electorales. La evolución de nuestro sistema de representación muestra cómo la preocupación del Constituyente Permanente se orientó, a dar voz a la pluralidad política del país, pero siempre con el interés de mantener la capacidad para alcanzar decisiones.

Garantizar la gobernabilidad de nuestra democracia y dar cauce institucional a las problemáticas, constituyen hoy en día nuestra prioridad principal. La capacidad de alcanzar mayorías ha dejado de ser un resultado deseable del sistema electoral y se ha convertido en una necesidad apremiante. La capacidad de tomar decisiones y de construir acuerdos a partir del diálogo fructífero entre el Poder Ejecutivo y el Congreso, son realmente una condición indispensable para avanzar hacia el futuro que la ciudadanía exige y que México necesita.

Tomando como base los argumentos antes expuestos, es que la presente iniciativa propone reducir el tamaño de la Cámara de Diputados, mediante la reducción de 100 diputados de representación proporcional, con lo cual quedarían 400 diputados integrantes de la Cámara. Asimismo, dicho interés por reducir el tamaño actual de la Cámara atiende a dos propósitos, el primero busca facilitar los mecanismos de negociación y concreción de acuerdos legislativos. El segundo es atender a una preocupación ciudadana que se ve reflejada a través de los datos de la Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas 2008, los cuales muestran que cuatro de cada cinco mexicanos apoyarían este cambio.

La Cámara de Diputados representa al pueblo, y es por ello que las diputaciones de mayoría relativa representan directamente a los ciudadanos y legitiman la representatividad del órgano legislativo. Sin embargo, en atención de la pluralidad, los diputados de representación proporcional deben subsistir, prevaleciendo el sistema mixto de elección.

De esta forma, la disminución de diputados plurinominales no afectaría la pluralidad cameral y sí daría un mayor peso a la representación popular que ejerció el acto democrático del voto por un candidato de su comunidad.

Adicionalmente, y con relación proporcional a la disminución hecha, se reduce también de 300 a 240 el número máximo que podrá tener un partido político, por ambos principios, en la Cámara.

Por lo anteriormente expuesto y con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a consideración del Pleno de la honorable Cámara de Diputados el siguiente

Decreto por el que se reforma los artículos 52, 53 y 54 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de disminuir 100 diputados de representación proporcional para que finalmente sean 400 diputados los que integren la Cámara de Diputados

Primero. Se reforma el artículo 52 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 52. La Cámara de Diputados estará integrada por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y **100** diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales.

Segundo. Se reforma el artículo 53 párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 53.

...

Para la elección de los **100** diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de listas regionales, se constituirán cinco circunscripciones electorales plurinominales en el país. La ley determinará la forma de establecer la demarcación territorial de estas circunscripciones.

Tercero. Se reforma el primer párrafo y la fracción IV del artículo 54 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 54. La elección de los **100** diputados electos según el principio de representación proporcional y el sistema de asignación por listas regionales se sujetará a las siguientes bases y a lo que disponga la ley:

I. a III. ...

IV. Ningún partido político podrá contar con más de **240** diputados por ambos principios;

V. a VI. ...

Artículo Transitorio

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

Segundo. El Congreso de la Unión dispondrá lo necesario para adaptar las leyes secundarias conducentes en un término de 120 días.

Notas

1 H. Fix Zamudio y S. Valencia Carmona, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, segunda edición, México, Porrúa, 2001, p. 650.

Dado en el salón de sesiones del Senado de la República, a 18 de mayo de 2011, sede de la Comisión Permanente del Honorable Congreso de la Unión.

Diputado Arturo Ramírez Bucio (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Mayo 18 de 2011.)

QUE REFORMA LOS PÁRRAFOS PRIMEROS DE LOS ARTÍCULOS 65 Y 66 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PRESENTADA POR EL DIPUTADO JUAN CARLOS NATALE LÓPEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PVEM, EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 25 DE MAYO DE 2011

Problemática

Se ha señalado de manera recurrente que en los periodos legislativos, únicamente se deben debatir en el pleno los dictámenes que fueron presentados y aprobados en las comisiones y que en los recesos éstas deben desarrollar el trabajo de dictaminación. Sin embargo, es evidente que la inmensa mayoría de los dictámenes legislativos se discuten y aprueban en las comisiones durante los periodos de sesiones y no durante los recesos en los cuales las comisiones se reúnen escasamente. Si bien, las comisiones deben trabajar durante todo el año, es en los periodos ordinarios cuando el Congreso realiza la mayor parte sus funciones.

No obstante resulta también evidente señalar que los actuales periodos legislativos tal y como los establece la Constitución y la Ley Orgánica del Congreso, son tan cortos e insuficientes para poder analizar con detalle las diversas iniciativas que se presentan a las Cámaras, así como el resto de los asuntos que deben resolver y la atención del gran número de cuestiones políticas que son motivo de las deliberaciones y debates en tribuna.

En este sentido es conveniente reiterar que la función legislativa ya no es la primordial de los parlamentos, y que si bien el Congreso puede ejercer la función de control a través de las comisiones, es durante los periodos ordinarios cuando las Cámaras pueden tomar acciones más efectivas, además de que los periodos de sesiones constituyen por sí mismo una forma de control del Legislativo, por lo que es conveniente incrementarlo.

Por último, debemos señalar que a pesar del avance obtenido de la reforma constitucional del año 2004 para ampliar el segundo periodo de sesiones, no es la más conveniente en virtud de que, el plazo de inicio está muy próximo al fin del primer periodo ordinario, que es el 15 de diciembre o, en su caso, el 31 del mismo mes en caso de lo dispuesto al artículo 83 constitucional, siendo además este primer periodo constitucional y legal, el apropiado para recibir, analizar, discutir y aprobar el paquete económico siendo por sí mismo un proceso que merece una labor mucho más ardua donde muchas veces las tensiones y la incertidumbre al interior del Congreso no se hace esperar.

Por lo que se propone ampliar los tiempos y plazos de los periodos de sesiones ordinarias del Congreso de la Unión mediante reforma constitucional de tal modo que, a partir del 1 de septiembre hasta el 31 de diciembre corresponda al primer periodo ordinario de sesiones y, del 1 de marzo al 30 de junio corresponda al segundo periodo. En este sentido, se sesionaría durante ocho meses al año a fin de hacer más permanente y efectivo el trabajo legislativo de los legisladores y de las comisiones ordinarias al interior del Congreso.

Argumentación

Dentro de los anales históricos del siglo XIX respecto al funcionamiento y desempeño del Congreso de la Unión, encontramos que durante la vigencia de la Constitución de 1857 la temporalidad para sesionar por parte del Congreso era un elemento indispensable para cumplir con los principios más

elementales que significa ser un constituyente permanente así como el mecanismo institucional más eficaz para posibilitar el equilibrio entre poderes.

En este sentido cabe destacar que el Congreso General, representado a través de la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores, se reunía durante dos periodos ordinarios de sesiones con una duración de cinco meses y con la posibilidad de extenderlos hasta por treinta días más. Por lo que, el primer periodo de sesiones, según el artículo 62 de la Constitución de 1857, preveía su inicio el 16 de septiembre y concluía a más tardar el 15 de diciembre y, para el segundo periodo, se iniciaba a partir del primero de abril y finalizaba el día último de mayo con la posibilidad de ampliar el periodo hasta por treinta días adicionales.

Posteriormente y en pleno movimiento revolucionario de comienzos del siglo XX, el entonces General Venustiano Carranza, impulsor de la corriente constitucionalista, presentó un proyecto de Constitución considerando conveniente, entre muchas otros aspectos no menos importantes, suprimir un periodo y reducir el tiempo en que el Congreso debía sesionar argumentando, según el dictamen del artículo 66 constitucional presentado en la sesión del 6 de enero de 1917, que:

“Esta necesidad de reunirse es casi una obligación de legislar, que provoca el deseo de discutir iniciativas y estimula la facultad de invención en los representantes, amenazando con una fecundidad poco deseable”.

En esencia el proyecto consideraba que el Congreso estaba reunido demasiado tiempo durante el año, lo que generaba que se estuviera legislando constante e inútilmente. Sin embargo, el principal propósito subrepticio del General giraba en torno a la idea de que se debía fortalecer al Ejecutivo en ese momento coyuntural tan frágil y de crisis aguda para garantizar el control, la paz y el orden y que, un medio eficaz que contribuía a lo anterior, era propiamente la figura de un Presidente de la República que poseyera todas las potestades que le fueran posible otorgársele constitucionalmente en aras de institucionalizar un sistema presidencialista vigoroso y proactivo regulado por leyes y no por arbitrios o designios unipersonales.

Finalmente, la propuesta presentada por Carranza sirvió de base para establecer en la Constitución de 1917 un sólo periodo de sesiones disminuyendo a su vez el tiempo total de las mismas sesiones, al pasar de cinco meses –tal y como contabilizaban los periodos y plazos dados por la Constitución de 1857- a tan sólo cuatro meses y dentro de un sólo periodo ordinario de sesiones.

Posteriormente y en plena dominancia del régimen de partido hegemónico y con un sistema presidencialista atrofiado en sus principios más elementales, se dispuso de una reforma constitucional para adicionar un segundo periodo ordinario de sesiones. Fue entonces el 7 de abril de 1986, cuando se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma que restituía lo prescrito por la Constitución de 1857 respecto al número de periodos y la temporalidad de las sesiones; teniendo que pasar casi 70 años desde que se suprimió dicha disposición, para que el Legislativo reconviniera realmente una de sus características que lo hacen ser un constituyente permanente y entidad estatal con funciones deliberativas y legislativas en todo momento.

De este modo, con la reforma de los años ochentas, el primer periodo iniciaba el 1 de noviembre y finalizaba a más tardar el 31 de diciembre; y, para el segundo, éste iniciaba el 15 de abril y concluía hasta el 15 de julio, contabilizando un total de 5 meses al año de actividades legislativas por medio de sesiones en pleno.

En la década subsecuente –en específico en el año de 1993–, se volvieron a reformar los artículos 65 y 66 de la Constitución con el propósito de modificar sólo los tiempos de inicio y conclusión para los dos periodos: el primero iniciaba el 1 de septiembre y finalizaba a más tardar el 15 de diciembre; y, para el segundo, éste corría a partir del 15 de marzo hasta el 30 de abril; cubriendo igualmente que la reforma de 1986, un total de 5 meses de sesiones ordinarias por parte del Congreso.

Cabe destacar que esta reforma incluyó por primera vez la ampliación del término de sesiones para el primer periodo hasta el 31 de diciembre sólo en casos en que el presidente de la república iniciara funciones en su encargo en cuyo caso las sesiones podrían extenderse hasta el 31 de diciembre de ese mismo año.

No fue sino hasta el año de 2004 y durante la incipiente etapa de la alternancia en el gobierno federal, cuando la LIX Legislatura del Congreso de la Unión determinó reformar sólo el plazo de inicio para el segundo periodo de sesiones. De este modo, los plazos y tiempos que hasta la fecha tienen vigencia y aplicabilidad responden a la reforma de 1993 y 2004, donde el inicio del primer periodo de sesiones quedó establecido finalmente a partir del 1 de septiembre hasta el 15 de diciembre, excepto en cuyo caso sea lo previsto en el artículo 83 constitucional; y, para el segundo, del primero de febrero hasta el 30 de abril del mismo año.

Lo anterior significa que en la actualidad, el Congreso, a través de sus Cámaras de Diputados y Senadores, sesionan al año 6 meses y medio, tiempo tendiente para el 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 la Constitución y las leyes que de ella emanen.

Sin embargo, resulta de la mayor importancia para el entramado institucional, político y social en que nos encontramos y dado el debate nacional derivado de reformas inconclusas o pendientes, para que el Congreso de la Unión, retome nuevamente la característica de ser una entidad y un órgano de Estado en permanente deliberación con resultados propios que del Legislativo se desprenden como lo son esencialmente las de crear leyes y disposiciones normativas de acuerdo a sus atribuciones y competencias.

Así, prevemos la necesidad de incrementar la duración de los mismos periodos de sesiones a efecto de que las Cámaras cuenten con una temporalidad de sesiones de seis meses y medio, a ocho meses de actividades ordinarias (sesiones) a través de sus dos periodos de ejercicio legislativo vigentes. Es decir, el primer periodo de sesiones ordinarias daría inicio como actualmente está establecido en el artículo 65 de la Constitución, que es a partir del 1 de septiembre, sin embargo, la reforma pretende que concluya hasta el 31 de diciembre de cada año, siendo necesario para ello suprimir la excepción que marca el artículo 66 constitucional respecto a que puede ser extendido el plazo del periodo de sesiones ordinarias cuando el Presidente de la República inicie su encargo de acuerdo a la fecha prevista en el artículo 83 constitucional. En referencia al segundo periodo, éste iniciaría el 1 de marzo del subsecuente año para ser finalizado a más tardar el 30 de junio.

En este sentido, la presente reforma permitiría que el Congreso, sus comisiones y legisladores sesionaran durante ocho meses al año a fin de hacer más permanente y efectivo el trabajo legislativo de sus partes integrantes y órganos internos constitutivos.

Lo anterior significaría también incidir determinadamente en el desempeño al interior del Congreso así como en la responsabilidad política y social en cuanto a la función de cada legislador y de cada Comisión Ordinaria de proveer - en la medida de lo posible- de marcos normativos pertinentes y

actualizados en razón de los vacíos, insuficiencias y lo obsoleto que resultan un gran número de proyectos de decretos de creación de nuevas leyes así como de reformas que se encuentran en el limbo legislativo y que, a menudo, estas se preservan en la congeladora de las comisiones y de los propios plenos de las Cámaras forzando los tiempos y plazos que la Constitución, las leyes y reglamentos internos, predisponen para la dictaminación y/o aprobación respectiva para cada proyecto de decreto.

Reconocemos que existen temas y pendientes tan delicados en su tratamiento y discusión como son hoy día la reformas laboral, la política, la de seguridad nacional, la fiscal entre otras, que en cierto sentido hacen parecer que “vulneran” o inmiscuyen ciertos intereses ideológicos o principios de cada partido, fracción o grupo parlamentario representado en el Congreso; no obstante, en los últimos quince años ha habido avances en materia de fortalecimiento del Poder Legislativo que han permitido resolver –parcialmente– gran parte de las encrucijadas políticas, sociales y hasta institucionales en que nos hemos encontrado en cada momento; sin embargo, estos cambios que en esencia han institucionalizado cada vez más la actuación del Congreso, no han sido suficientes para disminuir la calidad en la percepción del Congreso y de sus legisladores en el desempeño de sus funciones.

De tal suerte que, con la presente propuesta de reforma, se contribuiría a evaluar de manera más eficiente y objetiva la actividad de cada legislador más aun cuando se ha planteado la posibilidad de instituir la figura de la reelección legislativa, las candidaturas ciudadanas, el referéndum y el plebiscito y tal vez, en un futuro no muy lejano, la revocación del mandato como mecanismos para hacer más efectiva participación de la sociedad mexicana en los asuntos de interés público siendo ésta en muchas de las veces, la misma que ha demandado puntualmente la modernización del sistema político en ciertos temas como los son el perfeccionamiento al régimen jurídico respecto a los sistemas de rendición de cuentas y de transparencia en el desempeño de los servidores públicos y representantes populares.

Lo anterior significa un imperativo sobre la importancia de reformar nuestro actual marco jurídico en la materia al igual como se hizo en diversas etapas de nuestra historia, a efecto de posibilitar la ampliación de los periodos de sesiones, en virtud de que actualmente son mayores las responsabilidades del Congreso en comparación con las de otras épocas, así como de sus órganos deliberativos como se evidencia con el gran número de comisiones con las que cuenta cada Cámara.

Por lo que consecuentemente a nuestro objeto de la presente reforma, se pretende conferir un mayor tiempo para el desahogo de los periodos ordinarios de sesiones para que las Cámaras del Congreso tengan la posibilidad de tratar apropiadamente los distintos temas y asuntos que le son turnados y no verse obligadas a aprobar importantes proyectos apresuradamente en los últimos días de cada periodo más aun cuando las coyunturas político-electorales o los intereses facciosos hacen parecer ante la opinión pública que se secuestra abiertamente el verdadero espíritu del Legislativo y el sentir de la voluntad popular quien es la única legitimada para decidir sobre los beneficios de poseer un sistema representativo con carácter deliberativo.

Fundamentación

De conformidad con las fracciones II del artículo 71 y III del artículo 78 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como en lo dispuesto en los numerales 1 y 2 del artículo 122 de la Ley Orgánica del Congreso de la Unión; y fracción I del numeral 1 del artículo 6 así como de la fracción VIII del numeral 1 del artículo 239 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 reforman los párrafos primeros a los artículos 65 y 66, todos ellos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en términos del siguiente proyecto de

Decreto

Único. Se reforman los párrafos primeros a los artículos 65 y 66 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como siguen:

Artículo 65. El Congreso se reunirá a partir del 1 de septiembre de cada año, para celebrar un primer período de sesiones ordinarias y a partir del 1 de marzo de cada año para celebrar un segundo período de sesiones ordinarias.

...

...

Artículo 66. Cada período de sesiones ordinarias durará el tiempo necesario para tratar todos los asuntos mencionados en el artículo anterior. El primer período no podrá prolongarse sino hasta el 31 de diciembre del mismo año. El segundo período no podrá prolongarse más allá del 30 de junio del mismo año.

...

Transitorios

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

Segundo. Quedan sin efecto todas las disposiciones que contravengan el presente decreto.

Senado de la República, sede de la Comisión Permanente del segundo receso del segundo año de ejercicio constitucional, a 25 de mayo de 2011.

Diputado Juan Carlos Natale López (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Mayo 25 de 2011.)

QUE REFORMA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, DE LA LEY FEDERAL DE PRESUPUESTO Y RESPONSABILIDAD HACENDARIA Y DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL, PRESENTADA POR EL DIPUTADO CÉSAR AUGUSTO SANTIAGO RAMÍREZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI, EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 8 DE JUNIO DE 2011

El suscrito diputado César Augusto Santiago Ramírez, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en 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, 68 numeral 1, 77, 78 y 102, numeral 2, fracción VI, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, somete a consideración del pleno de la Honorable Cámara de Diputados, la presente Iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona un sexto párrafo a la fracción IV del artículo 74 y se reforman los artículos 75 y 126 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; se reforman las fracciones II y XIII del artículo 2º; el inciso c) de la fracción I, el inciso c) de la fracción II y el inciso c) de la fracción III, todos del artículo 5º; el artículo 19 en su totalidad; los párrafos segundo y tercero del artículo 47; el único párrafo del artículo 57; el primer párrafo del artículo 58; y, el primer párrafo del artículo 67; así como se derogan los artículos 20; el párrafo cuarto del artículo 47; el párrafo quinto del artículo 54; los párrafos último, penúltimo y antepenúltimo del artículo 58; el artículo 59; y, el artículo 60; la fracción VII del artículo 65; todos de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; y, se adiciona el artículo 223 Bis del Código Penal Federal, por lo anterior, y a efecto de reunir los elementos exigidos por el numeral 1 del artículo 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados de este Honorable Congreso de la Unión, la presente iniciativa se presenta en los siguientes términos:

I. Planteamiento del problema que la iniciativa pretende resolver y Argumentos que sustentan la iniciativa.

En materia de definición de gasto y uso de recursos públicos nuestro diseño constitucional aún con algunas cosas que podrían mejorar, es adecuado.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece, en la fracción IV del artículo 74, que corresponde a la Cámara de Diputados aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), previo examen, discusión y, en su caso, modificación del proyecto enviado por el Ejecutivo Federal.

La propia fracción dispone que la aprobación del PEF esté vinculada estrechamente con la aprobación de la Ley de Ingresos, ya que para definirlo, deben aprobarse las contribuciones que habrán de decretarse para cubrirlo.

Por otra parte, el artículo 31, fracción IV de la Constitución dispone como obligación de los ciudadanos contribuir al gasto público en los términos que determinen las leyes que emite el Poder Legislativo federal.

Así que, el Congreso de la Unión debe definir las contribuciones que corresponden a los ciudadanos para el gasto público. Se enfatiza, las contribuciones que tengan como objeto y finalidad el gasto público, es decir, el PEF que se estima necesario para la realización de la actividad estadal.

El Estado, como todos sabemos, requiere de recursos para la operación y cumplimiento de las atribuciones de los Poderes de la Unión y de los órganos constitucionales autónomos. Lo mismo en materia de prestación de servicios públicos como la educación, la salud y la vivienda; que en la realización de programas sociales que apoyen a las personas menos favorecidas, para la promoción cívica, turística, cultural y de actividades que promuevan el desarrollo nacional y para la realización de las tareas vinculadas a la democracia, a la justicia, a la transparencia, entre muchas otras.

Esta cadena de proyección del gasto público, construcción y aprobación del PEF, definición de contribuciones y el ejercicio del PEF aprobado conforme a programas que permitan el cumplimiento de fines y objetivos, se enfatiza en el artículo 126 de la Constitución al establecer que no podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por la ley posterior, con lo que es clara la trascendencia de mantener, por regla general, el gasto público conforme al presupuesto, ya que se supone que éste es resultante de un ejercicio cuya premisa es el uso de recursos públicos para el beneficio colectivo.

El ejercicio de los recursos públicos, según lo dispone en el artículo 134 de la Constitución, debe hacerse para satisfacer los objetivos a los que estén destinados, es decir, los planteados en el PEF aprobado por la Cámara de Diputados.

Por otra parte, los artículos 74, fracción VI, 79, fracción I, y el propio artículo 134 de la Constitución disponen principios para la aplicación de los recursos públicos y, sobre todo, para la revisión del ejercicio presupuestal por las entidades públicas.

Baste señalar, para lo que aquí nos interesa, que deben evaluarse los resultados de la gestión financiera, comprobarse si el ejercicio se ha ajustado a los criterios señalados en el PEF y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

Esto es, una vez establecida la materia de contribución ciudadana al gasto público definido, corresponde a las entidades públicas el ejercicio en términos de resultados financieros, apego a los criterios y, fundamental, el cumplimiento de los objetivos de los programas.

De tal manera que la definición presupuestal tiene una finalidad social, traducida en el cumplimiento de determinados objetivos, con lo que, como es natural, los recursos presupuestales, la lógica y la finalidad expuesta indican, no deben destinarse a objeto diverso al previsto en el PEF, ya que de si esto es así no se cumplirá con el propósito, lo que resulta de la mayor importancia tratándose de servicios públicos y programas sociales.

No obstante esta conclusión derivada de la revisión constitucional, el Poder Ejecutivo federal, por conducto de sus entidades, señaladamente la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, realizan modificaciones al PEF sin la autorización del Poder Legislativo, que lo ha aprobado, y sin escrutinio alguno respecto de los objetivos perseguidos y la medición de afectación -cuantitativa y cualitativa- de los programas originalmente previstos.

En efecto, en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, permite a los tres Poderes de la Unión y a los órganos constitucionales autónomos a establecer adecuaciones presupuestales, que son definidas en la misma norma como las modificaciones a las estructuras funcional programática, administrativa, y económica, a los calendarios de presupuesto y las ampliaciones y reducciones al Presupuesto de Egresos o a los flujos de efectivo correspondientes, siempre que permitan un mejor cumplimiento de los objetivos de los programas a cargo de los ejecutores de gasto.

Con base en dicha figura jurídica, se realizan constantemente egresos no autorizados en el PEF ni en leyes. De esa forma, conforme a la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2009, el Poder Legislativo federal tuvo modificaciones netas a su presupuesto ¹ por 361.21 millones de pesos, ² el Poder Judicial federal por un mil 040.88 millones de pesos ³ y los órganos constitucionales autónomos por 3 mil 051.96 millones de pesos. ⁴ Los órganos centrales del Poder Ejecutivo federal rebasaron, en gran medida, a los mencionados.

De la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2009, se colige que 77 mil 206.82 millones de pesos destinados por la Cámara de Diputados en el PEF a diversos ramos de los tres poderes federales y organismos constitucionales autónomos, fueron destinados a otros diferentes o se decidió modificar el PEF para no gastar en los mismos y utilizar los recursos en otras actividades.

Ahora bien, si el gasto neto total del Gobierno Federal previsto en el PEF 2009, fue de 3 billones 45 mil 478.6 millones de pesos, 77 mil 206.82 millones de pesos constituyeron en ese año modificaciones netas al PEF lo que significa el 2.53% del total de los recursos.

No obstante el porcentaje referido, cabe destacar que los 77 mil 206.82 millones de pesos que constituyeron en ese año modificaciones netas al PEF no son una cantidad menor, considerando que en 2009 se destinó poco más de la mitad de esos recursos al desarrollo integral de la población indígena, ⁵ un 25.74% de esa cantidad a los nuevos proyectos de la Comisión Federal de Electricidad ⁶ y tan sólo un 23.20% de esa cifra en erogaciones plurianuales para proyectos de infraestructura. ⁷

De esa forma, es evidente que la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria autorizó a los Poderes de la Unión y a los órganos autónomos a realizar pagos sin la aprobación de la Cámara de Diputados a través del PEF o sin contar con una ley especial que posteriormente autorizara esa erogación.

Pues bien, tal y como lo ha señalado la propia Auditoría Superior de la Federación, las transferencias de recursos entre programas es una constante y no tiene, para los servidores públicos partícipes de la modificación presupuestaria sin autorización de la Cámara de Diputados o, en su caso, de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, sanción o repercusión alguna. El quebrantamiento del diseño constitucional en la materia queda impune.

La definición presupuestal y de contribuciones, el señalamiento específico de programas y objetivos de la acción del Estado, al día de hoy, puede y es modificado impunemente por el Poder Ejecutivo federal, en particular por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, lo que no es un tema menor.

Se trata de que una oficina del Ejecutivo federal modifica, por la vía de los hechos y en la mayoría de los casos sin una motivación de beneficio social, el presupuesto aprobado por esta soberanía.

El diseño constitucional en la materia es adecuado ya que existe un ciclo virtuoso definido en la Constitución que principia por la obligación de rendir cuentas de la administración y exigir que estas cuentas sean puntualmente dictaminadas por la Cámara de los Diputados de manera exclusiva. Sin embargo, lo que no se vales es la serie de prácticas y normas administrativas, circulares, reglamentos o simples acciones y hechos del autoritarismo presidencial, que han construido en los hechos un sistema paralelo para burlar la lógica, la teleología y el sentido de las disposiciones constitucionales en esa materia.

Se entiende que al rendir las cuentas, se hace una evaluación del resultado que la sociedad experimenta después de la aplicación del último Presupuesto de Egresos de la Federación que implica los beneficios hubieron de la aplicación de los programas aprobados; qué ventajas advirtió la sociedad con el desarrollo de tales programas; qué problemas han podido solventarse y cuáles aún exigen una aproximación programática o económica mayor; en fin, cuál es el resultado cuantitativo de la gestión pública en un año de ejercicio presupuestal aprobado por la Cámara de Diputados.

A partir de ahí, comienza, teóricamente, el nuevo ejercicio de presupuestación. Se entiende que el Ejecutivo, al evaluar los resultados reales de su gestión, decidirá el proyecto de inversiones presupuestales que deben ser destinados para incidir positivamente en los problemas de la sociedad.

La Constitución precisa los tiempos y exige los análisis que deben de ser realizados para advertir los énfasis y las oportunidades; pero también las amenazas y deficiencias que deben tratar de evitarse en el próximo presupuesto que se presente a la consideración de la soberanía cameral.

Se entiende que una vez elaborado este proyecto de presupuesto que pretende corregir las deficiencias que la cuenta pública ha venido mostrando, entonces sí hay razón para discutir cómo van a satisfacerse económicamente las demandas del nuevo ejercicio presupuestal así propuesto.

Ahí viene el análisis de los impuestos que al final, con todas las denominaciones que la administración hacendaria ha creado, que en el fondo son contribuciones que bajo la forma de impuestos, derechos, productos o aprovechamientos, los ciudadanos tienen que aportar.

El diseño constitucional en su esencia no ha variado desde 1917, y es un esquema sabio porque resume la experiencia pragmática de la economía gubernamental que requiere tener un presupuesto de egresos sobre la base de los resultados de su ejercicio que produce la revisión de la cuenta pública, y que propone la forma como debe ser sufragado por los ciudadanos.

En los hechos, esta cuestión que parece de lógica elemental y de sentido común, se ha tergiversado totalmente. Ahora se discuten los impuestos a partir de la audacia de los políticos, se propone más o menos sin referente alguno porque más que un análisis, en la lógica constitucional del diseño presupuestario, son ocurrencias que pretenden legitimarse por el estruendo publicitario.

Por otro lado, la Cuenta Pública se ha convertido en una actuación y re actuación anual del muro de las lamentaciones y la crítica, que conducen a bien poco.

Cada año se discute la cuenta pública en escenarios discretos de la Cámara de Diputados, se dicen ahí cuestiones delicadas que tienen que ver con el fracaso abierto de políticas públicas que no producen los resultados a pesar de las cuantiosas inversiones anuales o bien simplemente se da cuenta de maniobras, de mañas, de perversidades de quienes tienen en sus manos el ejercicio de poder hacendario, para tergiversar los acuerdos, disimular los contenidos o abusar de su autoridad.

Las casi mil auditorías que realiza la Auditoría Superior de la Federación es un dinero mal aprovechado, porque aún cuando hay evidencias de que las cosas podrían mejorarse con la simple observación de lo que los auditores señalan, no hay forma alguna de que la autoridad hacendaria volteé a ver siquiera los resultados de las evaluaciones a la cuenta pública.

Los legisladores se esmeran en estudiar los cuadernillos informativos y en largas horas de discusión se van perfilando los errores y las exageraciones a veces incalificables en que anualmente incurre la administración pública.

El proceso de dictaminación de la cuenta pública ha ido en los extremos, sin que en ningún de los casos produzca resultado positivo alguno. Por ejemplo, la legislatura anterior de la Cámara de Diputados no dictaminó una sola de las cuentas públicas que le correspondía dictaminar de manera exclusiva. Simplemente la Cámara de Diputados recibió la cuenta y la guardó en un cajón, sin haber pedido la revisión correspondiente que está perfectamente definida en la Constitución y en la ley de la materia.

No pasó nada. Los tres presidentes de la Junta de Coordinación Política, los tres presidentes de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados y los presidentes de las Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública y de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, no tuvieron el menor problema, nadie les preguntó por qué no cumplieron con su obligación constitucional, nadie les exigió un juicio de responsabilidad por omitir funciones a las que están obligados por la ley. La prensa no se ocupó del asunto y, en consecuencia, la impunidad absoluta reinó durante toda esa legislatura que en mi opinión debían tener alguna sanción. Ese es un extremo, simplemente hacer caso omiso de la facultad y no revisar la cuenta pública.

El otro extremo, es el ocurrido el año pasado (2010) cuando se procedió a dictaminar la cuenta pública del 2008 y se decidió, por amplia mayoría no aprobar el ejercicio contenido en la cuenta pública; es decir, reprobar la gestión pública del Presidente Felipe Calderón por evidentes irregularidades en múltiples ámbitos. Tampoco pasó nada, absolutamente nada.

A la presentación del Presupuesto, otra vez la Secretaría de Hacienda hizo caso omiso de las observaciones de la cuenta pública y presentó otro presupuesto producto del capricho, la ocurrencia o la necesidad publicitaria del Presidente, que motivó el escenario anual de discusiones que siempre concluyen en la sistemática aprobación del presupuesto, porque se dice que de no aprobarse, los mercados causarían terribles daños a la economía del país y eso en este sistema, es impensable, por lo que aparte de los fuegos fatuos y de las discusiones menores o mayores sobre distintos rubros del presupuesto, esto indefectiblemente es aprobado.

El Plan Nacional de Desarrollo es un documento inútil, nadie se acuerda de él, aun cuando se muestre la incongruencia entre el plan y los presupuestos aprobados o la falta de eficacia de los programas, en relación con los objetivos del plan, esto parece no importarle a nadie.

La Secretaría de Hacienda participa activamente con sus cabilderos y busca que la aprobación de su Presupuesto, tanto en lo referente a los ingresos como a los egresos, sea aprobado sin dilación.

Ellos mismos no se detienen a pensar en lo absurdo de todo el ejercicio, en lo inútil que resulta el desgaste anual que se realiza ahora, ajeno a la lógica constitucional.

Pareciera que la única explicación posible es que la Secretaría de Hacienda quiere ratificar anualmente el clima de impunidad en que vive, en el que prácticamente el Secretario de Hacienda y Crédito Público es el dueño único de los miles de millones de pesos que todos los ciudadanos mexicanos construyen por la vía de sus contribuciones. De no ser así, no hay explicación lógica alguna para el ejercicio de desgaste que concluye con debates que se corrigen después con fe de erratas. No se entiende el porqué de toda esa presión mediática, si el Secretario de Hacienda sabe perfectamente que él hará con el presupuesto aprobado por la Cámara lo que le venga en gana.

Sentado en la impunidad, detiene los recursos públicos remitiéndolos cuando cree conveniente, decide reglas de operación para el ejercicio de diversos programas a los que quiere favorecer o desfavorecer, según le convenga; de manera inaudita envía más dinero del presupuestado a dependencias o entidades del sector público, sin que le dé explicación a nadie.

Además, usa la Tesorería de la Federación como si fuera la caja de un banco en el que deposita los dineros públicos que provienen de subejercicios y éstos, en el colmo, a veces están a nombre propio de los funcionarios que manejan esos recursos públicos. Claro está, ese subejercicio luego se envía a donde le plazca al Secretario, sin hacer el más elemental informe previo a la Cámara de Diputados.

En términos concretos el presupuesto es una entelequia; el dueño de la bolsa, que es el Secretario de Hacienda, dispone del Presupuesto a su antojo.

En la cuenta del 2009, como se ha señalado, varios miles de millones de pesos de los programas de desarrollo social, fueron enviados a programas distintos de los presupuestados. En un exceso, se transfirieron recursos a la Secretaria de la Función Pública en un volumen de dinero mucho mayor al monto total de su presupuesto, sin que lo hubiera pedido el Secretario o hubiese explicación alguna. El Secretario de Hacienda lo envió y el de la Función Pública lo recibió, como si se tratara de dos compadres haciéndose transferencias a sus propias cuentas de ahorros.

Es decir, que el Presupuesto es violado sistemática, deliberada y ofensivamente para la elemental salud de la convivencia social.

No parece haber remedio legislativo alguno porque todas las iniciativas que para mejorar o clarificar la responsabilidad hacendaria se presentan, quedan retenidas en las Comisiones dictaminadoras de Hacienda y Programación y Presupuesto y los legisladores de todos los partidos no quieren incomodar a esas Comisiones para disfrutar de algunos beneficios para sus distritos en el momento de la nueva repartición presupuestal.

A más de que es necesario establecer adecuaciones en la mecánica administrativa que rige lo descrito, desde mi punto de vista, la acción del Secretario que otorga y del funcionario que recibe fuera del presupuesto, actualiza puntualmente el delito de peculado porque simplemente disponen de fondos públicos para cosas distintas a los que fueron autorizados.

Es tiempo de terminar con esta simulación y es mi opinión que con mayor regulación constitucional y legal, y solo constituyendo una figura delictiva para quien tergiversar el Presupuesto de Egresos de la Federación, será posible terminar con esta impunidad que ahora se vive.

1. Reforma propuesta a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Como consecuencia de lo antes referido, considero que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos debe ser modificada a efecto de conseguir los siguientes objetivos:

- a) Que efectivamente no se realice pago alguno que no esté contemplado en el PEF.
- b) Que se faculte a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión para cambiar el PEF una vez aprobado éste conforme a los lineamientos que actualmente se encuentran vigentes.

c) Que las reformas que se realicen al PEF estén debidamente justificadas con ingresos suficientes para cubrir los gastos materia de la reforma.

Por todo lo anterior, someto a consideración de esta Soberanía la propuesta de adicionar un sexto párrafo a la fracción IV del artículo 74 y reformar los artículos 75 y 126 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, estableciendo que el derecho de presentar el proyecto de PEF siga correspondiendo en exclusiva al Ejecutivo federal, y que éste sea examinado, discutido, modificado y aprobado en los términos actuales, pudiendo sufrir cambios durante su vigencia siempre y cuando estén soportados con ingresos suficientes.

Igualmente, se exigiría a los ejecutores del gasto un apego estricto a lo previsto en el PEF ya que no se tolerarán diferencias en el presupuesto ejercido, respecto a lo aprobado por los diputados del Congreso de la Unión.

En ese tenor, se faculta al Ejecutivo federal y a las demás entidades autorizadas constitucionalmente para presentar iniciativas de reforma al PEF.

De esa forma, no se modifica el texto vigente de la fracción IV del artículo 74 Constitucional, ya que se pretende mantener el actual esquema de iniciativa, discusión, modificación y aprobación del PEF.

De igual forma, se propone adicionar un séptimo párrafo que conceda facultad, al Poder Judicial federal y a las entidades legitimadas para ello, de proponer al Presidente de la República proyectos de iniciativa de reforma al PEF, quien decidirá si procede o no su presentación. Lo anterior a efecto de que los ejecutores del gasto que no dependen del Ejecutivo federal estén en posibilidad de hacer patentes sus necesidades en las modificaciones al PEF y no queden como meros entes sin voz en materia presupuestaria.

I.2. Reforma propuesta a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria

Como se analizó con antelación, en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, contrariamente al marco constitucional, se autoriza a los Poderes de la Unión y a los órganos autónomos a realizar pagos sin la aprobación de la Cámara de Diputados o sin contar con una ley especial que posteriormente autorizara esa erogación.

Al tenor de ello, se propone eliminar esa atribución a efecto de que sólo la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión pueda autorizar a los ejecutores de gasto, a través de reformas al PEF, adecuaciones presupuestarias y erogaciones adicionales a las aprobadas, con excepción de las adecuaciones que se tengan que realizar con motivo de emergencias por baja recaudación fiscal, en cuyo caso persistirían las atribuciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en materia y su obligación de informarlas a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

De esa forma, la Cámara de Diputados podrá reformar el PEF en dos casos:

a) Cuando existan excedentes que resulten de los ingresos autorizados en la Ley de Ingresos y b) En los casos en que existan sobrantes de ahorros presupuestarios propios de las entidades, ahorros presupuestarios y economías.

En los casos de excedentes que resulten de los ingresos autorizados en la Ley de Ingresos, se propone seguir con el orden de prioridades que actualmente prevé la Ley Federal de Presupuesto y

Responsabilidad Hacendaria, a efecto de cubrir inversiones petroleras, del FONDEN y de los estados.

Por otra parte, se busca favorecer que los Poderes de la Unión y que los órganos constitucionales autónomos tengan un gasto más eficiente. Para ello, en el caso de las hipótesis de que existan excedentes de ahorros presupuestarios propios de las entidades, ahorros presupuestarios y economías, se prevé que la Cámara de Diputados premie a las áreas generadoras de esos recursos, destinándolos obligatoriamente a ellas mismas, preferentemente a los rubros en que se solicite sean empleados.

Con la presente reforma se busca que el gobierno federal cumpla con sus atribuciones legales con menos recursos, lo que se fomenta previendo que la Cámara de Diputados debe reencaminar los recursos ahorrados a rubros y partidas que propongan los propios ejecutores del gasto.

En México el gasto público está íntimamente relacionado con el cumplimiento de los planes y programas gubernamentales, por lo cual se propone a esta Soberanía medidas que permitan a la Cámara de Diputados identificar si efectivamente los recursos ahorrados se deben a su ejercicio inteligente o simplemente se están dejando de cumplir con objetivos.

Para lo anterior, conjuntamente con la solicitud de encaminar determinados recursos, el área ejecutora del gasto deberá anexar una justificación de que su generación no afectó al cumplimiento de los planes y programas, dicha solicitud será remitida al Ejecutivo federal para que, a su vez, emita un dictamen económico sobre la pertinencia de la generación de dichos excedentes. Con esa información, la Cámara de Diputados estará en aptitud de evaluar la pertinencia de los recursos generados y, sobre ello, podrá reformar el PEF en tres sentidos: a) Reencaminar de forma total o parcial los recursos a los rubros solicitados por el ejecutor del gasto, b) Reencaminar de forma total o parcial los recursos a rubros diferentes a los solicitados por el ejecutor del gasto y c) Ordenar que se empleen los recursos en los rubros previstos en el PEF, en virtud de que éstos se generaron sacrificando el cumplimiento de los objetivos de los planes y programas.

Por otra parte, para hacer armónica la Ley, se propone reformar las definiciones, contenidas en el artículo 2º de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, de adecuaciones presupuestarias y ejecutores del gasto.

Respecto a las adecuaciones presupuestarias, se precisa que las mismas corresponderán a la Cámara de Diputados y, respecto a los ejecutores del gasto, se incluye a la Auditoría Superior de la Federación ya que, a pesar de ser parte del Legislativo federal, sí requiere precisar, sin lugar a dudas, que quedará sujeta a las disposiciones de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, al igual que cualquier otro ente público federal.

I.3. Reforma propuesta al Código Penal Federal

En esas condiciones, la presente iniciativa, además propone una reforma al Código Penal Federal, a fin de adicionar un tipo penal equiparado a peculado, con el fin de castigar con pena de prisión, como la sanción máxima posible de nuestro sistema de justicia, a más de la inhabilitación correspondiente al servidor público y la reparación del daño ocasionado, no solo el desvío de los recursos públicos definidos por el PEF a un fin distinto al establecido en el mismo, sino las conductas de quienes acuerden o autoricen dicho desvío.

La penalidad máxima (privación de la libertad) se justifica en tanto que la definición del Poder Legislativo tiene el objetivo y alcances de beneficio social y los desvíos a un fin distinto afectan al colectivo.

II. Fundamento legal de la iniciativa

Esta iniciativa se presenta en ejercicio de las facultades que, al suscrito, en su calidad de Diputado Federal de la LXI Legislatura del H. Congreso de la Unión, le confieren los artículos 71 fracción I, 72, 73 fracción XXX y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos así como 6º, numeral 1, fracción I, 77 numeral 1 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados.

III. Denominación del proyecto de Ley

Iniciativa de decreto por el que se adiciona un sexto párrafo a la fracción IV del artículo 74 y se reforman los artículos 75 y 126 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; se reforman las fracciones II y XIII del artículo 2º; el inciso c) de la fracción I, el inciso c) de la fracción II y el inciso c) de la fracción III, todos del artículo 5º; el artículo 19 en su totalidad; los párrafos segundo y tercero del artículo 47; el único párrafo del artículo 57; el primer párrafo del artículo 58; y, el primer párrafo del artículo 67; así como se derogan los artículos 20; el párrafo cuarto del artículo 47; el párrafo quinto del artículo 54; los párrafos último, penúltimo y antepenúltimo del artículo 58; el artículo 59; y, el artículo 60; la fracción VII del artículo 65; todos de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; y, se adiciona el artículo 223 Bis del Código Penal Federal.

IV. Ordenamientos a modificar

- De la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se propone adicionar un sexto párrafo a la fracción IV del artículo 74 y reformar los artículos 75 y 126.
- De la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, se propone reformar las fracciones II y XIII del artículo 2º; el inciso c) de la fracción I, el inciso c) de la fracción II y el inciso c) de la fracción III, todos del artículo 5º; el artículo 19 en su totalidad; los párrafos segundo y tercero del artículo 47; el único párrafo del artículo 57; el primer párrafo del artículo 58; y, el primer párrafo del artículo 67; así como derogar los artículos 20; el párrafo cuarto del artículo 47; el párrafo quinto del artículo 54; los párrafos último, penúltimo y antepenúltimo del artículo 58; el artículo 59; y, el artículo 60; la fracción VII del artículo 65.
- Del Código Penal Federal, se propone adicionar un artículo 223 Bis.

V. Texto normativo propuesto

Artículo Primero. Se adiciona un sexto párrafo a la fracción IV del artículo 74 y se reforman los artículos 75 y 126 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los siguientes términos:

“**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 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.

Una vez aprobado el Presupuesto de Egresos y mientras éste tenga vigencia, la Cámara de Diputados podrá reformarlo por iniciativa del Ejecutivo Federal, a efecto de ampliarlo, disminuirlo o reorientarlo conforme a las necesidades de la Federación y de la economía nacional. Sólo en caso de que la reforma exceda los ingresos contemplados para el mismo, conjuntamente con ésta, se deberá aprobar la reforma la Ley de Ingresos correspondiente y enviarla, para su discusión, a la Cámara de Senadores.

El Poder Judicial de la Federación y las entidades públicas legitimadas, podrán proponer al Ejecutivo Federal proyectos de iniciativa de reforma al Presupuesto de Egresos de la Federación; el Presidente de la República resolverá sobre su presentación o no ante la Cámara de Diputados.

V. a VIII. ...”

“Artículo 75. 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; y en caso de que por cualquiera circunstancia se omita fijar dicha remuneración, se entenderá por señalada la que hubiere tenido fijada en el Presupuesto anterior o en la ley que estableció el empleo. **No podrá realizarse ningún pago ni asignarse a persona alguna un empleo de nueva creación en la Federación que no esté contemplado en el Presupuesto de Egresos o sus reformas .”**

“Artículo 126 . No podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el Presupuesto de Egresos correspondiente o determinado por la ley posterior.”

Artículo Segundo. Se reforman las fracciones II y XIII del artículo 2º; el inciso c) de la fracción I, el inciso c) de la fracción II y el inciso c) de la fracción III, todos del artículo 5º; el artículo 19 en su totalidad; los párrafos segundo y tercero del artículo 47; el único párrafo del artículo 57; el primer párrafo del artículo 58; y, el primer párrafo del artículo 67; así como se derogan los artículos 20; el párrafo cuarto del artículo 47; el párrafo quinto del artículo 54; los párrafos último, penúltimo y antepenúltimo del artículo 58; el artículo 59; y, el artículo 60; la fracción VII del artículo 65; todos de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, para quedar en los siguientes términos:

“**Artículo 2o.** Para efectos de esta Ley, se entenderá por:

I. ...

II. Adecuaciones presupuestarias: las modificaciones a las estructuras funcional programática, administrativa, y económica, a los calendarios de presupuesto y las ampliaciones y reducciones al Presupuesto de Egresos o a los flujos de efectivo correspondientes, **que autorice la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, mediante reformas al Presupuesto de Egresos;**

III. a XII. ...

XIII. Ejecutores de gasto: los Poderes Legislativo y Judicial, los entes autónomos a los que se asignen recursos del Presupuesto de Egresos a través de los ramos autónomos **y la auditoría**, así como las dependencias y entidades, que realizan las erogaciones a que se refiere el artículo 4 de esta Ley con cargo al Presupuesto de Egresos;

XIV. a LVII...

...”

“**Artículo 5o.** La autonomía presupuestaria otorgada a los ejecutores de gasto a través de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o, en su caso, de disposición expresa en las leyes de su creación, comprende:

I. En el caso de los Poderes Legislativo y Judicial y los entes autónomos, conforme a las respectivas disposiciones constitucionales, las siguientes atribuciones:

a) a b)...

c) Solicitar a la Cámara de Diputados, a través del Ejecutivo Federal, las adecuaciones a sus presupuestos, observando las disposiciones de esta Ley;

d) a f)...

II. En el caso de las entidades, conforme a las respectivas disposiciones contenidas en las leyes o decretos de su creación:

a) a b)...

c) Solicitar a la Cámara de Diputados, a través del Ejecutivo Federal las adecuaciones a sus presupuestos, observando las disposiciones de esta Ley ;

d)...

III. En el caso de los órganos administrativos desconcentrados con autonomía presupuestaria por disposición de ley, las siguientes atribuciones:

a) a b)...

c) Ejercer las atribuciones a que se refieren los incisos c), d) y f) de la fracción I del presente artículo.

...”

Artículo 19. Salvo lo previsto en el artículo 21 de esta Ley, sólo la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión podrá autorizar a los ejecutores de gasto, a través de reformas al Presupuesto de Egresos, adecuaciones presupuestarias y erogaciones adicionales a las aprobadas, buscando que no se afecte negativamente el equilibrio presupuestario o, en su caso, no aumente el déficit presupuestario, conforme a lo siguiente:

A. En los informes trimestrales, el Ejecutivo Federal deberá reportar la existencia de excedentes que resulten de los ingresos autorizados en la Ley de Ingresos, a efecto de que la Cámara de Diputados proceda a realizar las reformas al Presupuesto de Egresos, que se sujetarán a las siguientes reglas:

I. La Cámara de Diputados destinará los excedentes de ingresos que resulten de la Ley de Ingresos, distintos a los previstos en las fracciones IV y V del apartado A de este artículo, a:

a) **Compensar el incremento en el gasto no programable respecto del presupuestado, por concepto de participaciones;**

b) **Costo financiero, derivado de modificaciones en la tasa de interés o del tipo de cambio;**

c) **Adeudos de ejercicios fiscales anteriores para cubrir, en su caso, la diferencia entre el monto aprobado en el Presupuesto de Egresos y el límite previsto en el artículo 54, párrafo cuarto de esta ley; o**

d) **La atención de desastres naturales cuando el Fondo de Desastres a que se refiere el artículo 37 de esta Ley resulte insuficiente.**

II. En caso de existir remanentes de los ingresos excedentes a que se refiere la fracción I de este apartado, la Cámara de Diputados los destinará de la siguiente forma:

a) **En un 25% al Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas;**

b) **En un 25% al Fondo de Estabilización para la Inversión en Infraestructura de Petróleos Mexicanos;**

c) En un 40% al Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros;

d) En un 10% a programas y proyectos de inversión en infraestructura y equipamiento de las entidades federativas. Dichos recursos se destinarán a las entidades federativas conforme a la estructura porcentual que se derive de la distribución del Fondo General de Participaciones reportado en la Cuenta Pública más reciente.

Los ingresos excedentes se destinarán a los Fondos a que se refiere esta fracción hasta alcanzar una reserva adecuada para afrontar una caída de la Recaudación Federal Participable o de los ingresos petroleros del Gobierno Federal y de Petróleos Mexicanos. El monto de dichas reservas, en pesos, será igual al producto de la plataforma de producción de hidrocarburos líquidos estimada para el año, expresada en barriles, por un factor de 3.25 para el caso de los incisos a) y b), y de 6.50 en el caso del inciso c), en todos los casos por el tipo de cambio del dólar estadounidense con respecto al peso esperado para el ejercicio. En el caso de los ingresos excedentes para el Fondo a que se refiere el inciso b) de esta fracción, estos recursos se transferirán anualmente a Petróleos Mexicanos para que éste constituya la reserva, quién podrá emplear hasta el 50% de los recursos acumulados en este fondo al cierre del ejercicio fiscal anterior para la ampliación de la infraestructura de refinación en territorio de los Estados Unidos Mexicanos.

Los Fondos de Estabilización a que se refiere esta fracción se sujetarán a reglas de operación que deberán ser publicadas en el Diario Oficial de la Federación.

En el caso del Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas, los recursos serán administrados por el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C., en calidad de fiduciario del fideicomiso público sin estructura orgánica establecido para tal efecto. Dicho fideicomiso contará con un Comité Técnico conformado por tres representantes de las entidades federativas y tres representantes del Gobierno Federal; la Presidencia de dicho Comité corresponderá a uno de los representantes de las entidades federativas.

La aplicación de los recursos de los Fondos se sujetará a lo dispuesto en la fracción II del artículo 21 de esta Ley, en los términos de las respectivas reglas de operación; asimismo dichos Fondos podrán recibir recursos de otras fuentes de ingresos establecidas por las disposiciones generales, sujetándose a los límites máximos para cada reserva a que se refiere el presente artículo. En este último caso, una vez que las reservas alcancen su límite máximo, las contribuciones que por disposición general distinta a esta Ley tengan como destino los Fondos a que se refieren los incisos a) y c) de esta fracción, cambiarán su destino para aplicarse a lo previsto en el inciso d) de la fracción III del apartado A de este artículo.

Cuando se realicen erogaciones con cargo a las reservas a que se refiere esta fracción, la restitución de las mismas tendrá prelación con respecto a los destinos previstos en la siguiente fracción;

III. Una vez que los Fondos a que se refiere la fracción anterior alcancen el monto de la reserva determinado, la Cámara de Diputados deberá destinar los excedentes de ingresos, a que se refiere la fracción II del apartado A de este artículo, a lo siguiente:

a) En un 25% a los programas y proyectos de inversión en infraestructura que establezca el Presupuesto de Egresos, dando preferencia al gasto que atienda las prioridades en las entidades federativas;

b) En un 25% a programas y proyectos de inversión en infraestructura y equipamiento de las entidades federativas. Dichos recursos se destinarán a las entidades federativas conforme a la estructura porcentual que se derive de la distribución del Fondo General de Participaciones reportado en la Cuenta Pública más reciente;

c) En un 25% a los programas y proyectos de inversión en infraestructura de Petróleos Mexicanos;

d) En un 25% para el Fondo de Apoyo para la Reestructura de Pensiones.

IV. En el caso de los ingresos que tengan un destino específico por disposición expresa de leyes de carácter fiscal, la Cámara de Diputados podrá autorizar las ampliaciones a los presupuestos de las dependencias o entidades que los generen, hasta por el monto de los ingresos excedentes obtenidos que determine en la reforma al Presupuesto de Egresos.

V. El proceso de reforma al Presupuesto de Egresos previsto en el presente apartado deberá tener la mayor celeridad posible y siempre dentro del ejercicio fiscal en curso.

B. Las reformas al Presupuesto de Egresos relacionadas con excedentes de ahorros presupuestarios propios de las entidades, ahorros presupuestarios y economías, se sujetarán a lo siguiente:

I. Los ejecutores de gasto deberán reportar mensualmente a la Secretaría la existencia de excedentes de ahorros presupuestarios propios de las entidades, ahorros presupuestarios y economías así como la justificación de que su generación no afectó al cumplimiento de los Planes y Programas y la solicitud a la Cámara de Diputados en cuanto al destino de dichos recursos;

II. El Ejecutivo Federal, dentro de los 30 días siguientes a la recepción del documento a que hace referencia la fracción anterior, deberá remitir a la Cámara de Diputados dicho informe así como un dictamen económico sobre la pertinencia de la generación de esos excedentes de ahorros presupuestarios propios de las entidades, ahorros presupuestarios y economías;

III. La Cámara de Diputados deberá aprobar un dictamen a la brevedad posible y siempre dentro del ejercicio fiscal en curso, donde se reforme el Presupuesto de Egresos, en los siguientes términos:

a) Se pronunciará sobre si la generación de los excedentes de ahorros presupuestarios propios de las entidades, ahorros presupuestarios y economías son justificables así como sobre la solicitud del ejecutor de gasto relativo al destino de esos recursos.

b) La Cámara de Diputados deberá destinar los recursos derivados de excedentes de ahorros presupuestarios propios de las entidades, ahorros presupuestarios y economías exclusivamente al ejecutor de gasto que los generó; y

c) Podrá ordenarse que los excedentes de ahorros presupuestarios propios de las entidades, ahorros presupuestarios y economías se destinen al objetivo solicitado por el ejecutor de gasto, a uno diverso o a los rubros de donde se obtuvieron, en caso de considerarse que la generación de esos recursos impide el cumplimiento de los planes y programas del ejecutor de gasto.

C. Las Dependencias, entidades, órganos autónomos, la auditoría y los Poderes Legislativo y Judicial deberán informar a la Secretaría el ejercicio de las erogaciones adicionales aprobadas por la Cámara de Diputados en los términos del presente artículo, el cual deberá reportarse por el Ejecutivo Federal en los informes trimestrales y en la Cuenta Pública.”

“Artículo 20. Se deroga.”

“Artículo 47. Los ejecutores de gasto, con cargo a sus respectivos presupuestos y de conformidad con las disposiciones generales aplicables, deberán cubrir las contribuciones federales, estatales y municipales correspondientes, así como las obligaciones de cualquier índole que se deriven de resoluciones definitivas emitidas por autoridad competente.

En caso de requerirse adecuaciones presupuestarias para el pago de las obligaciones a que se refiere la parte final del párrafo anterior los ejecutores de gasto, las solicitarán a la Cámara de Diputados, quien podrá autorizarlas siempre que no afecten el cumplimiento de los objetivos y las metas de los programas prioritarios. La solicitud a la Cámara de Diputados deberá ser considerado para todos los efectos legales en vía de ejecución respecto de la resolución que se hubiese emitido.

Los ejecutores de gasto que no puedan cubrir la totalidad de las obligaciones conforme a lo previsto en el párrafo anterior, presentarán ante la autoridad competente un programa de cumplimiento de pago que deberá ser considerado para todos los efectos legales en vía de ejecución respecto de la resolución que se hubiese emitido, con la finalidad de cubrir las obligaciones hasta por un monto que no afecte los objetivos y metas de los programas prioritarios, sin perjuicio de que el resto de la obligación deberá pagarse en los ejercicios fiscales subsecuentes conforme a dicho programa.

Se deroga ”

“Artículo 54. Una vez concluida la vigencia de un Presupuesto de Egresos sólo procederá hacer pagos, con base en él por los conceptos efectivamente devengados en el año que corresponda, siempre que se hubieren contabilizado debida y oportunamente las operaciones correspondientes, hayan estado contempladas en el Presupuesto de Egresos, y se hubiere presentado el informe a que se refiere el artículo anterior, así como los correspondientes al costo financiero de la deuda pública.

...

...

...

Se deroga.”

“**Artículo 57.** Los ejecutores de gasto deberán sujetarse a los montos autorizados en el Presupuesto de Egresos para sus respectivos ramos, programas y flujos de efectivo, salvo que se realicen adecuaciones presupuestarias en los términos que señala este Capítulo y los artículos 19 y 21 de esta Ley.”

“**Artículo 58.** Las adecuaciones presupuestarias **serán autorizadas por la Cámara de Diputados, a través de reformas al Presupuesto de Egresos**, siempre que permitan un mejor cumplimiento de los objetivos de los programas a cargo de las dependencias y entidades, y comprenderán:

I. a III...

Se deroga

Se deroga

Se deroga ”

“**Artículo 59. Se deroga.**”

“**Artículo 60. Se deroga.**”

“**Artículo 65.** Los ejecutores de gasto, al realizar pagos por concepto de servicios personales, deberán observar lo siguiente:

I. a VI...

VII. Se deroga;

VIII. a XII. ...

...**Artículo 67.** Los movimientos que realicen los ejecutores de gasto a sus estructuras orgánicas, ocupacionales y salariales, así como a las plantillas de personal, deberán realizarse mediante adecuaciones presupuestarias compensadas, **debidamente autorizadas por la Cámara de Diputados**, las que en ningún caso incrementarán el presupuesto regularizable para servicios personales del ejercicio fiscal inmediato siguiente, salvo en el caso de la creación de plazas para lo cual se deberán establecer recursos previstos específicamente para tal fin en el Presupuesto de Egresos en los términos del artículo 33, fracción II de esta Ley.

...”

Artículo Tercero. Se adiciona el artículo 223 bis al Código Penal Federal para quedar como sigue:

“**Artículo 223 Bis. Se equiparan al delito de peculado, las acciones u omisiones de los servidores públicos de la Federación, Estados o Municipios así como de órganos constitucionales autónomos y entes descentralizados que:**

I. En contravención a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria acuerden, autoricen, ejecuten o permitan el ejercicio de recursos públicos federales en cantidad diversa a la autorizada en el Presupuesto de Egresos de la Federación;

II. En contravención a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria acuerden, autoricen, ejecuten o permitan el destino de recursos públicos federales a una partida o un rubro diferentes de los establecidos en el Presupuesto de Egresos de la Federación; o

III. Incumplan con su deber de supervisar a los servidores públicos bajo su mando, cuando éstos realicen alguna de las conductas previstas en las fracciones anteriores.

Por la comisión del delito previsto en este artículo, se impondrán las sanciones a que se refiere el artículo 223.”

VI. Artículos Transitorios.

Primero. Publíquese en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. El presente decreto entrará en vigor a partir del 1º de enero de 2012.

Tercero. Para el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2011, los servidores públicos de los Poderes de la Unión y de los Órganos Autónomos, deberán regularizar la situación de aquéllos servidores públicos que reciben retribuciones sin que estén contempladas en el presupuesto de egresos.

La contravención a lo anterior será motivo de las responsabilidades administrativas y penales que correspondan.

Cuarto. El Titular del Poder Ejecutivo contará con un plazo máximo de treinta días contados a partir de la publicación del presente decreto en el Diario Oficial de la Federación, para hacer las reformas correspondientes al Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Quinto. Se derogan las disposiciones legales y administrativas que se opongan a la presente.

Notas

1 Son el resultado de las ampliaciones presupuestarias líquidas, reducciones presupuestarias líquidas así como ampliaciones y reducciones compensadas.

2 Es el resultado de la suma de 92.94 millones de pesos de la Cámara de Diputados, 28.96 millones de la Cámara de Senadores y 239.31 millones de la Auditoría Superior de la Federación.

3 Es el resultado de la suma de 288.53 millones de pesos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 725.51 millones del Consejo de la Judicatura Federal y 26.84 millones del Tribunal Electoral.

4 Es el resultado de 6.91 millones de pesos del Instituto Federal Electoral, 170.67 millones de pesos de los Tribunales Agrarios, 86.10 millones del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, 4.45 millones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, un mil 207.51 millones del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología y un mil 576.32 millones del Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

5 38 mil 103.28 millones de pesos, conforme al anexo 7 del Presupuesto de Egresos de la Federación 2009.

6 19 mil 880.67 millones de pesos, conforme al anexo 5 del Presupuesto de Egresos de la Federación 2009.

7 17 mil 918.5 millones de pesos, conforme al anexo 3 del Presupuesto de Egresos de la Federación 2009.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a los 17 días del mes de mayo de 2011.

Diputado César Augusto Santiago Ramírez (rúbrica)

(Turnada a las Comisiones de Puntos Constitucionales, de Presupuesto y Cuenta Pública, y de Justicia. Junio 8 de 2011.)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 27 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, RECIBIDA DEL DIPUTADO GUILLERMO CUEVAS SADA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PVEM, EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 8 DE JUNIO DE 2011

Guillermo Cueva Sada, diputado integrante de la LXI Legislatura del honorable Congreso de la Unión, del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, con fundamento en los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política; y 122 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a consideración de la Comisión Permanente, la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman el párrafo sexto y primero de la fracción I, del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; solicitando que sea turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales, con base en la siguiente

Problemática

La necesidad de establecer de manera Constitucional la restricción específica para proteger el territorio nacional contra cualquier decisión discrecional de venta, transmisión, cesión, enajenación o traspaso a un Estado extranjero.

Argumentación

La existencia de un Estado presupone como factor indispensable la existencia de un territorio y no necesariamente este segundo, determina las características políticas o sociales del primero, aunque en algunos casos la influencia sea significativa, ya que sin la presencia de un territorio, el ambulantaje del género humano no refleja unidad política y por ende la figura de un Estado como tal.

Ahora bien, de acuerdo con lo anterior, la importancia del territorio para la formación del Estado resulta indispensable ya que “la agrupación humana básica del Estado, la nación, se encuentra fija en un territorio determinado, que se convierte en el territorio del Estado. Los Estados son principalmente formaciones territoriales, y todo lo que concierne al territorio es considerado como algo de gran importancia”.¹

La anterior afirmación nos refleja esa importancia que el territorio tiene como límite geopolítico de la autoridad del mismo Estado.

Asimismo, otros juristas como Rojina Villegas afirman; que en la teoría tradicional, el territorio es un elemento esencial del Estado en virtud de que, sin él no se le puede concebir, por lo que se considera un elemento fundamental, no obstante esto, existen otras teorías igualmente reconocidas que no contemplan al territorio entendido como espacio, como elemento esencial del Estado, señalando que esto es una tesis tradicionalista y, que sin lugar a dudas puede existir un Estado sin necesidad de un territorio determinado y concretamente localizado en un espacio de la tierra.

Al respecto el maestro Ignacio Burgoa, destaca que el territorio no sólo es el asiento permanente de la población, de la Nación o de las comunidades nacionales que la forman, y no solo se percibe de manera física geográfica, sino que como un elemento de influencia sobre los grupos de personas que en él habitan. Por eso el territorio para los efectos de este documento, es un elemento

geográfico de integración nacional, que define en cierto grado las relaciones socio-políticas del estado que conforma.

Ahora bien, en nuestra Constitución Política el título segundo contiene lo, referente a “las partes integrantes de la Federación y del territorio nacional”, en su artículo 42 determinando lo siguiente:

Artículo 42. El territorio nacional comprende:

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

Una vez delimitadas las partes que integran el territorio del Estado mexicano, incluida además de la superficie terrestre, la acuática y marítima del espacio tridimensional, hemos de observar que el dominio original del mismo pertenece en primera instancia a la nación.

Esto significa que el concepto de soberanía nacional que recae en el pueblo mexicano, es transformado en concepto de propiedad, como patrimonio del pueblo como soberano.

Ahora bien, en lo referente al dominio originario del territorio, lo que es entendido como ya se mencionó, como la propiedad del Estado, es señalado de manera específica en el artículo 27 de la Constitución nacional, cuando establece que este “corresponde originalmente a la nación”, y tal dominio puede ser directo, en los casos en que ella misma determina, o un dominio eminente que puede desplazar a la propiedad privada, “convirtiendo en territorio del Estado como ente los bienes de los particulares, no por vía de expropiación, sino en vía de regreso al propietario originario que es la Nación. De ser así, quiere decir que el autor de la Constitución sustentó un nuevo concepto del derecho de propiedad, por más que conservó como garantía individual en favor del particular una especie de propiedad precaria y derivada”.²

Una vez que podemos entender la naturaleza de la propiedad comprendida dentro de los límites del territorio nacional, que recae originalmente en la Nación y, que es ella misma en quien recae la facultad de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo así la propiedad privada. Hay que señalar que la Nación nunca podrá ceder el derecho de imponer a la propiedad privada, las propiedades que requiera el interés público, en evidente discrecionalidad de las necesidades y de los intereses individuales, con lo que se confiere la mayor importancia a la colectividad.

Por otra parte, resulta importante señalar que también, el territorio como lo hemos ya conceptualizado, de conformidad a lo que señala el artículo 43 de la misma Carta Magna, pasa a ser de los Estados de la Federación, ya que el precepto citado, determina las partes integrantes de la

Federación en cuanto a la dirección geopolítica, basado esto en el sistema federado que México tiene.

También cabe señalar que el Estado y el gobierno, no son lo mismo, el primero es aquella estructura que ejerce las diversas actividades estatales, denominadas comúnmente poderes del Estado (funciones del Estado). El gobierno, en sentido propio, tiende a identificarse con la actividad política y está vinculado al mismo Estado por el elemento poder.

El gobierno simplemente es temporal, por lo que termina o cambia y se transforma, mientras que el Estado permanece idéntico. Entonces el gobierno es el conjunto de los órganos directores de un Estado a través del cual se expresa el poder estatal, por medio del orden jurídico, y su misión principal es formular y establecer un sistema normativo y administrativo que regule y dirija a la sociedad que habita dicho Estado.

Todo lo anterior, nos lleva a considerar la importancia del elemento territorial para la conformación y funcionamiento de una nación, por ende, para la conformación de cualquier Estado, por otra parte, en el caso mexicano, también podemos observar que la soberanía y su sistema federado, establecen la propiedad originaria del Estado, residiendo en el pueblo de México, aún cuando se entiende de sobre manera que son los poderes de la federación y las entidades federadas quienes ejercerán facultades al respecto, por ello, el inminente interés de que nuestra Carta magna, en la parte normativa que trata el tema del territorio mexicano, su conformación, las partes que lo integran y la facultad de establecer la propiedad privada, su carácter de inalienable e imprescriptible contenga de manera clara la anotación que proteja al territorio de ser enajenado o cedido de, por decisiones discrecionales a favor de cualquier Estado extranjero.

Esta necesidad se justifica basándonos simplemente en la historia, México ha tenido a lo largo de su conformación y evolución como nación que luchar por su territorio, su libertad y soberanía, pero en este proceso también ha perdido territorio de manera drástica por presión de naciones extranjeras, que obedecen a sus ambiciones de expansión y poder.

Tras el desastre que implicó para México la invasión militar estadounidense de 1846 a 1848 por la que el país perdió el 55 por ciento de su territorio, los deseos de expansión provenientes del norte continuaron especialmente sobre Baja California, Sonora, Chihuahua y Tamaulipas.

La fragilidad política y económica con la que México terminó la guerra con EU, lo hacía presa fácil de mayores descalabros. Lo que provoco diversas invasiones o trasgresiones territoriales como , la de Raousset Boulbon en San Francisco e invadió Baja California y Sonora, tomando de hecho Hermosillo y algunas poblaciones de Baja California; en 1854 Brian Walker guió a otros invasores e, imitando el modelo de Texas, fundó la 'Republic of Lower California' e izó su bandera en el puerto de Ensenada, lo que desató enfrentamientos que lograron la recuperación de dichos territorios, así mismo en 1853, el Gobernador de Nuevo México William Lane, quiso extender los límites de su entidad sobre territorios de Sonora y Chihuahua; en Marzo de 1853 declaró ese territorio agregado al de los Estados Unidos, el Gobernador Trías de Chihuahua reclamó la invasión y envió tropas para defender la frontera definida por los Tratados de Guadalupe-Hidalgo de 1848.

Posteriormente el general Garlandl continuó los deseos expansionistas de Lane y, bajo el pretexto de que los habitantes del Valle de la Mesilla no tenían protección de los Gobiernos de Sonora y Chihuahua, envió tropas a ocuparlo.

Y finalmente, envió a la Ciudad de México al señor Gadsden; al entrevistarse con el presidente López de Santa Anna, amenazando de que, en caso de no aceptar vender el territorio de La Mesilla, promovería en el Congreso estadounidense una tercera invasión para ocupar todos los estados ubicados al norte del Trópico de Cáncer (Baja California, Sonora, Sinaloa, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León, Tamaulipas y Durango). El trato ofrecido era un pago de 10 millones de Dólares para evitar otro conflicto militar, y la situación precaria de México, culminó en la última pérdida de territorio nacional.

De los 2'400,000 kilómetros cuadrados que México perdió con Estados Unidos, el 96 por ciento fue despojado durante la invasión militar de 1846-1848 y solo el 4 por ciento fue vendido, ante una nueva amenaza de perder más territorio.

Nuevos intentos de despojarnos de más territorio vendrían años más tarde por parte de Francia y de los propios Estados Unidos.

Otro sustento a nuestra propuesta resulta del derecho comparado en que vemos que otros países de América han protegido en sus constituciones a su territorio nacional; es el caso de Ecuador, que en su artículo 2 de su ordenamiento Constitucional señala que “el territorio ecuatoriano es inalienable e irreductible.”; Perú de igual manera en su artículo 54 señala que “El territorio del Estado es inalienable e inviolable”; República Dominicana, por su parte señala su inalienabilidad.

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

Decreto por el que se reforman el párrafo sexto; primer párrafo de la fracción primera, del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

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

Artículo 27.

...

...

...

...

En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible, en favor de cualquier persona física o moral, Gobierno o Estado Extranjero, salvo los casos que este mismo ordenamiento permita; y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes.....

...

...

...

I. Sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones o para obtener concesiones de explotación de minas o aguas. El Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros, siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones Exteriores en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y en no invocar por lo mismo la protección de sus gobiernos por lo que se refiere a aquéllos; bajo la pena, en caso de faltar al convenio, de perder en beneficio de la Nación, los bienes que hubieren adquirido en virtud del mismo. En una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas, por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas, y no podrá ser jamás cedido, traspasado o enajenado, ni temporal, ni parcialmente el dominio de la nación, a que refieren los párrafos cuarto y quinto de este mismo precepto, a persona física, moral, gobierno o Estado extranjero.

El Estado de acuerdo con los intereses públicos internos y los principios de reciprocidad, podrá, a juicio de la Secretaría de Relaciones, conceder autorización a los Estados extranjeros para que adquieran, en el lugar permanente de la residencia de los Poderes Federales, la propiedad privada de bienes inmuebles necesarios para el servicio directo de sus embajadas o legaciones.

II. a XX. ...

Transitorio

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

Notas

1 Naurlou André. *Derecho constitucional e instituciones políticas*. Ariel, Barcelona, 1971, sp.

2 Tena Ramírez, Felipe. *Derecho constitucional mexicano*. Porrúa, México, 1961, p. 170.

Dado en el senado de la República, sede de la Comisión Permanente del honorable Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos, a 8 de junio del año 2011.

Diputado Guillermo Cueva Sada (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Junio 8 de 2011.)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN V, INCISO F), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PRESENTADA POR EL DIPUTADO JULIO CASTELLANOS RAMÍREZ, EN NOMBRE PROPIO Y DE LA DIPUTADA NORMA SÁNCHEZ ROMERO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE PAN, EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 8 DE JUNIO DE 2011

La que suscribe, Norma Sánchez Romero, diputada federal de la LXI Legislatura, integrante del Grupo Parlamentario de Acción Nacional, con fundamento en lo establecido en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 6, numeral 1, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta honorable Cámara de Diputados, la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se modifica el artículo 115, fracción V, inciso f), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

I. Planteamiento del problema que la iniciativa pretenda resolver

La iniciativa tiene como finalidad impulsar el uso y aprovechamiento de las fuentes renovables de energía, así como el ahorro y uso eficiente energía en las construcciones, el cual es un ámbito de regulación de los municipios del país conforme lo establecido por el artículo 115, fracción V, inciso f), de la Constitución.

La finalidad de la iniciativa es impulsar en todo el país una innovación tecnológica, la arquitectura bioclimática, que permita aprovechar las energías renovables en las edificaciones y construcciones y con ello lograr dos objetivos diversificar el portafolio energético y contribuir a disminuir los efectos del cambio climático.

La iniciativa no pretende crear un costo adicional para los particulares, ya que el uso de la tecnología quedará definido por las leyes y reglamentos aplicables, de acuerdo con las circunstancias social, económica y geográfica de cada Estado y Municipio de México.

II. Perspectiva y legislación internacional

El fenómeno del **cambio climático** está afectando en forma importante las variaciones de clima en nuestro país, fenómeno que es originado fundamentalmente por la producción y consumo de energía fósiles.

El cambio climático se reconoce como el reto más importante para la humanidad en el siglo **XX I**, ya que al progresar los niveles de desarrollo humano y bienestar esperados socialmente, manteniendo la estabilidad y el crecimiento económico sin alterar el sistema climático, representa un inmenso desafío. Que a nivel mundial una de las estrategias para combatir los efectos del cambio climático y reducir la dependencia de las energías fósiles, consiste en implantar políticas y destinar recursos para la generación de energía renovable o energía limpia.

La seguridad en el abastecimiento energético, la diversificación del suministro de energía, la protección al medio ambiente, así como la cohesión económica y social, han sido las principales

razones por las cuales la promoción del aprovechamiento de las energías renovables, así como la eficiencia energética, son prioritarias en el mundo actual.

En todo el mundo, la preocupación de un eventual desabastecimiento energético producido por la sobreexplotación de las reservas petroleras, así como el deterioro ambiental ocasionado por las emisiones de gases de efecto invernadero, ha detonado el desarrollo y establecimiento de lineamientos para una menor dependencia de los hidrocarburos, la eficiencia y ahorro en la utilización de la energía y la promoción de fuentes alternativas de energía.

Sin embargo, a pesar de múltiples iniciativas, implementación de políticas, incentivos y regulaciones, no ha sido posible alcanzar los objetivos de ahorro energético y aprovechamiento de fuentes alternativas de energía planteados hace una década a nivel mundial; recientes evaluaciones muestran que pese a los avances tecnológicos en la materia, en la mezcla energética aún no ha sido debidamente explotado el potencial de las energías renovables, lo cual se explica por varias razones:

El elevado costo de las energías renovables en términos de inversiones y debido a la ausencia de consideración de los factores externos (costos “externos” de las distintas fuentes de energía, en particular desde el punto de vista de su impacto a largo plazo sobre la salud o el medio ambiente) que otorga una ventaja artificial a los combustibles fósiles;

Los problemas administrativos vinculados a los procedimientos de instalación y al carácter descentralizado de la mayoría de las aplicaciones de las energías renovables;

Las normas opacas y discriminatorias de acceso a las redes de suministro;

La información insuficiente a los proveedores, clientes e instaladores;

Lo anterior refleja la urgente necesidad de apoyar con mayor decisión las políticas en torno al tema que nos ocupa, así como la precisión y clarificación de previsiones y lineamientos que impulsen el desarrollo e implementación del Ahorro y la Eficiencia Energética, así como el uso y aprovechamiento de las Fuentes Alternativas de Energía.

Protocolo de Kioto

Una de las principales finalidades de este protocolo en materia de energía renovable es fomentar de la eficiencia energética en los sectores pertinentes de la economía Nacional y la investigación, promoción, desarrollo y aumento del uso de formas nuevas y renovables de energía, de tecnologías de secuestro del dióxido de carbono y de tecnologías avanzadas y novedosas que sean ecológicamente racionales. Con la finalidad de limitar y reducir las emisiones de gases de efecto invernadero.

Unión Europea

Directiva 2009/28/ce del Parlamento europeo. Es uno de los documentos fundamentales para la promoción de la energía renovable entre los países miembros de la Unión Europea, relativa a la promoción de la electricidad generada a partir de fuentes de energía renovables en el mercado interior de la electricidad.

En su exposición de motivos la directiva señala:

El control del consumo de energía en Europa y la mayor utilización de la energía procedente de fuentes renovables, junto con el ahorro energético y una mayor eficiencia energética, constituyen una parte importante del paquete de medidas necesarias para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y para cumplir el Protocolo de Kioto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.

Se han reconocido las oportunidades de generar crecimiento económico mediante la innovación y una política energética competitiva y sostenible. La producción de energía procedente de fuentes renovables depende con frecuencia de las pequeñas y medianas empresas locales o regionales. Las inversiones regionales y locales en la producción de energía procedente de fuentes renovables generan en los Estados miembro y en sus regiones importantes oportunidades de crecimiento y empleo.

Por ello, la Comisión y los Estados miembro deben apoyar las medidas nacionales y regionales en materia de desarrollo en esas áreas, fomentar el intercambio de mejores prácticas en la producción de energía –procedente de fuentes renovables– entre las iniciativas de desarrollo locales y regionales, y promover el uso de Fondos Estructurales en ese ámbito. Directiva 2002/91/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2002, relativa al rendimiento energético de los edificios (Diario Oficial L 001 de 4.1.2003).

La directiva antes referida constituye el marco legal comunitario para impulsar la arquitectura bioclimática entre todos los países miembros, de dicho instrumento legal a continuación se mencionan las principales características.

Objetivo

Establecer un marco común destinado a fomentar la mejora del rendimiento energético de los edificios.

Contexto

La Directiva se inscribe en el marco de las iniciativas de la Comunidad contra el cambio climático (obligaciones del protocolo de Kioto) y a la seguridad de abastecimiento Libro Verde sobre la seguridad de abastecimiento).

Por un lado, la Comunidad depende cada vez más de las fuentes de energía externas y, por otro, las emisiones de gases de efecto invernadero van en aumento. La Comunidad no puede modificar el origen del abastecimiento, pero puede influir en la demanda.

Una reducción del consumo de energía mediante la mejora de la eficacia energética constituye, por lo tanto, una de las posibles soluciones a ambos problemas.

El consumo de energía por los servicios asociados a los edificios supone aproximadamente un tercio del consumo energético de la UE. La Comisión estima que es posible realizar ahorros importantes y contribuir de este modo a alcanzar los objetivos fijados para luchar contra el cambio climático y en favor de la seguridad de abastecimiento mediante la adopción de iniciativas en este ámbito.

La directiva se refiere al sector residencial y al sector terciario (oficinas, edificios públicos, etc.). No obstante, algunos edificios están excluidos del ámbito de aplicación de las disposiciones

relativas a la certificación, por ejemplo los edificios históricos, los edificios industriales, etc. En ella se contemplan todos los aspectos relacionados con la eficacia energética de los edificios con el fin de adoptar un enfoque realmente integrado.

La directiva no prevé medidas destinadas a los equipos no instalados, como los electrodomésticos.

Medidas relativas al etiquetado y al rendimiento mínimo obligatorio ya se han aplicado o se contemplan en el marco del plan de acción en favor de la eficacia energética.

Principales elementos del marco general.

La directiva del marco general está articulada en torno a los siguientes cuatro elementos principales:

- Una metodología común de cálculo del rendimiento energético integrado de los edificios.
- Las normas mínimas relativas al rendimiento energético de los edificios nuevos y de los ya existentes cuando se proceda a una reforma importante de éstos.
- Sistemas de certificación de edificios nuevos y existentes y exhibición de certificados y otras informaciones pertinentes en edificios públicos. Los certificados deberían datar de menos de cinco años.
- Control regular de las calderas y de los sistemas centrales de climatización en los edificios y evaluación de las instalaciones de calefacción cuyas calderas tengan más de 15 años.

La metodología común de cálculo debería integrar todos los elementos que determinan la eficacia energética y no únicamente la calidad del aislamiento del edificio. Este enfoque integrado debería tener en cuenta elementos como las instalaciones de calefacción y de refrigeración, las instalaciones de iluminación, la localización y orientación del edificio, la recuperación del calor, etc.

Las normas mínimas para los edificios se calculan en función de la metodología descrita anteriormente.

Los Estados miembro deberán fijar las normas mínimas.

Los certificados deberán extenderse en el momento de la construcción, de la venta o del alquiler de un edificio. La directiva hace especial hincapié en el alquiler con el fin de garantizar que el propietario, que normalmente no paga los gastos relativos al consumo energético, adopte las medidas necesarias.

Asimismo, la directiva dispone que los ocupantes (de los edificios) deben poder regular su propio consumo de calefacción y agua caliente sanitaria siempre que las disposiciones adoptadas a tal fin sean rentables.

España

De acuerdo con la revisión de la Constitución del Estado español se advierte que el derecho a un medio ambiente adecuado y a la vivienda digna son derechos individuales de los ciudadanos.

La facultad para legislar en la materia relacionada con el ambiente es concurrente entre las comunidades autónomas y las Cortes Españolas. La facultad legislativa en materia de urbanismo, vivienda y edificios corresponde a las comunidades autónomas, de acuerdo con los artículos de la constitución que se transcriben a continuación:

1. Todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo.
2. Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva.
3. Para quienes violen lo dispuesto en el apartado anterior, en los términos que la ley fije se establecerán sanciones penales o, en su caso, administrativas, así como la obligación de reparar el daño causado.
4. Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación.

La comunidad participara en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos.

148. 1. Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias:

Primera. Organización de sus instituciones de autogobierno.

Segunda. Las alteraciones de los términos municipales comprendidos en su territorio y, en general, las funciones que correspondan a la Administración del Estado sobre las Corporaciones locales y cuya transferencia autorice la legislación sobre Régimen Local.

Tercera. Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda.

Novena. La gestión en materia de protección del medio ambiente.

Vigésima segunda. La vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones. La coordinación y demás facultades en relación con las policías locales en los términos que establezca una ley orgánica.

Ley Foral de Protección Pública a la Vivienda en Navarra.

De acuerdo con lo anterior la Comunidad de Navarra, en el año de 2005 emitió la ley antes referida la cual incluye la regulación de la arquitectura bioclimática en los términos siguientes:

Condiciones constructivas de las viviendas e información sobre las mismas

Artículo 24. Condiciones técnicas de construcción y rehabilitación.

1. El gobierno de Navarra podrá dictar normas técnicas específicas para garantizar la calidad técnica y de diseño de las viviendas protegidas.
2. Asimismo, podrá establecer las normas técnicas exigibles para el otorgamiento de cédula de habitabilidad a todas las viviendas construidas o rehabilitadas en Navarra, con sujeción a lo dispuesto en la legislación básica sobre edificación.
3. La competencia para otorgar cédulas de habitabilidad será delegable en los ayuntamientos.
4. Las normas técnicas podrán regular, entre otros, aspectos relativos a las medidas de prevención de riesgos y molestias, a los ascensores o elevadores, al aislamiento térmico y acústico, las orientaciones, la iluminación y ventilación, el aprovechamiento solar pasivo, la inclusión de elementos activos para energías renovables como paneles térmicos y fotovoltaicos, las facilidades de montaje y desmontaje de elementos constructivos, las fuentes propias de energía renovable en su caso, y la recogida selectiva de residuos, instrumentando la aplicación en Navarra de la normativa edificatoria emanada de las Directivas de la Comunidad Europea y del Código Técnico de la Edificación.
5. Los convenios que, en su caso, se suscriban para la promoción de viviendas de precio pactado podrán incluir condiciones adicionales de calidad técnica y de diseño. En ningún caso podrán convenirse para estas viviendas condiciones que vulneren o incumplan las obligatorias de calidad técnica y diseño aplicables a las viviendas de precio tasado.
6. Se podrán autorizar las remodelaciones interiores para la adecuación a las necesidades de los adjudicatarios de viviendas protegidas, en las condiciones que reglamentariamente se establezcan.

De acuerdo con la lectura del apartado antes mencionado, la facultad legal en la Comunidad de Navarra en España, para la emisión de autorizaciones de construcción corresponde al Gobierno Comunitario, quien a su vez lo puede delegar al Ayuntamiento. Igualmente la regulación relacionada con las normas que establezcan los criterios técnicos de la arquitectura bioclimática.

De acuerdo con esta ley la arquitectura bioclimática comprende los siguientes apartados:

- A las medidas de prevención de riesgos y molestias,
- Al aislamiento térmico y acústico,
- Las orientaciones,
- La iluminación y ventilación,
- El aprovechamiento solar pasivo,
- La inclusión de elementos activos para energías renovables como paneles térmicos y fotovoltaicos,
- Las facilidades de montaje y desmontaje de elementos constructivos,

- Las fuentes propias de energía renovable en su caso, y
- La recolección selectiva de residuos.

Estados Unidos

En Estados Unidos, la normatividad que regula la política energética es la *Energy Policy Act* (Ley de Política Energética) firmada en 2005, cuyo contenido describe las medidas para combatir el crecimiento de los problemas energéticos, incluyendo incentivos fiscales, y la producción energética alternativa y enmienda la *Energy Policy Act* de 1992.

La *Energy Policy Act* establece que el ahorro y la eficiencia energética son elementos fundamentales para reducir el consumo de energía y la demanda per cápita, lo cual, eventualmente compensará el consumo futuro por el crecimiento poblacional. Esto reduce los subsidios en los costos energéticos, y la instalación de nuevas centrales eléctricas, así como las importaciones de la energía.

Asimismo, esta reducción en la demanda energética proporciona más flexibilidad para elegir los métodos de producción energética. Finalmente, una de las premisas contenidas en el documento es su política contra el cambio climático, en donde el ahorro de energía es una parte fundamental, ya que disminuye la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero y facilita el reemplazo de recursos no renovables con energía renovable lo que constituye la solución más económica a la escasez de energía, siendo una alternativa ambientalmente más viable para la creciente demanda de energía.

Algunas de las previsiones que contiene el documento en materia de energías renovables y eficiencia y ahorro energético son:

- Invertir en tecnologías en energías renovables, que reduzcan la emisión de gases de efecto invernadero,
- Autorizar subsidios para productores de energía eólica y energía alternativa.
- Requerir al Departamento de Energía para la elaboración de estudios y reportes de fuentes naturales de energía, incluyendo la eólica, solar, mareomotriz y oceánica.
- Autorizar al Departamento del Interior para el desarrollo de plantas de producción, transporte o distribución de energía alternativa, incluyendo la eólica, mareomotriz y solar.
- Prever exenciones tributarias para quienes reduzcan el consumo energético en sus hogares.
- Extender el horario de verano para aprovechar la luz de día con la finalidad de ahorrar energía aproximadamente por cuatro semanas.

La Ley de Recuperación y Reinversión de 2009 (*Recovery Act*) fue firmada por el presidente Obama el 17 de febrero de 2009. Es un esfuerzo sin precedentes para impulsar la economía norteamericana, crear y mantener fuentes de empleo, así como para disminuir los costos que se pueden originar por los cambios que se enfrentarán durante el siglo 21.

Esta ley es una repuesta a la crisis mundial e incluye medidas para modernizar la infraestructura, fortalecer la independencia energética y fomentar oportunidades educativas, entre otros.

En materia energética la administración Obama pretende, en un plazo de 10 años, ahorrar más petróleo del que es importado de Venezuela y Medio Oriente, mediante:

- Obtener un 1 millón de autos híbridos para el 2015.
- Otorgar un crédito fiscal para incentivar la compra de este tipo de vehículos.
- Establecer el estándar de un combustible bajo en carbón.
- Promover la producción responsable de aceite y gas natural.

Se espera que para el año 2012, el 10 por ciento de la electricidad provenga de fuentes renovables y el 25 por ciento para el año 2025.

III. Legislación Nacional.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en el artículo 115 y 121, en su parte conducente los siguiente:

“Artículo 115.

... III. Los municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

- b) Alumbrado público.
- c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;”
- f) Rastro.”

IV. Los municipios administraran libremente su hacienda, la cual se formara de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

“C) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

“...Los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

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

- a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;

...c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios;

...f) Otorgar licencias y permisos para construcciones;”

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

“II. Los bienes muebles e inmuebles se regirán por la ley del lugar de su ubicación.’

En el año de 2008 fue publicada la **Ley para el Aprovechamiento de Energías Renovables y el Financiamiento de la Transición Energética**, que en su artículo 8o. establece lo siguiente:

Artículo 8o. El Ejecutivo federal, por conducto de la Secretaría de Energía podrá suscribir convenios y acuerdos de coordinación con los gobiernos del Distrito Federal o de los Estados, con la participación en su caso de los municipios, con el objeto de que, en el ámbito de sus respectivas competencias:

I. Establezcan bases de participación para instrumentar las disposiciones que emita el Ejecutivo

Federal de conformidad con la presente ley;

II. Promuevan acciones de apoyo al desarrollo industrial para el aprovechamiento de las energías renovables;

III. Faciliten el acceso a aquellas zonas con un alto potencial de fuentes de energías renovables para su aprovechamiento y promuevan la compatibilidad de los usos de suelo para tales fines;

IV. Establezcan regulaciones de uso del suelo y de construcciones, que tomen en cuenta los intereses de los propietarios o poseedores de terrenos para el aprovechamiento de las energías renovables, y

V. Simplifiquen los procedimientos administrativos para la obtención de permisos y licencias para los proyectos de aprovechamiento de energías renovables.

De conformidad con los artículos antes mencionados la prestación del servicio de alumbrado público, así como el servicio de limpia corresponde a los Municipios del país, así como la regulación relacionados con el tema de uso de suelo y construcciones, los cuales tienen íntima vinculación con el aprovechamiento de la energía renovable y en donde sostenemos existe concurrencia de facultades entre la federación, los estados y municipios de acuerdo con lo siguiente:

Jurisprudencia

Registro número 187982.

Localización: Novena Época.

Instancia: Pleno.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

XV, Enero de 2002

Página: 1042

Tesis: P./J. 142/2001

Jurisprudencia

Materia(s): Constitucional

Facultades concurrentes en el sistema jurídico mexicano. Sus características generales.

Si bien es cierto que el artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que: “Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados.”, también lo es que el órgano reformador de la Constitución determinó, en diversos preceptos, la posibilidad de que el Congreso de la Unión fijara un reparto de competencias, denominado “facultades concurrentes”, entre la federación, las entidades federativas y los municipios e, inclusive, el Distrito Federal, en ciertas materias, como son: la educativa (artículos 3o., fracción VIII y 73, fracción XXV), la de salubridad (artículos 4o., párrafo tercero y 73, fracción XVI), la de asentamientos humanos (artículos 27, párrafo tercero y 73, fracción XXIX-C), la de seguridad pública (artículo 73, fracción XXIII), la ambiental (artículo 73, fracción XXIX-G), la de protección civil (artículo 73, fracción XXIX-I) y la deportiva (artículo 73, fracción XXIX-J). Esto es, en el sistema jurídico mexicano las facultades concurrentes implican que las entidades federativas, incluso el Distrito Federal, los Municipios y la Federación, puedan actuar respecto de una misma materia, pero será el Congreso de la Unión el que determine la forma y los términos de la participación de dichos entes a través de una ley general.

Controversia constitucional 29/2000. Poder Ejecutivo federal. 15 de noviembre de 2001. Once votos.

Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretario: Pedro Alberto Nava Malagón.

El tribunal pleno, en su sesión privada celebrada hoy seis de diciembre en curso, aprobó, con el número 142/2001, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a seis de diciembre de dos mil uno.

Ejecutoria:

1. Registro número 7570.

Asunto: Controversia constitucional 29/2000.

Promovente: Poder Ejecutivo federal.

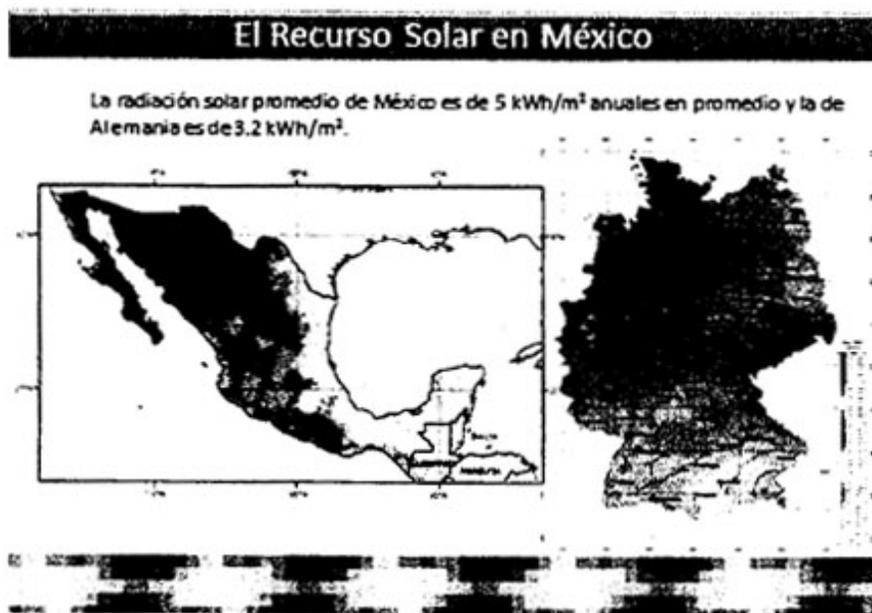
Localización: 9a. Época; Pleno; SJF y su Gaceta; XV, Enero de 2002; Página 919;

En ese sentido y con la finalidad de apoyar la instrumentación de lo dispuesto en el artículo antes mencionado se propone efectuar una reforma constitucional para que los Estados y Municipios de México, contemplen en la elaboración de las leyes y reglamentos de construcción el aprovechamiento de las fuentes renovables de energía como mecanismos para coadyuvar para combatir los efectos del cambio climático en forma efectiva.

III. Potencial del México en el aprovechamiento de la energía renovable en construcciones

Existe en nuestro país, una gran área de oportunidad para impulsar el desarrollo de la generación eléctrica a partir de la fuente solar y eólico para fortalecer el desarrollo de la industria y la seguridad energética del país. Considerando la capacidad energética del sol, la cual perdurará durante millones de años, así como la privilegiada ubicación de México en el globo terráqueo, la cual permite que el territorio nacional destaque en el mapa mundial de territorios con mayor promedio de radiación solar anual, con índices que van de los 4.4 kWh/m² por día en la zona centro, a los 6.3 kWh/m² por día en el norte del país, resulta fundamental la adopción de políticas públicas que fomenten el aprovechamiento sustentable de la energía solar en nuestro país.

A continuación se muestra un mapa comparativo, entre México y Alemania en capacidad de radiación solar, al respecto se comenta que nuestro país posee 1.5 veces el potencial solar de Alemania, sin embargo este último país aprovecha con mayor intensidad el recurso solar en la generación de energía eléctrica.



En 2006 se tuvo una capacidad instalada de estas energías renovables de acuerdo con la siguiente descripción según fuentes de la Secretaría de Energía: Total de energía renovable generada: 10 mil 475 MW.



Se afirma, de los datos antes referidos, que de acuerdo a la intensa capacidad de radiación solar de México, las edificaciones, son potencialmente generadores de energía, es decir, si se contara con los apoyos institucionales para hacer la adquisición de equipo de generación, los mexicanos tendríamos energía para nuestro consumo por el sólo hecho de aprovechar la radiación solar.

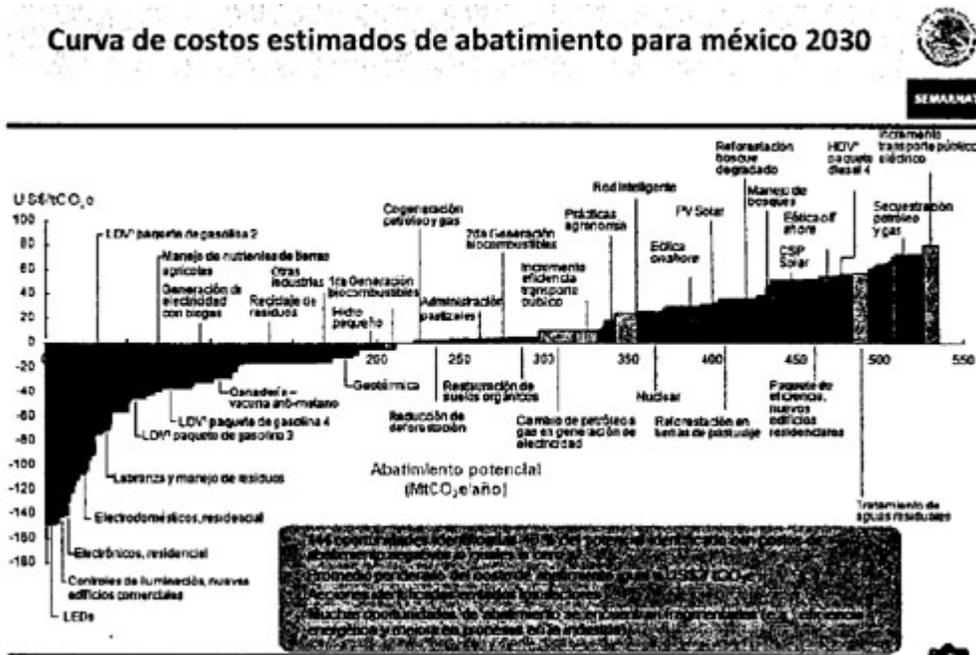
En el caso de México, prácticamente todas las instalaciones fotovoltaicas que existen en el país se encuentran en comunidades rurales aisladas de la red eléctrica, y muchas de ellas fueron instaladas por medio de programas gubernamentales de electrificación rural, como el Fideicomiso de Riesgo Compartido (Fircó).

De 1993 a 2003, la capacidad instalada de sistemas fotovoltaicos en el país se incrementó de 7 a 15 MW, generando más de 8,000 MWh/año para electrificación rural, bombeo de agua y refrigeración, mientras que actualmente se estima que la capacidad total de estas instalaciones es de 18.5 MW, que generan en promedio 8 mil 794.4 MWh por año.

Para sistemas termo solares, a finales de 2004 se tenían instalados a nivel global 164 millones de m² de área de captación, correspondientes a una capacidad instalada de cerca de 115 mil MWh, mientras que en México se tenían instalados más de 650 mil metros cuadrados de calentadores solares planos, generando más de 3.1 PJ por año para calentar agua.

Asimismo, en México se han identificado diferentes zonas con potencial para la explotación eólica para la generación eléctrica, como en el Istmo de Tehuantepec, en el estado de Oaxaca, La Rumorosa en Baja California, así como en los estados de Zacatecas, Hidalgo, Veracruz, Sinaloa, y en la Península de Yucatán, entre otros. Estas zonas podrían aportar hasta 10 mil MW.

Adicionalmente el aprovechamiento de las fuentes renovables de energía implica una estrategia para disminuir los gases de efecto invernadero, su incorporación en la edificación de vivienda implicará la disminución de emisiones de gases efecto invernadero en el país. Lo anterior se respalda con la siguiente tabla elaborada por la Secretaria del Medio Ambiente y Recursos Naturales:



Los pronósticos a escala mundial de no llevar a cabo las acciones necesarias para mitigar los efectos del cambio climático son estimados por la Semarnat, en los términos siguientes:

La creciente preocupación por mitigar los efectos de los gases de efecto invernadero, la protección al medio ambiente y la reducción de la contaminación, así como la presión internacional obligaron al país a involucrarse decididamente en el tema de las energías renovable, considerando también el enorme potencial que en la materia posee el país.

Uno de los recursos renovables y con mayor potencial en México es la energía solar, cuyas aplicaciones son múltiples pero que ha encontrado gran aceptación en el tema de calentamiento de agua.

Sobre el tema, la Conae desarrolló Normas Técnicas especializadas en el tema, a saber:

Nom-nmx-es-002-normex-2006 Energía solar –Definiciones y terminología .

Esta norma, emitida en septiembre del 2006, tiene la finalidad de uniformar el lenguaje usado en el ámbito de la energía solar en sus diferentes aplicaciones y tiene concordancia parcial con las normas internacionales ISO 31-6:1992 (Estándar internacional sobre luz y radiaciones electromagnéticas relacionadas); e ISO-9488-1999 (estándar internacional que define los términos básicos relativos a la energía solar).

Nom-003-ener-2000 Eficiencia Térmica de Calentadores de agua para uso doméstico y comercial. Límites, método de prueba y etiquetado

Esta norma oficial mexicana establece los niveles mínimos de eficiencia térmica que deben cumplir los calentadores de agua para uso doméstico y comercial y el método de prueba que debe aplicarse para verificarlos. Establece además los requisitos mínimos para información al público sobre los valores de eficiencia térmica en esos aparatos. La norma se aplica a los calentadores de agua para uso doméstico y comercial que se comercializan en los Estados Unidos Mexicanos que utilicen gas licuado de petróleo o gas natural como combustible y que proporcionan únicamente agua caliente en fase líquida.

Norma ambiental para el Distrito Federal NADF-008-AMBT-2005 que establece las especificaciones técnicas para el aprovechamiento de la energía solar en el calentamiento de agua en albercas, fosas de clavados, regaderas, lavamanos, usos de cocina, lavanderías y tintorerías , fue publicada en la gaceta oficial del Distrito Federal el 7 de abril de 2006, y entró en vigor un día después.

El objeto de la norma consiste en establecer los criterios para el aprovechamiento de la energía solar en el calentamiento de agua; los requerimientos mínimos de calidad; las especificaciones técnicas de instalación, funcionamiento y mantenimiento de los sistemas para calentamiento de agua por medio del aprovechamiento de la energía solar; y se aplica a establecimientos que inicien operaciones a partir del día siguiente de la publicación de la presente norma y a establecimientos que realicen la remodelación total de sus instalaciones en el Distrito Federal, que requieran agua caliente para realizar sus actividades.

Dicha norma toma en consideración lo dispuesto en la NMX-ES-001-NORMEX-2005 Energía Solar-Rendimiento térmico y funcionalidad de colectores solares para calentamiento de agua y, fue

redactada por un Comité de Normalización Ambiental en el cual participaron Dependencia Federales, la Asociación Nacional de Energía Solar, instituciones académicas, asesores, consultores y empresas interesadas.

A pesar de que la norma entró en vigor el 8 de abril de 2006, es a partir de enero del 2008 que inicia su evaluación; sin embargo, muchas empresas que, de conformidad con la norma, no están obligadas a su cumplimiento, han decidido afiliarse al programa con la finalidad de ser reconocidas como “Empresas Socialmente Responsables”.

Asimismo, y con el afán de que el programa sea efectivo por la vía del convencimiento más que por el de la sanción, existen políticas de “regularización voluntaria”, cuyos argumentos de funcionalidad, costo-beneficio y eficiencia probada pretenden motivar e impulsar la utilización de sistemas de calentamiento solar de agua.

Es importante señalar que la norma se constriñe únicamente a uso sanitario, cocina, albercas y fosas de clavados, y no a vivienda, en virtud de que el retorno de la inversión en este último rubro es de entre 7 y 11 años aproximadamente, cuando en los primeros, el retorno oscila entre los 1.5 y 3.5 años, aun considerando el mantenimiento de las instalaciones.

El ámbito de aplicación de la norma oficial se relaciona con la utilización de calentadores solares en establecimientos comerciales, de acuerdo con un sistema mixto de preinstalación, es decir, contemplando la utilización de la energía solar en calentadores solares de agua, combinado con un sistema tradicional de calentamiento utilizando fuentes de energía convencional.

Hipotecas verdes

La Comisión Nacional para el Uso Eficiente de la Energía (Conuee), brindará apoyo técnico al Infonavit para que, conjuntamente, impulsen y fomenten el uso eficiente de la energía y el aprovechamiento de energías renovables en la construcción de nuevas viviendas mediante instrumentos denominados hipotecas verdes.

Su objetivo es impulsar, en el sector residencial, de México, el aprovechamiento de la energía solar para el calentamiento de agua, a través del fortalecimiento de las acciones y mecanismos actualmente en operación y del diseño e implementación de esquemas nuevos e innovadores que lleven a este objetivo.

Así pues, en el año 2007 se trabajará con criterios para seleccionar los sistemas de calentamiento de agua solar y con criterios para la instalación de los mismos; sin embargo, de manera paralela, la Conuee está trabajando, en conjunto con otras instituciones, en la elaboración de un Protocolo de Certificación de sistemas de calentamiento solar y de certificación de instalación, los cuales se planea que entren en operación en 2008.

Procolsol

Por ello, la Conuee, en colaboración con la Agencia de Cooperación Técnica Alemana (GTZ por sus siglas en alemán) y la Asociación Nacional de Energía Solar (ANES), ha tomado la iniciativa de diseñar e implantar un programa orientado a apoyar las iniciativas que en México se están considerando y desarrollando, a fin de complementarlos, de manera que, en el plazo de la presente

administración federal, se amplíe significativamente el mercado de calentamiento solar de agua en el país.

El programa plantea diversas consideraciones y justificaciones sobre los instrumentos de mercado y los sectores en que habrán de implementarse, a partir de la definición de sus objetivos de fomento, los cuales son:

- Impulsar, en los sectores residencial, comercial, industrial y de agronegocios de México, el aprovechamiento de la energía solar para el calentamiento de agua, a través del fortalecimiento de las acciones y mecanismos actualmente en operación y del diseño e implementación de esquemas nuevos e innovadores que lleven a este objetivo.
- Garantizar que el crecimiento del mercado del calentamiento solar se lleve a cabo con un nivel de calidad adecuado en los productos y servicios asociados.
- Favorecer el desarrollo de la industria nacional, entendida como la que está integrada por fabricantes, diseñadores de sistemas, distribuidores e instaladores.
- Promover la adopción de tecnología desarrollada por los centros de investigación nacionales.

El programa apoyará todas las aplicaciones del calentamiento solar de agua, en los sectores residencial, comercial, industrial y de agronegocios de todo el país, con mayor énfasis en las aplicaciones que tengan la mayor rentabilidad social. Asimismo, dentro del programa se plantea como meta global tener instalados, para el año 2012, un millón ochocientos mil metros cuadrados de calentadores solares de agua.

El programa se llevará a cabo considerando cinco conjuntos de instrumentos (regulación, incentivos económicos a usuarios, fortalecimiento de la oferta, información y gestión), que incluirán acciones específicas e incidirán sobre las barreras identificadas.

De acuerdo con lo anterior, existe el ambiente institucional para promover, a través de una reforma constitucional, el aprovechamiento de las fuentes renovables de energía.

En atención a lo expuesto, la suscrita diputada federal Norma Sánchez Romero, del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, somete a consideración de esta honorable Cámara de Diputados la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se modifica el artículo 115, fracción V, inciso f) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 115. ...

V. ...

a) ...;

b) ...;

c) ...;

d) ...;

e) ...;

f) Otorgar licencias y permisos para construcciones. Las leyes de la materia que promulguen los Congresos de los Estados, así como los reglamentos de construcción deberán prever el uso y aprovechamiento de fuentes renovables de energía, así como el ahorro y eficiencia energética en las construcciones.

Transitorios

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

Segundo. A partir de la entrada en vigor los Estados del país contarán con 160 días para actualizar el contenido de sus leyes de acuerdo con la previsión establecida en este artículo.

Solicito a esta Asamblea la se publique íntegro en el Diario de los Debates.

Dado en la sede de la Comisión Permanente del honorable Congreso de la Unión, el miércoles 8 de junio de 2011.

Diputada Norma Sánchez Romero (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Junio 8 de 2011.)

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 76, 89 Y 102 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Y 10 DE LA LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA Y ADICIONA UN CAPÍTULO TERCERO A ÉSTA, RECIBIDA DEL DIPUTADO JUAN CARLOS NATALE LÓPEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PVEM, EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 8 DE JUNIO DE 2011

Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, a efecto de que la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales sea un organismo descentralizado de la Procuraduría General de la República, que presenta el diputado federal Juan Carlos Natale López, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México de la LXI Legislatura del honorable Congreso de la Unión ante la Comisión Permanente.

Problemática

Siendo uno de los reclamos más frecuentes de la sociedad en los últimos procesos electorales federales llevados a cabo en nuestro país, ha sido la transparencia y legitimidad de los mismos. En respuesta a ello, el 23 de marzo de 1994 se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral, mediante el cual, se establecieron las bases para que el presidente de dicho cuerpo colegiado promoviera ante los órganos gubernamentales correspondientes, las bases para la ulterior creación de una Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (Fepade), con nivel de subprocuraduría, con plena autonomía técnica, con la estructura, recursos humanos y materiales necesarios para el desarrollo de sus funciones.

Su creación legal y formal se origina en el decreto presidencial publicado en el DOF el 19 de julio de 1994, por el que se reformaron los artículos 1, 6 y la adición del 6 bis, del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, mediante los cuales se establecieron las atribuciones de la Fepade, que tendría como finalidad, ser, junto con las demás instituciones que participan en el proceso electoral, garante de la democracia y transparencia de su práctica cotidiana, para salvaguardar los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad, rectores del sufragio, con el objeto de brindarle una atención profesional y especializada a los delitos electorales.

La nueva Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y el Reglamento de esa ley, publicados en el DOF el 10 de mayo de 1996 y el 27 de agosto de 1996, respectivamente, reiteraron, ratificaron y confirmaron la existencia de la Fiscalía con rango de subprocuraduría con autonomía técnica para el ejercicio de sus atribuciones.

Al respecto, cabe formular dos comentarios: primero, la Fiscalía tiene el carácter de “especializada” y no de “especial”, toda vez que es responsable de conocer, atender y perseguir la generalidad de delitos electorales federales y no algún delito electoral en particular; y, segundo, la autonomía técnica significa que en su actuación está facultada para integrar y resolver las averiguaciones previas que se requieran en materia penal electoral federal, así como para intervenir en los procesos penales y juicios de amparo de su competencia, procediendo con entera independencia de las unidades centrales de la Procuraduría General de la República, lo que quiere decir que las actuaciones de la Fiscalía no se encuentran sujetas a aprobación, revisión o corrección por parte de

las unidades centrales de dicha dependencia y que, ello tiene por objeto, garantizar la actuación independiente de la Fiscalía.

En este sentido, cabe destacar que el desempeño real de la Fiscalía en los últimos quince años, ha sido tergiversada o manipulada según los designios por parte de la Procuraduría respecto a la persecución de probables delitos cometidos por los sujetos que atiende el Código Penal Federal, siendo ésta, la entidad administrativa del Ejecutivo que ha desvirtuado la función elemental de la Fiscalía al ser a su vez, la responsable por la actuación del titular de la Fiscalía. Por lo que su independencia y objetividad adolece de las garantías necesarias para proveer de los mecanismos jurídicos tendientes a los procesos electorales. Lo anterior se constata en el simple hecho de que el titular de la Fiscalía es propuesto y designado por el titular en turno de la Procuraduría General de la República, siendo hoy necesario, implementar nuevos controles en cuanto a la designación y autonomía de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales.

Con ello, la responsabilidad en los procesos electorales federales correspondería realmente a tres organismos entre administrativos y jurisdiccionales: el Instituto Federal Electoral (IFE), el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (antes Trife) y la Fepade.

Argumentación

A efecto de estar en condiciones de poder apreciar la trascendencia de las responsabilidades que le han conferido a esta Fiscalía, conviene formular las siguientes consideraciones:

La Constitución precisa que la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo (artículo 39); que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República, representativa, democrática y federal (artículo 40); que 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, y que la renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas (artículo 41).

Asimismo para preservar estas decisiones políticas y jurídicas fundamentales, se requiere tipificar como delitos electorales a aquellas conductas que atentan contra los principios rectores de la función electoral federal y específicamente contra las características que debe reunir el voto para su efectividad.

En tal virtud, se puede decir que a través del ejercicio del derecho al voto, el ciudadano elige a sus representantes, escoge un programa político y reitera, confirma y actualiza su decisión de que la democracia debe ser la norma básica de gobierno.

Las características del voto son las de ser universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible, señaladas en el artículo 4, párrafo 2 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe).

Con base en las consideraciones anteriores, se puede decir que los delitos electorales son conductas que describe y sanciona el Código Penal Federal, que lesionan la función electoral federal y específicamente el sufragio en cualquiera de sus características, en lo relativo a la elección de Presidente de la República, diputados y senadores al Congreso de la Unión.

En esta materia se debe tener presente que el Código Penal Federal tipifica en los artículos 403 al 413, los delitos electorales federales que son los que se cometen con motivo de las elecciones del

Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, diputados federales y senadores, en tanto que los delitos electorales que se relacionan con la elección del jefe de Gobierno y diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, y los titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales, a partir del año de 1999 se encuentran tipificados en el Código Penal para el Distrito Federal. Del mismo modo, se debe tener presente que el artículo 116, fracción IV, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone que las leyes de los estados también deben tipificar y sancionar los delitos electorales que en cada entidad federativa se relacionen con la elección de gobernador, diputados locales y miembros de los ayuntamientos.

La Fepade es un órgano de la Procuraduría General de la República (PGR) responsable de la pronta, expedita y debida procuración de justicia en lo relativo a delitos electorales federales y sus atribuciones se pueden resumir en los siguientes términos:

- En casos de urgencia o flagrancia, ordenar la detención y, en su caso, la retención de los probables responsables en los términos del artículo 16 de la Constitución.
- Recibir las denuncias y practicar las diligencias necesarias para integrar las indagatorias relacionadas con los delitos electorales federales.
- Determinar el ejercicio de la acción penal o, en su caso, el no ejercicio de la misma, la reserva o la incompetencia, según se desprenda de cada averiguación previa.
- Presentar ante las autoridades jurisdiccionales los pliegos de consignación, conclusiones y, en su caso, los pedimentos de sobreseimiento que procedan.
- Interponer ante dichas autoridades los recursos pertinentes.
- Intervenir en los juicios de amparo o en cualquier otro procedimiento relacionado con las averiguaciones o los procesos respectivos.

Con relación a los delitos electorales, resultan tan importantes las tareas de procuración de justicia, como la prevención de dichos delitos, motivo por el cual, en el desempeño de sus responsabilidades la Fiscalía parte de la consideración de que la procuración de justicia en materia penal electoral, tiene dos grandes vertientes: una, la de prevenir la configuración de delitos electorales, a través de la instrumentación de acciones de diferentes características tendentes a evitar prevenir en lo posible la comisión de conductas delictivas electorales, y otra, la de conferir una atención diligente, imparcial y eficiente a todas y cada una de las denuncias recibidas con motivo de la probable comisión de delitos electorales federales.

Entre los dos programas institucionales existen vasos comunicantes y de influencia recíproca, ya que en concepto de la Fiscalía Especializada resulta evidente que la medida preventiva por excelencia en el combate frontal a la impunidad consiste en resolver cada una de las denuncias que presenten con escrupuloso apego a la ley y en forma diligente, imparcial y eficiente.

Ahora bien, toda vez que en los últimos años se han promovido importantes reformas constitucionales y legales que inciden en la procuración de justicia en materia electoral, esta Fiscalía se dio a la tarea de elaborar una carpeta normativa para la atención de delitos electorales. En la elaboración de dicha carpeta normativa se partió de tres premisas fundamentales: la primera radica en el convencimiento de que para el debido funcionamiento de la Fepade, se requiere tener

un conocimiento puntual y preciso de las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias que inciden directa, indirecta o circunstancialmente en el ámbito de su competencia.

La segunda premisa radica en la necesidad de allegarle al personal de la Fepade, a los servidores públicos de la PGR, a todos aquellos que participan en el proceso electoral y a la ciudadanía en general, elementos que les permitan tener un conocimiento preciso del marco normativo básico que se relaciona con la prevención y atención de los delitos electorales.

La tercera premisa radica en la importancia que tiene el perfeccionamiento de las instituciones democráticas y la consolidación del Estado de Derecho, el que los integrantes de la Institución del Ministerio Público se ajusten estrictamente, en todo momento, a las disposiciones fundamentales en materia penal-electoral.

La presente reforma tiene como objeto fortalecer a la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales en un rediseño institucional, estableciendo a dicha Fiscalía como un organismo descentralizado de la Procuraduría General de la República, con personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía presupuestal y de decisión, a efecto de que se incremente la certidumbre, vigilancia y legalidad en los procesos electorales, teniendo mayor capacidad de respuesta, así como en la persecución de delitos.

Por otra parte, la presente reforma propone dar mayor énfasis a la posición de su titular ante la influencia del Poder Ejecutivo, limitando la discrecionalidad de su designación por parte del Presidente de la República y con la ratificación por parte del Senado o de la Comisión Permanente según sea el caso. Actualizando un proceso de elección para el titular de ésta Fiscalía, y con ello proponer a personas con mayor experiencia y capacidad que se requiera para detentar dicho cargo, amén de cumplir con los requisitos exigidos, los cuales se proponen establecer como filtro de depuración a efecto de obtener mejores propuestas para el cargo de la misma.

Bajo esta tesitura y con la intervención del Senado, la persona que fuera designada titular de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, respondería a un compromiso institucional y no político.

En lo que avoca nuestra realidad, la institucionalidad de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales está enfocada al Procurador y al Presidente de la República y no a los ciudadanos. En el interés de este proyecto está el deseo de hacer realidad la rendición de cuentas y de esa manera promover que la Fiscalía rinda cuentas ante legisladores que representan a los ciudadanos y las entidades de la República.

Otro planteamiento de esta reforma es elevar a rango de ley federal la normatividad que rige la vida interna de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales. Actualmente la Fiscalía funciona con base en lo dispuesto en el Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, el cual por ley es elaborado y modificado libremente por el poder ejecutivo. Para darle mayor autonomía a la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, la presente iniciativa retoma las facultades de la Fiscalía y las eleva de rango para que queden contenidas en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, y no en su reglamento.

FUNDAMENTACIÓN

De conformidad con la Fracción II del Artículo 71; III del artículo 78 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como en lo dispuesto en los numerales 1 y 2 del artículo 122 de

la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; y fracción I del numeral 1 del artículo 6 así como de la fracción VIII del numeral 1 del artículo 239 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 reforman los artículos 76 fracción II, 89, fracción XIX, 102, apartado A de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y se reforma el artículo 10 y se adiciona un Capítulo III a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República en términos del siguiente proyecto de

Decreto

Primero. Se reforma el artículo 76, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 76. Son facultades exclusivas del Senado:

I...

II. Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga del Titular de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, Procurador General de la República, ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga;

III. a XII. ...

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

I. a XVIII. ...

XIX. Designar, con ratificación del Senado, al Titular de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales para un periodo de siete años.

XX. ...

Artículo 102.

A. ...

...

...

...

...

...

La Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, estará presidida por un Fiscal Especial para la Atención de Delitos Electorales, designado por el titular del Ejecutivo Federal con ratificación del Senado o, en sus recesos, de la Comisión Permanente. Para ser Titular de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales 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, expedido por autoridad o institución legalmente facultada para ello; gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito doloso; no haber sido Secretario de Estado, Procurador General de la República o de Justicia del Distrito Federal, Senador, Diputado Federal ni gobernador de algún Estado o Jefe del Distrito Federal, durante el año previo al día de su nombramiento.

Cuarto. Se reforma el artículo 10 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, para quedar como sigue:

Artículo 10.- Para el despacho de los asuntos que competen a la Procuraduría General de la República y al Ministerio Público de la Federación conforme a la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, el presente ordenamiento y demás disposiciones aplicables, el Procurador General de la República se auxiliará de:

I. ...

II. ...

III. ...

IV. Fiscal Especializado para la Atención de Delitos Electorales;

V. Coordinadores;

VI. Titulares de unidades especializadas;

VII. Directores generales;

VIII. Delegados;

IX. Titulares de órganos desconcentrados;

X. Agregados;

XI. Agentes del Ministerio Público de la Federación, agentes de la Policía Federal Ministerial, oficiales ministeriales, visitadores y peritos, y

XII. Directores, subdirectores, subagregados, jefes de departamento, titulares de órganos y unidades técnicas y administrativos, centrales y desconcentrados, y demás servidores públicos que establezca el reglamento esta ley y otras disposiciones aplicables.

Quinto. Se adiciona un Capítulo III a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, y se recorren los artículos y capítulos subsecuentes, para quedar como sigue:

Capítulo Tercero

De la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales

Artículo 22. La Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, es un órgano descentralizado de la Procuraduría General de la República con personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía presupuestal, técnica, operativa y de decisión. Será presidida por el Fiscal Especializado para la Atención de Delitos Electorales, quien será nombrado de conformidad con lo dispuesto en el artículo 102, apartado A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 23. La Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales tendrá las facultades siguientes:

- I. Atender el despacho de los asuntos competencia de la Fiscalía;
- II. Determinar la organización y funcionamiento de la Fiscalía y coordinar el desarrollo y cumplimiento de las funciones de las unidades que la integren, vigilando que se observen los ordenamientos legales y demás disposiciones aplicables;
- III. Establecer mecanismos de coordinación y de interrelación con otras áreas de la Procuraduría, para el óptimo cumplimiento de las funciones que le corresponden;
- IV. Emitir o suscribir los instrumentos jurídicos a que se refiere el artículo 7 de la Ley Orgánica;
- V. Fortalecer los mecanismos de cooperación y colaboración con autoridades federales, del Distrito Federal, estatales y municipales, en el ámbito de su competencia, atendiendo a las normas y políticas institucionales;
- VI. Nombrar y, en su caso, aprobar la contratación de los servidores públicos de la Fiscalía de conformidad con las disposiciones legales correspondientes;
- VII. Expedir los acuerdos, circulares e instructivos necesarios para el debido cumplimiento de las funciones de la Fiscalía, así como los manuales de organización, de procedimientos y de servicios al público en el ámbito de su competencia;
- VIII. Recibir en acuerdo ordinario a los responsables de las unidades administrativas que integren la Fiscalía y en acuerdo extraordinario a cualquier otro servidor público, así como para conceder audiencia al público;
- IX. Informar mensualmente al Consejo General del Instituto Federal Electoral sobre la cantidad y naturaleza de las denuncias recibidas, el estado de las averiguaciones previas iniciadas, de las consignaciones efectuadas, de los procesos y de los amparos, en su caso;
- XI. Las demás que le confieran otras disposiciones.

Artículo 24. La Fiscalía para la Atención de Delitos Electorales conocerá de los delitos electorales y en materia de Registro Nacional de Ciudadanos previstos en el Título Vigésimocuarto del Libro Segundo del Código Penal Federal, y tendrá las facultades siguientes:

- I. Ejercer las atribuciones que en materia de investigación y persecución de los delitos de su competencia, le confiere al Ministerio Público de la Federación el artículo 4 de la Ley Orgánica;
- II. Determinar la incompetencia, la reserva y el no ejercicio de la acción penal. En estos casos deberá notificarse al ofendido de conformidad con las disposiciones aplicables;
- III. Presentar los pedimentos de sobreseimiento y las conclusiones que procedan;
- IV. Interponer los recursos pertinentes;
- V. Intervenir en los juicios de Amparo o cualquiera otros procedimientos relacionados con las averiguaciones o procesos respectivos;
- VI. Ordenar la detención y, en su caso, la retención de los probables responsables en los términos del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- VII. Participar en coordinación con las instancias competentes, en la elaboración y ejecución del programa de prevención del delito electoral federal, y
- VIII. Las demás que le confieran otras disposiciones.

Transitorios

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

Segundo. Quedan sin efecto todas las disposiciones que contravengan el presente decreto.

Senado de la República, sede de la Comisión Permanente del segundo receso del segundo año de ejercicio constitucional, a los 8 días del mes de junio del año dos mil once.

Diputado Juan Carlos Natale López (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Junio 8 de 2011.)

QUE MODIFICA EL PÁRRAFO SEGUNDO DEL INCISO G) DE LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 105 CONSTITUCIONAL, RECIBIDA DEL DIPUTADO JAIME FERNANDO CÁRDENAS GARCÍA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PT, EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 15 DE JUNIO DE 2011

El suscrito, Jaime Fernando Cárdenas Gracia, diputado federal a la LXI Legislatura del Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo, con fundamento en los artículos 71, fracción II, y 78, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, somete a consideración del pleno de la Comisión Permanente, para los efectos constitucionales y legales correspondientes, la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que modifica el párrafo segundo del inciso g) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el propósito de permitir que las leyes electorales federales y locales se puedan promulgar y publicar hasta antes del inicio de las precampañas del proceso electoral respectivo.

Exposición de Motivos

I. Planteamiento del problema

México vive momentos críticos y definitorios para su vida política. El reclamo social para que las instituciones de nuestra democracia evolucionen de un régimen jurídico representativo hacia uno participativo no puede continuar siendo ignorado por los actores de la vida pública. Desde todos los ámbitos de la sociedad proviene la exigencia de transformar nuestro régimen democrático en uno que permita la participación popular efectiva en las decisiones fundamentales de nuestra vida pública.

Los diputados y los senadores que integramos la actual legislatura no podemos eludir nuestra responsabilidad frente al reclamo democrático de la sociedad mexicana. Ante las exigencias generalizadas de los ciudadanos por ampliar los márgenes de nuestra democracia es nuestro deber reaccionar con la oportunidad y la eficacia que se nos reclama. Anteponer el interés partidista al consenso nacional que han generado los planteamientos por avanzar hacia una democracia participativa, sería un error muy grave por parte de quienes tenemos el compromiso de crear las leyes que reclama el interés general de la nación.

Con el propósito de atender, con la oportunidad que la sociedad espera, es decir, de cara al proceso electoral de 2012, las exigencias por establecer en el texto constitucional los mecanismos que permitan una mayor participación ciudadana en la vida pública del país, es indispensable que se reforme el artículo 105 constitucional para eliminar de su contenido el mandato que establece que las leyes electorales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse. Esta disposición constitucional debe ser modificada en el sentido de que las normas electorales deberán ser promulgadas y publicadas antes del inicio de las precampañas, manteniendo la prohibición de que durante el proceso electoral no podrá haber modificaciones fundamentales a las normas electorales.

Esta reforma constitucional y las subsiguientes de carácter secundario permitirán que el procedimiento legislativo para la incorporación al texto constitucional y secundario de los mecanismos de democracia participativa y para poner a punto el sistema electoral puedan desahogarse con la oportunidad suficiente para que entren en vigor en el proceso electoral de 2012.

Las diversas propuestas de reforma política no pueden ser pospuestas con el argumento falaz y cortoplacista de que los “tiempos no alcanzan”. Hagamos lo necesario para que si alcancen.

El reclamo democrático que hoy se vive en México, como lo viven también otros países, se manifiesta de manera cotidiana en expresiones populares en las calles y plazas de todo el territorio nacional. La inconformidad social con el funcionamiento de las instituciones que conforman el aparato político es patente en todos los ámbitos de la vida nacional. En los estudios de opinión pública es habitual corroborar el desencanto ciudadano con el funcionamiento de los órganos públicos así como el creciente desprestigio de los actores políticos. Es inocultable el hecho de que nuestra democracia ha perdido legitimidad a los ojos de los ciudadanos y que existe un evidente alejamiento entre gobierno y gobernados.

Por otro lado, la fuerza que han adquirido los grupos de poder económico en México, gracias a las ventajas que obtienen de su cercanía con los centros de poder, ha generado el surgimiento de poderes fácticos cuya actuación desnaturaliza la vida democrática al someter a sus intereses el funcionamiento de las instituciones públicas. El ciudadano ha perdido protagonismo ante la fortaleza de los grupos de poder económico. Salvo en periodos electorales, se puede afirmar que el actual sistema político prescinde del ciudadano para gobernar. Las decisiones que le afectan en sus condiciones de vida se toman sin considerar sus puntos vista de manera directa. En cambio, los poderes fácticos tienen acceso cotidiano a quienes toman las decisiones, lo que les permite influir en ellas de acuerdo a sus intereses particulares, en la mayoría de los casos, en detrimento del interés general.

Es reconocido en prácticamente todos los ámbitos sociales que la complejidad que caracteriza a la sociedad mexicana no tiene los cauces adecuados para expresarse en las instituciones del actual sistema político. Está demostrado que las instituciones de la democracia representativa están muy limitadas en sus posibilidades para encontrar soluciones a los problemas derivados del desarrollo económico, social y político de las sociedades. La gente ya no tiene ninguna esperanza de que a través de su voto se puedan cambiar sus condiciones de vida. A una mayoría de ciudadanos la democracia no le ha generado condiciones dignas de vida. Sus niveles de ingreso, cuando lo tienen, y sus expectativas de mejorarlo están en un permanente deterioro. Cada vez es más generalizada la opinión de que los mecanismos de la democracia representativa son insuficientes para garantizar una auténtica democracia, entendida como un sistema político que propicie el mejoramiento de las condiciones de vida de la gente.

El hastío ciudadano o “nihilismo democrático” como le llaman algunos autores, que corroe las estructuras sociales es producto de la falta de resultados concretos que el sistema político arroja, de la insatisfacción con un sistema que no abre oportunidades a millones de jóvenes para labrar un futuro digno. Debemos aceptar que la democracia que vivimos ya no es funcional a una sociedad que anhela expectativas reales de mejora. Una sociedad que percibe el poder como un fenómeno extraño y hostil a su esfera personal. Una sociedad que percibe al poder como el responsable de sus precarias condiciones de existencia. A nadie conviene que este cansancio democrático siga desarrollándose en nuestro país, todas las fuerzas democráticas debemos unirnos para transformar y fortalecer nuestra democracia a través de los cambios legislativos que sean necesarios.

Si el sistema político no es capaz de dar una respuesta eficaz a estos reclamos populares, se verá inevitablemente rebasado por la energía social que está emergiendo en todos los ámbitos de la sociedad. El andamiaje institucional vigente corre el riesgo de ser desbordado por el empuje de una sociedad activa que exige participar en las decisiones públicas que afectan sus condiciones de vida. Ya no es suficiente con “escuchar” y “mantener las puertas abiertas” para generar apoyo al sistema

democrático. Lo que se requiere es crear nuevos mecanismos que permitan a los ciudadanos tomar parte en las decisiones que les afectan. Las políticas públicas no pueden seguir siendo manejadas por los políticos o burócratas únicamente. El empleo, la pobreza, la corrupción, la desigualdad, las prioridades presupuestales, entre otros, son asuntos que deben abordarse con la participación de la gente y no sólo desde la perspectiva de las oficinas burocráticas. La sociedad está interesada en la solución de los problemas que le aquejan y es indispensable abrir los cauces a su participación. No se puede prescindir de los ciudadanos en el tramo que va de una elección a otra, a riesgo de que los ciudadanos prescindan de los políticos bajo el contundente argumento de que vivimos una democracia simulada.

Es una circunstancia lamentable el hecho de que en este órgano legislativo, desde hace por lo menos 10 años, están detenidas un gran número de iniciativas presentadas por legisladores de todos los partidos políticos en las que se proponen diversas reformas al texto constitucional para incorporar los mecanismos de la democracia participativa. Esta situación constituye no sólo un rezago legislativo sino, algo más grave, constituye un grave incumplimiento del legislador con el mandato de la sociedad. Esta omisión legislativa debiera impulsar el compromiso de la actual legislatura de sacar adelante las reformas que la sociedad exige en materia de democracia. Sería irresponsable seguir postergando, con argumentos falaces, los cambios que el país reclama desde hace años. Si para avanzar hacia una democracia que propicie una mayor participación ciudadana en el proceso electoral de 2012 se requiere eliminar el plazo de noventa días que establece el artículo 105 de la Constitución, es una elemental obligación hacerlo porque así nos lo exige la sociedad mexicana.

II. Argumentos a favor de esta iniciativa

La reforma constitucional electoral, publicada el 22 de agosto de 1996 en el Diario Oficial de la Federación, determinó en la porción normativa conducente del artículo 105 fracción II inciso g) párrafo segundo que “las leyes electorales federal y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en el que vayan a aplicarse, y durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales”. La finalidad de la reforma era la de brindar certeza a los procesos electorales para que las reglas del juego electoral no se modificaran iniciado el proceso.

Los contenidos de la norma en cuestión se han cumplido y satisfecho en los últimos procesos electorales, por eso cuando éstos inician las reglas del juego ya no se modifican. Sin embargo, una de las consecuencias no deseadas de esa reforma electoral consiste en el uso político que se da al tiempo. Se utiliza el “*timing*” para inhibir o desacelerar reivindicaciones electorales fundamentales. Las comisiones competentes del Congreso, las que no se caracterizan por cumplir con su plan de trabajo, retrasan la aprobación de las modificaciones electorales hasta el último momento para que ya no se aprueben reformas secundarias o constitucionales que redundarían en una mayor equidad, limpieza y libertad en el siguiente proceso electoral.

Es cierto que no convendría modificar las reglas y las instituciones electorales a mitad de los procesos electorales porque se lesionaría el principio de certeza electoral pero también es totalmente verdadero que la restricción constitucional que aquí tratamos impide mejorar y perfeccionar el entramado institucional. En este sentido, lo que convendría sería extender el plazo para realizar reformas electorales y políticas fundamentales hasta antes del inicio de las precampañas electorales. Hasta ese momento electoral no existe competencia al interior de los partidos y mucho menos entre ellos. Del inicio del proceso electoral federal —la primera semana de octubre del año previo a la elección— a la etapa de inicio de las precampañas —en la tercera semana de diciembre del año previo de la elección en tratándose de elecciones presidenciales y en la cuarta semana de enero del

año de la elección en tratándose de elecciones intermedias (artículo 211, párrafo 2, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales)— la autoridad electoral desarrolla actividades de preparación del proceso electoral, por lo que aún es factible, sin alterar la arquitectura del proceso electoral, realizar reformas y modificaciones en preparación del mismo porque aún no ha comenzado la competencia intra y entre partidos y candidatos.

No puede perderse de vista que con motivo de la última reforma constitucional electoral de finales de 2007 quedaron pendientes de aprobación modificaciones legales que al no tenerse impedirán contar con condiciones electorales adecuadas en el próximo proceso electoral. Me refiero, por ejemplo, a las leyes que deben regular el derecho de réplica y la propaganda gubernamental y de Estado. Sin embargo, también existen pendientes importantes en materia de radio y televisión, delitos electorales, nulidades electorales, reducción del financiamiento público y reducción o derogación del financiamiento privado, democracia interna de los partidos y, concesión de legitimación procesal activa a los ciudadanos para impugnar resultados y decisiones electorales.

Los que seguimos la actuación de las autoridades electorales federales de nuestro país, sabemos que existen discusiones acaloradas en los órganos electorales y en el ámbito académico, para definir con precisión lo qué es propaganda política, lo qué es un aspirante, lo qué es un acto anticipado de precampaña o campaña o, lo qué debe entenderse por adquisición de propaganda, entre muchos otros temas sujetos a debate. Una reforma electoral en estos momentos contribuiría a definir y precisar las zonas de penumbra en la interpretación de las normas electorales.

La circunstancia en la que nos encontramos es tan apremiante que aún no hemos integrado plenamente al Consejo General del Instituto Federal Electoral. Como se sabe, la Cámara de Diputados no ha podido alcanzar los consensos para designar a tres consejeros electorales y ya nos encontramos a las puertas del proceso electoral. Tampoco la Comisión Permanente o el Ejecutivo han decidido convocar a sesiones extraordinarias al Congreso o a la Cámara de Diputados para realizar la designación correspondiente y para aprobar las reformas electorales que brinden certeza y legalidad al proceso electoral que se avecina.

Existen además minutas del Senado pendientes de análisis por la Cámara de Diputados. En particular una que fue remitida a ésta tres días antes de la conclusión del último periodo ordinario de sesiones que contiene una reforma política impulsada por el Ejecutivo y por las fuerzas políticas mayoritarias en el Senado de la República. También fue remitida recientemente por el Senado a la Cámara de Diputados otra minuta que propone modificaciones puntuales a la legislación electoral. La Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados tiene predictámenes concluidos en materia de reforma política y democracia participativa que exigen su aprobación para democratizar el sistema político.

Aunado a lo anterior, la sociedad civil exige modificaciones constitucionales y legales fundamentales para brindar a los ciudadanos las herramientas y los mecanismos de democracia participativa. La Caravana del Consuelo que encabeza el poeta Javier Sicilia demanda cambios institucionales para que en el sistema político mexicano se contemple la figura de candidato independiente y para que se establezcan amplios medios de democracia participativa. La sociedad civil mexicana, como la de otras partes del mundo, quiere una democracia real en donde el sistema electoral y político no esté monopolizado por los partidos políticos.

La pertinencia de esta iniciativa es palmaria. Si no realizamos a tiempo los ajustes electorales y políticos necesarios de cara a la próxima elección, lo más seguro es que el proceso electoral que se aproxima naufrague, pues existen factores externos e internos al proceso electoral venidero que

conspiran en contra de él, entre ellos los siguientes: la presencia del crimen organizado en amplios espacios del territorio nacional, la inseguridad ciudadana como realidad y como preocupación número uno entre los mexicanos, la militarización en la que se encuentra sumido el país, la pobreza extendida que día a día se profundiza, el encono y las diferencias que parecen insalvables entre la clase política, la debilidad de las autoridades electorales que no logran consolidarse como árbitros por encima de los intereses partidistas y, el papel antidemocrático de los poderes fácticos.

Urge corregir, poner a punto nuestro sistema electoral y político. Es conveniente que el Congreso de la Unión brinde esa oportunidad a los mexicanos.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, proponemos la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto que modifica el párrafo segundo del inciso g) de la fracción II del artículo 105 constitucional, con el propósito de permitir que las leyes electorales federales y locales se puedan promulgar y publicar hasta antes del inicio de las precampañas del proceso electoral respectivo

Artículo Único. Se modifica el párrafo segundo inciso g) fracción II del artículo 105 constitucional para quedar en los siguientes términos:

“Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

I. ...

a) a k)...

II. ...

a) a g)...

La única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución es la prevista en este artículo. Las leyes electorales federal y locales deberán promulgarse y publicarse antes de que inicien las precampañas correspondientes al proceso electoral en que vayan a aplicarse, y durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales.

...

III. ...”

Transitorio

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

Dado sede de la Comisión Permanente, a 15 de junio de 2011.

Diputado Jaime Fernando Cárdenas Gracia (rúbrica).

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Junio 15 de 2011.)

QUE REFORMA Y ADICIONA LOS ARTÍCULOS 41, PÁRRAFO SEGUNDO, BASE III, APARTADO C, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Y 38, PÁRRAFO 1, INCISO P), DEL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES, RECIBIDA DEL DIPUTADO REGINALDO RIVERA DE LA TORRE, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI, EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 22 DE JUNIO DE 2011

I. Encabezado o título de la propuesta

Iniciativa que reforma y adiciona los artículos 41, párrafo segundo, base III, apartado c, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 38, párrafo 1, inciso p), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, para prohibir que en la propaganda política y electoral de los partidos políticos se haga alusión a logros y programas de gobierno.

II. Planteamiento del problema que la iniciativa pretende resolver

En la actualidad, diversos partidos políticos se están aprovechando de los logros y programas de gobierno para hacer propaganda política o electoral. Al respecto, es indispensable prohibir esta mala práctica para efecto de mantener separada la actividad de los partidos políticos, en particular su propaganda, política o electoral, de las acciones y programas de gobierno.

III. Argumentos que sustentan la iniciativa

Para sustentar esta iniciativa, es oportuno precisar que, conforme al artículo 41, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la renovación de los Poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas. En este sentido, considero que estos principios no se logran si en la propaganda de los partidos políticos se hace referencia a logros y programas de gobierno.

En efecto, actualmente es posible advertir que diversos partidos políticos se están aprovechado de los logros y programas de gobierno para comunicar al electorado, de manera equivocada, que éstos son el resultado del “bueno gobierno” que llevan a cabo los funcionarios públicos que son sus militantes. Al respecto, considero indispensable prohibir esta mala práctica para efecto de mantener separada la actividad de los partidos políticos, en particular su propaganda, de las acciones y programas de gobierno.

Desde mi punto de vista, la propaganda de los partidos políticos que contenga logros o programas de gobierno puede generar un posicionamiento de la imagen del partido político respectivo, ya que el electorado puede identificar al instituto político con programas y acciones concretas, actuales y plenamente identificables, como provenientes del gobierno en turno, lo cual es susceptible que se vea reflejado en la decisión de los electores que sean beneficiarios de esos programas o que deseen tener acceso a ellos.

Esto, aunque en los mensajes de los programas gubernamentales no se contengan elementos tales como, la imagen o el nombre de algún candidato; la solicitud del voto a la ciudadanía; la mención de algún proceso electoral específico o cargo de elección popular, pues basta la sola inclusión del logotipo o el nombre de algún partido político en la propaganda, para que la ciudadanía asocie los beneficios de un programa con recursos del erario con ese instituto político, lo cual, desde mi

perspectiva, vulnera los principios que deben regir cualquier elección, las cuales deben ser libres, auténticas y periódicas.

Por otra parte, el artículo 41 de la Constitución general, dispone que los partidos políticos tienen como fin el promover la participación de los ciudadanos en las elecciones y hacer posible su acceso al ejercicio del poder público mediante su postulación a los cargos de elección popular.

Para lograr esta finalidad, los partidos postulan candidatos a los diversos cargos, conforme a un programa acorde con la ideología de cada partido y su respectiva plataforma electoral. Es decir, el partido político debe apoyar al candidato para que éste pueda participar en la contienda y ganar. A su vez, el candidato se compromete a respetar la ideología y el programa de acción del partido que lo postula. Así, se establece entre ellos una relación con la misma finalidad, que es ganar la elección. Ahora bien, esta relación entre el partido y el candidato tiene una vigencia limitada temporalmente, ya que una vez electo el candidato, éste se convierte en un funcionario público que debe rendir cuentas a la sociedad, por lo que el partido político no puede interferir en su función.

Aunado a lo anterior, cuando el candidato se convierte en **servidor público tiene el deber de aplicar las políticas públicas en beneficio de la comunidad**, muchas de las cuales sólo pueden concretarse mediante su aprobación en los órganos legislativos, es decir, se necesita de las otras fuerzas políticas representadas en los Congresos. Este es un principio fundamental, ya que los partidos, al ser independientes del gobierno, no deben beneficiarse de las políticas públicas que, en todo caso, sólo los entes de gobierno pueden hacer del conocimiento público, pues los programas educativos y de salud son de todos los mexicanos.

Considero que la elaboración y la aplicación de las políticas públicas es un proceso complejo que si bien puede tener su origen en compromisos de campaña, en la mayoría de los casos provienen de situaciones coyunturales y de negociaciones con los diversos sectores sociales y con las fuerzas políticas, incluida aquella de la que emana el funcionario público encargado de dichas políticas. Así, las acciones de gobierno no son más que la consecuencia de políticas públicas llevadas a cabo por dos órganos del Estado, el Poder Ejecutivo y, en su caso, el Legislativo.

Por ello, una vez que el gobierno decide y determina las políticas públicas, éstas pierden su etiqueta “partidista” y se convierten en acciones del Estado, en razón de que en su configuración e implantación participan otras organizaciones del Estado: el Congreso y la administración pública.

Por otra parte, si los artículos 41 y 134 de la Carta Magna prohíben a los servidores públicos o los órganos de gobierno hacer públicos sus programas y acciones de gobierno en tiempos de campaña electoral, consecuentemente, considero que esa prohibición, en particular la de publicar programas de gobierno, se debe extender también a los partidos políticos.

En este entendido, llego a la conclusión de que las acciones y programas de gobiernos pertenecen al Estado, sin que se pueda considerar que por algún momento se encontraron dentro del ámbito de los partidos políticos y de sus candidatos.

En este contexto, estimo que no es válido que el partido político que postuló al ciudadano que dirige al gobierno haga suyas las acciones del Estado y promoció su imagen ante el ciudadano o el electorado, como si el resultado de su gestión en la función pública fuesen de su exclusiva propiedad o del partido político que lo postuló, sobre todo cuando dichos programas ya han sido aprobados por los demás partidos políticos. Al respecto, es oportuno señalar que el fin último de

toda democracia es el de lograr un gobierno neutral, que si bien tenga una ideología propia, su actuar y, por ende, sus acciones sean de todos y para todos.

En otro sentido, también es claro que en periodo electoral, los partidos políticos y sus candidatos tienen que sustentar su propaganda en propuestas y programas a futuro, no en actos consumados y del dominio público y que, además, se llevaron a cabo con recursos públicos, como son los programas sociales.

Así las cosas, se entiende que, en aras de respetar los principios constitucionales rectores del proceso electoral, los funcionarios públicos deben respetar el principio de imparcialidad y no intervenir en ellos. Por lo tanto, los partidos políticos que postularon candidatos tampoco deben interferir y menos aprovecharse de las acciones del gobierno ni de sus programas, por lo que es necesario prohibir expresamente esta situación.

No pasa desapercibido para quien suscribe esta iniciativa que, si bien la percepción que tiene la ciudadanía del desempeño de un servidor público así como la actuación de un gobierno plenamente identificado con un partido político constituye parte de su acervo, no por ello puede difundir propaganda política que presente acciones de gobierno como actos de su propiedad, ya que como ha quedado apuntado, ésta pertenece al patrimonio público.

En este orden de ideas, también advierto que los partidos políticos tienen la obligación de informar a los ciudadanos de su ideología, su programa y su plataforma, de manera a que éstos tengan conocimiento de las diversas opciones políticas que tienen y tomen una decisión fundada, no obstante, para tales fines no deben publicar acciones del gobierno, simplemente porque éstas no les pertenecen ni forman parte de su acervo.

En efecto, el hecho de que una determinada política pública haya generado ciertos resultados benéficos o encomiables, esto no puede dar lugar a que una determinada organización propague como propio un éxito que, finalmente, correspondió a la mayoría de los partidos políticos y representantes populares y que además se financió con recursos públicos.

Aunado a todo lo que ha quedado señalado, estimar que cualquier partido político pueda hacer su propaganda política con base en las acciones de gobierno, implica contravenir otras disposiciones legales, como por ejemplo, la Ley de Desarrollo Social, que en su artículo 28 dispone lo siguiente:

Artículo 28. La publicidad y la información relativa a los programas de desarrollo social deberán identificarse con el Escudo Nacional en los términos que establece la ley correspondiente e incluir la siguiente leyenda: “Este programa es público, ajeno a cualquier partido político. Queda prohibido el uso para fines distintos al desarrollo social”.

Del precepto transcrito se advierte la exigencia de que en la propaganda que se refiera a programas de desarrollo quede claro, lo siguiente:

- Son programas ajenos a los partidos políticos.
- Está prohibido su uso para fines distintos al desarrollo social.
- Está prohibido su uso para fines distintos a los establecidos en el programa.
- Su otorgamiento o continuidad no depende de partidos políticos o candidatos.

- Se debe evitar la manipulación política.

Esa reiteración de contenidos y de referencia a prohibición de usar los programas sociales para fines distintos al desarrollo social, a mantenerlos ajenos a los partidos políticos y a evitar la manipulación política, conduce a establecer, sin lugar a dudas, que en principio, en tales disposiciones legales se encuentra prevista principalmente la obligación a cargo de las dependencias y entidades oficiales, de incluir en la publicidad que hagan, para la difusión de tales programas, las leyendas consistentes en: “Este programa es público, ajeno a cualquier partido político. Queda prohibido el uso para fines distintos al desarrollo social.” y “Este programa es público, ajeno a cualquier partido político. Queda prohibido el uso para fines distintos a los establecidos en el programa” y similares.

Sin embargo, sería un contrasentido que las normas citadas obligaran a incluir en la propaganda respectiva, una leyenda dirigida a prohibir cierta conducta, y que tal prohibición no tuviera soporte en la propia norma. Es decir, no sería lógico que la prohibición sólo fuera una mención contenida en una leyenda obligatoria en la publicidad de que se trate y no constituyera un verdadero enunciado prohibitivo, contenido en la propia norma.

Por otra parte, el artículo 228 Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales prohíbe que durante las campañas electorales se difundan informes de gobierno con fines electorales. Lo cual obedece a la inquietud del legislador de que el principio de equidad en la contienda electoral sea respetado por parte de los órganos del Estado. Por lo tanto, si la difusión de los programas sociales con fines electorales está prohibida, con mayor razón debe estar prohibido que los partidos políticos se valgan de dichos programas en su propaganda política.

Así las cosas, es dable concluir que si los entes de gobierno hacen del conocimiento sus logros y programas de gobierno y, además, los partidos políticos respectivos los hacen suyos y también los difunden, se vulnera el principio de equidad en el acceso a los tiempos de propaganda político-electoral, ya que se duplica la propaganda que beneficia al partido político que en ese momento se encuentra en el gobierno.

Por su parte, al ser entidades de interés público los partidos políticos deben ser independientes de cualquier interferencia, ya sea de naturaleza gubernamental o social.

En este orden de ideas, se debe garantizar la vigencia de todos los principios constitucionales y velar en que se respete la distancia que debe existir entre el gobierno del Estado y el partido político mayoritario en aras de garantizar la plena equidad en la contienda político-electoral. Asimismo, se debe velar por prevenir posibles fraudes a la ley, amparados en el principio de la libertad de expresión que rige el debate político.

En este sentido, considero que es indispensable prohibir expresamente que en la propaganda de los partidos políticos se utilice, use, adjudique o promocióne obra de gobierno o programas de desarrollo social, ya que de lo contrario, se vulnera la naturaleza de la propaganda de los partidos políticos. En cuanto a la propaganda política, porque su finalidad es difundir su ideología, programas y acciones. Respeto a la propaganda electoral, porque debe tener como base los programas y acciones fijados en base a sus documentos básicos y a la plataforma electoral formulada para la elección correspondiente.

Por otra parte, tampoco advierto que la utilización de la información de los programas y logros de gobierno, en la propaganda de los partidos políticos, fomente el debate político libre y equitativo, ya que, desde mi óptica, el aprovecharse de este tipo de información genera que los institutos políticos

en el gobierno tengan más argumentos que los partidos políticos que no lo están, ya que se aprovechan de políticas y recursos públicos que no les pertenecen.

En consecuencia, propongo reformar y adicionar los artículos 41, párrafo segundo, Base III, Apartado C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 38, párrafo 1, inciso p), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos, para efecto de prohibir expresamente esta práctica de los partidos políticos.

IV. Fundamento legal

Fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados.

V. Denominación del proyecto de ley o decreto

Decreto que reforma y adiciona los artículos 41, párrafo segundo, Base III, Apartado C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 38, párrafo 1, inciso p), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos.

VI. Ordenamiento a modificar

Artículos 41, párrafo segundo, Base III, Apartado C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 38, párrafo 1, inciso p), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos

VII. Texto normativo propuesto

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 41. ...

...

La renovación de los Poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:

III. ...

Apartado C. En la propaganda política o electoral que difundan los partidos deberán abstenerse de expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos, o que calumnien a las personas. Tampoco podrá hacer alusión a logros o programas de gobierno.

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales

Artículo 38

1. Son obligaciones de los partidos políticos nacionales:

...

p) Abstenerse, en su propaganda política o electoral, de cualquier expresión que denigre a las instituciones y a los partidos o que calumnie a las personas. **Tampoco podrá hacer alusión a logros o programas de gobierno.** Las quejas por violaciones a este precepto serán presentadas ante la secretaría ejecutiva del Instituto, la que instruirá un procedimiento expedito de investigación en los términos establecidos en el Libro Séptimo de este Código. En todo caso, al resolver sobre la denuncia se observará lo dispuesto por el primer párrafo del artículo 6o. de la Constitución;

VIII. Artículo transitorio

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

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 15 de junio de 2011.

Diputado Reginaldo Rivera de la Torre (rúbrica).

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Junio 22 de 2011.)

QUE REFORMA LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 121 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Y EL ARTÍCULO 36 DEL CÓDIGO CIVIL FEDERAL, RECIBIDA DE LA DIPUTADA DIVA HADAMIRA GASTÉLUM BAJO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI, EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 22 DE JUNIO DE 2011

Diva Hadamira Gastélum Bajo, diputada de la LXI Legislatura del honorable Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, en ejercicio de la facultad que le confiere la fracción II del artículo 71, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y de conformidad con lo dispuesto en los artículos 77 y 78, del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración del pleno de la Cámara de Diputados la presente iniciativa con proyecto de decreto que adiciona la fracción IV del artículo 121 de la Constitución Política de Estados Unidos Mexicanos y el artículo 36 del Código Civil Federal **con el fin de evitar la duplicidad de actos jurídicos**, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

El Registro Civil presenta una problemática en nuestro país por la duplicidad de actos jurídicos que se están registrando en diversos estados de la República Mexicana, ya que cada Estado tiene un funcionamiento registral distinto y aislado a los otros Estados, debido a la falta de un estricto control sobre los actos jurídicos que se celebran, por lo que se considera necesario crear un sistema electrónico, denominado Sistema Electrónico Nacional del Registro Civil, que recopile la información de todos y cada uno de los actos que se celebren en las oficinas del registro civil de toda la República Mexicana.

El sistema electrónico deberá estar conformado por un sistema informático y una red propia de comunicaciones, que permita integrar la información de los actos que celebre cada una de las oficinas registrales de los Estados, a la cual solamente tendrán acceso los funcionarios del Registro Civil, así como proporcionar información actualizada en tiempo real para la supervisión de datos anteriores, es decir para verificar, previa solicitud del interesado, por ejemplo en el caso específico de los matrimonios que los contrayentes no se hayan casado con anterioridad con persona distinta en otro Estado o en el mismo, o en el caso de que sí los hayan celebrado, éstos ya hayan cubierto los requisitos legales de divorcio que establece el Código Civil y de Procedimientos Civiles de cada Estado, y de esta forma tener un control sobre los matrimonios que se celebran y disminuir el riesgo de duplicidad de éstos, y de los demás actos jurídicos que celebramos.

Con el objeto de garantizar la certeza y confiabilidad de la información recabada en el Sistema Electrónico Nacional del Registro Civil, el acceso a la base de datos quedará limitado a los jueces de cada entidad, quienes serán los encargados de inscribir de forma personalísima los actos jurídicos celebrados, a quienes se les asignará una clave para el almacenamiento de datos, evitando así la modificación o anulación de actos previamente registrados a las 24 horas de haber sido incorporados al sistema electrónico.

Para el caso de que se necesite efectuar algún tipo de corrección posterior al plazo otorgado, el juez o en su defecto el interesado deberá solicitar por escrito la corrección del documento base del acto jurídico.

Este sistema electrónico tiene como propósito, facilitar la adopción de medidas organizativas y técnicas que aseguren la conservación de la información manejada por el Registro Civil de cada Estado, es precisamente un sistema de cómputo integrado por diversos módulos para la organización y descripción de archivos.

El sistema electrónico tendrá opciones para su acceso al archivo general, a través de redes locales, con módulos que pueden funcionar de manera independiente, compatibles entre sí y que procuran las medidas técnicas respecto de los soportes, medios y aplicaciones que requiera para cumplir su función, así como permitir el acceso en tiempo real a todo el archivo general del Registro Civil.

El sistema permitirá que en cualquier momento, se puedan consultar y capturar en tiempo real el nombre, su clave única de registro de población, nacionalidad, fecha de nacimiento, y otros datos, a fin de evitar homónimos y duplicidad.

La creación de este sistema electrónico mejorará y agilizará los servicios de atención a cada una de las personas que realicen algún trámite registral, pero sobre todo servirá para centralizar la información que actualmente se encuentra dispersa en distintos libros que recopila el Registro Civil de cada Estado y que no están relacionados entre sí, por lo que es necesario que se ingresen datos suficientes de identificación que sean irrepetibles.

Este sistema electrónico además de evitar la duplicidad, serviría para tener un control maximizado de todos y cada uno de los actos jurídicos de los mexicanos, aunado a que la implementación de este sistema implicaría un cambio radical en la modalidad de trabajo que ahora es manual, siendo innecesario el llenado de los formularios comúnmente utilizados, debido a que esos datos se cargarían en una computadora que de inmediato almacenaría la información en una base de datos que se transferirían por red a las demás computadoras de las oficinas del Registro Civil del país.

Es necesario unificar las normas jurídicas que se refieren a la función del Registro Civil en los Estados Unidos Mexicanos, debido a que cada Estado legisla sobre el Registro Civil y éstos cuentan con normatividad diversa entre cada uno de ellos, dicha variación se da en cuanto al funcionamiento del Registro Civil, más no así a los actos que celebra éste, debido a que los actos del estado civil de las personas son los mismos que se establecen en todos y cada uno de los Estados que integran el territorio nacional en el Código Civil de cada uno de ellos como lo son: nacimientos, matrimonios, defunciones, adopciones, reconocimiento de hijos, divorcio, inscribir las ejecutorias que declaren la ausencia o la presunción de muerte, la tutela o que se ha perdido o limitado la capacidad legal para administrar bienes.

Con dicha modificación el estado civil seguiría conservando sus características, que es la permanencia, ya que sus efectos jurídicos se prolongan en el tiempo, es decir quedaría intacta la situación jurídica derivada de los actos del estado civil de las personas así como su validez en los demás estados, por lo que prevalecería el efecto extraterritorial concedido a las leyes de un Estado en el territorio de otro Estado.

De esta manera cada Estado se vería obligado a que toda la información que recaben en materia de Registro Civil se agregue a un archivo general, que a su vez almacene y permita el acceso a dicha información a otros Estados, y de esta forma, tener un control estricto de todos y cada uno de los actos jurídicos de los mexicanos y extranjeros que tengan residencia en el país, especialmente de los matrimonios celebrados, para evitar la duplicidad de los mismos.

Asimismo, a partir de esta reforma en toda la República Mexicana se podrá instalar en las oficinas del Registro Civil una base de datos que almacene los datos relativos a matrimonios, nacimientos, defunciones y todos los actos que se celebran en el Registro Civil en México, a fin de que tenga funcionalidad el sistema electrónico que se propone como alternativa viable y confiable, para tener un archivo general del Registro Civil y de esta forma tener control sobre los actos celebrados por éste, en virtud de que permitiría ver, capturar y consultar en tiempo real toda la información de los Estados de la República Mexicana.

Para garantizar la viabilidad del Sistema Electrónico Nacional, será necesario que el Registro Civil de cada entidad federativa inscriba dentro de los 30 días hábiles siguientes en el sistema electrónico, los actos jurídicos celebrados previos a su creación.

Esta es una solución viable para que se pueda poner en funcionamiento el sistema electrónico que se propone, sin violentar la soberanía o la jurisdicción de los Estados, ya que el multicitado sistema es una propuesta real, que con el apoyo de la tecnología nos ayudaría a resolver infinidad de problemas jurídicos que se dan en torno a la duplicidad, además de que es la única forma que todos los Estados se conecten a redes de computo que forzosamente se instalarían para el funcionamiento de este sistema electrónico.

Por lo anterior, pongo a consideración del pleno de esta honorable asamblea la siguiente Iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforma la fracción IV del artículo 121 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el artículo 36 del Código Civil Federal con el fin de evitar la duplicidad de actos jurídicos

Primero. Se reforma la fracción IV del artículo 121 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 121. ...

I. ...

II. ...

III.

IV. Los actos del estado civil ajustados a las leyes de un Estado, tendrán validez en los otros, **los cuales deberán constar en un solo archivo electrónico, sistematizado y general para su control.**

V.

Segundo. Se reforma el artículo 36 del Código Civil Federal, para quedar como sigue:

Artículo 36.

Las inscripciones se harán mecanográficamente y por triplicado, previo a su incorporación en el Sistema Electrónico Nacional del Registro Civil.

Transitorio

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

Dado en el salón de sesiones, de la Comisión Permanente, a los 22 días de junio de 2011.

Diputada Diva Hadamira Gastelum Bajo (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Junio 22 de 2011.)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 24 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE LIBERTAD RELIGIOSA, RECIBIDA DE LOS DIPUTADOS NANCY GONZÁLEZ ULLOA Y ÓSCAR SAÚL CASTILLO ANDRADE, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN, EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 29 DE JUNIO DE 2011

Los suscritos, Nancy González Ulloa y Oscar Saúl Castillo Andrade, integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someten a consideración de esta asamblea proyecto de decreto, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

La separación Iglesia-Estado es un acto consumado por nuestras leyes y un hecho aceptado por la mayoría de los mexicanos.

Las disputas por el anterior concepto fueron origen de dos grandes guerras; la de tres años o guerra de Reforma en 1859 y la cruzada Cristera de 1926, fue una gran división entre los mexicanos.

No fue sencillo ni suave el camino hacia la tolerancia y la comprensión, por ambos bandos. No es ningún secreto que los fieles de las confesiones cristianas, especialmente la católica, tuvieron serias, complicadas disputas con el estado liberal y revolucionario así como con las doctrinas y actuar de la masonería. Sin embargo estas diferencias se han superado y finalmente se han conciliado los diferentes intereses.

Podemos afirmar que la libertad religiosa en nuestro país goza de buena salud y que es necesario avanzar en mejores sendas de libertad, para **todos** los credos y doctrinas. ¹

Siendo la libertad religiosa uno de los pilares de los derechos humanos numerosas naciones han propiciado su potencialización y expresión plena. La definición sobre libertad religiosa nos dice:

La libertad religiosa es reconocida por el **derecho internacional** en varios documentos como el artículo 18 de la **Declaración Universal de los Derechos Humanos** y el artículo 18 del **Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos**; El artículo 27 de este mismo pacto garantiza a las minorías religiosas el derecho a confesar y practicar su religión. De la misma forma lo hace la Convención de los Derechos del Niño, en el artículo 14 y el artículo 9 de la Convención Europea de Derechos Humanos.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos, en el citado artículo 18, indica:

Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión; este derecho incluye la libertad de cambiar de religión o de creencia, así como la libertad de **manifestar su religión o su creencia, individual y colectivamente, tanto en público como en privado**, por la enseñanza, la práctica, el culto y la observancia.

La recién aprobada reforma sobre derechos humanos y que hoy se encuentra en las legislaturas de los distintos de la federación **reconoce** los derechos humanos a diferencia del texto original de la Constitución de 1917, es decir ahora tendremos una visión que no será ya mas el punto de vista

positivista, herencia del porfirismo, sino una visión humanista producto del reconocimiento de la dignidad de la persona humana.

Los artículos constitucionales 4o., 5o., 6o., 7o. y, en especial, 9o. consagran las libertades de los ciudadanos, hacemos referencia al artículo noveno donde recae la **libertad de reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito**: la libertad religiosa es una prolongación de este derecho; por tanto, la celebración de actos religiosos en lugares fuera de los templos es un derecho que no debe ser limitado por autoridad alguna, en todo caso la autoridad deberá informar a los celebrantes de algún y contingente riesgo de cualquier naturaleza o la obstrucción de vías de comunicación en perjuicio de terceros.

La modificación del artículo 24 constitucional, en la iniciativa que hoy presentamos ante esta soberanía, busca concluir una simulación y practica burocrática. Dicho artículo dice así:

Artículo 24. Todo hombre es libre para profesar la creencia religiosa que más le agrade y para practicar las ceremonias, devociones o actos del culto respectivo, siempre que no constituyan un delito o falta penados por la ley.

El Congreso no puede dictar leyes que establezcan o prohíban religión alguna.

Los actos religiosos de culto público se celebrarán ordinariamente en los templos. Los que extraordinariamente se celebren fuera de éstos se sujetarán a la ley reglamentaria.

La ley reglamentaria se expresa de la siguiente manera y será materia de una próxima reforma en cuanto el artículo constitucional sea modificado.

Artículos de la Ley se Asociaciones Religiosas y Culto Público

Artículo 22. Para realizar actos religiosos de culto público con carácter extraordinario fuera de los templos, los organizadores de los mismos deberán dar aviso previo a las autoridades federales, del Distrito Federal, estatales o municipales competentes, por lo menos **quince días** antes de la fecha en que pretendan celebrarlos, el aviso deberá indicar el lugar, fecha, hora del acto, así como el motivo por el que éste se pretende celebrar.

Las autoridades podrán prohibir la celebración del acto mencionado en el aviso, fundando y motivando su decisión, y solamente por **razones de seguridad, protección de la salud, de la moral, la tranquilidad y el orden públicos y la protección de derechos de terceros.**

Se han eliminado disposiciones constitucionales ,que en una época fueron aplicables, pero por los avances de la sociedad han requerido ser modificados, citemos por ejemplo, que hasta hace poco tiempo el Ejecutivo federal requería autorización del congreso para ausentarse del país ,aunque fuera por un día, hoy felizmente se ha modificado esa disposición.

El eliminar la limitación planteada en el **artículo 24** logrará un mejor desarrollo del turismo y por ende una mayor derrama económica, en especial hacia nuestros municipios, los cuales esperan ávidamente cada año la celebración de las fiestas religiosas.

México es de los pocos países donde el culto público **fuera de los templos** es regulado; España, Italia, Francia, Estados Unidos son ejemplo de que las asociaciones religiosas y mejor expresado; los ciudadanos, no necesitan la autorización del estado para ejercer en plenitud su libertad religiosa.

Por costumbre los ciudadanos cuando manifiestan sus creencias fuera de los templos lo hacen en un total marco de respeto a los derechos de terceros, como ejemplo podemos citar las diarias peregrinaciones que llegan a la antigua Villa de Guadalupe o la que arriba a la catedral de San Juan de los Lagos en Jalisco y así podemos citar mas de un centenar de este tipo de manifestaciones de culto publico externo.

De ninguna manera la presente iniciativa avivará los conflictos religiosos, es simplemente la reafirmación de uno de los más elementales derechos humanos; la libertad religiosa.

Sin menoscabo de las confesiones religiosas damos como ejemplo, las fiestas patronales que continuamente se desarrollan en la inmensa mayoría de los municipios del país, en esos días se suspenden una gran cantidad de actividades laborales y con plena justificación –hasta las escolares– ninguna autoridad en su sano juicio cometería la torpeza de prohibir, procesiones, y otros actos de **culto público**, de igual forma otras confesiones religiosas celebran a su manera manifestaciones de culto público y no es el **Estado** quien deba regular sino el sentir y la aceptación de los ciudadanos.

Baste citar a manera de comparación lo que dicen diversas leyes dentro del concierto de las naciones:

Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio, de Libertad Religiosa. En España:

Artículo Segundo.

Uno. La libertad religiosa y de culto garantizada por la Constitución comprende, con la consiguiente inmunidad de coacción, el derecho de toda persona a

Profesar las creencias religiosas que libremente elija o no profesar ninguna; cambiar de confesión o abandonar la que tenía; manifestar libremente sus propias creencias religiosas o la ausencia de las mismas, o abstenerse de declarar sobre ellas.

Practicar los actos de culto y recibir asistencia religiosa de su propia confesión; conmemorar sus festividades; celebrar sus ritos matrimoniales; recibir sepultura digna, sin discriminación por motivos religiosos, y no ser obligado a **practicar actos de culto o a recibir asistencia religiosa contraria a sus convicciones personales.**

Recibir e impartir enseñanza a información religiosa de toda índole, ya sea oralmente, por escrito o por cualquier otro procedimiento; elegir para sí, y para los menores no emancipados e incapacitados, bajo su dependencia, dentro y fuera del ámbito escolar, la educación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones.

Reunirse o manifestarse públicamente con fines religiosos y asociarse para desarrollar comunitariamente sus actividades religiosas de conformidad con el ordenamiento general y lo establecido en la presente ley orgánica

Dos. Asimismo comprende el derecho de las Iglesias, Confesiones y Comunidades religiosas a establecer lugares de culto o de reunión con fines religiosos, a designar y formar a sus ministros, a divulgar y propagar su propio credo, y a mantener relaciones con sus propias organizaciones o con otras confesiones religiosas, sean en territorio nacional o en el extranjero.

Tres. Para la aplicación real y efectiva de estos derechos, los poderes públicos adoptarán las medidas necesarias para facilitar la asistencia religiosa en los establecimientos públicos militares, hospitalarios, asistenciales, penitenciarios y otros bajo su dependencia, así como la formación religiosa en centros docentes públicos.

Artículo Séptimo

Uno. El Estado, teniendo en cuenta las creencias religiosas existentes en la sociedad española, establecerá, en su caso, acuerdos o convenios de cooperación con las Iglesias, Confesiones y Comunidades religiosas inscritas en el Registro que por su ámbito y número de creyentes hayan alcanzado notorio arraigo en España. En todo caso, estos acuerdos se aprobarán por Ley de las Cortes Generales.

Dos. En los acuerdos o convenios, y respetando siempre el principio de igualdad, se podrán extender a dichas Iglesias, Confesiones y Comunidades. Los beneficios fiscales previstos en el Ordenamiento Jurídico General para las entidades sin fin de lucro y demás de carácter benéfico.

Constitución de la República de Colombia

Artículo 19. Se garantiza la libertad de cultos. Toda persona tiene derecho a **profesar libremente su religión y a difundirla en forma individual y colectiva**. Todas las confesiones religiosas e iglesias son igualmente libres ante la ley.

De la República Argentina podemos citar:

Día de la Libertad Religiosa

El 25 de noviembre de 1981, la ONU proclamó la “Declaración sobre la eliminación de toda forma de intolerancia y discriminación fundadas en la religión o las convicciones”. La Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires fijó en 2006 esa fecha para celebrar el Día de la Libertad Religiosa.

Constitución de la República de Guatemala

Artículo 36. Libertad de religión. El ejercicio de todas las religiones es libre. Toda persona tiene derechos a **practicar su religión o creencia, tanto en público como en privado**, por medio de la enseñanza, el culto y la observancia, sin más límites que el orden público y el respeto debido a la dignidad de la jerarquía y a los fieles de otros credos.

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela manifiesta en el artículo 59 que el Estado garantizará la libertad de religión y culto. Además señala que, toda persona tiene derecho a profesar su fe religiosa y cultos y a manifestar sus creencias en **privado o en público**, mediante la enseñanza u otras prácticas, siempre que no se opongan a la moral, a las buenas costumbres y al orden público.

Es necesario agregar que existen elementos constitutivos del derecho a la libertad religiosa.

Libertad de conciencia en materia religiosa: que comprende el derecho a profesar en público o en privado la creencia religiosa que libremente se elija o a no profesar ninguna; derecho a cambiar o a abandonar una confesión; y, por último, derecho a manifestar las propias creencias o la ausencia de

las mismas. Esto significa que el derecho a la libertad religiosa protege el derecho que posee el no creyente a no creer (con libertad).

Libertad de culto: el culto se define como el conjunto de actos y ceremonias con los que la persona tributa homenaje y celebra a Dios o a cosas tenidas por sagradas en una determinada religión. La libertad de culto comprende la práctica individual o colectiva de esos actos o ceremonias.

Libertad de difusión de los credos, ideas u opiniones religiosas: la comunicación de las convicciones religiosas puede asumir formas diversas desde las realizadas en reuniones privadas hasta las que utilizan medios de comunicación social, pasando por la escuela, los centros de formación religiosa, etcétera. En términos generales el régimen jurídico de este derecho en las constituciones occidentales se ajusta a las reglas comunes sobre la libertad de expresión. En consecuencia, este derecho debe ejercerse sin restricciones o censuras previas y sólo se halla limitado por el respeto a los demás derechos fundamentales, en particular, el derecho al honor, a la intimidad, a la propia imagen y a la protección de la juventud y de la infancia.

Derecho a la formación religiosa de los miembros de una iglesia o grupo religioso: es el derecho a educar religiosamente ya sea en reuniones y ceremonias, ya sea a través de centros especializados a los miembros de una determinada confesión religiosa.

Derecho a la educación religiosa: es decir, el derecho de los padres a educar a sus hijos de acuerdo a sus convicciones religiosas aún dentro de la escuela pública. Este polémico tema, a la luz del derecho internacional, no tiene vuelta de hoja: México ha firmado tratados que lo comprometen explícitamente a adoptar “las medidas legislativas o de otro carácter que fuesen necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades”. El derecho de libertad religiosa en materia educativa corresponde a los padres de familia o tutores y no a las iglesias o grupos religiosos. La imposición de la educación religiosa por parte de una iglesia o la educación antirreligiosa (formal o material) por parte del Estado son ambas injusticias en contra del derecho de los padres de familia.

Derecho de asociación religiosa: toda persona tiene derecho a fundar asociaciones de carácter religioso así como a integrarse a las ya existentes. Este derecho no debe estar condicionado por ningún requisito administrativo. La posible ilicitud de un grupo religioso sólo puede ser determinada y, por ende, reprimida cuando cometa una infracción o delito. Una consecuencia de este derecho de asociación es el reconocimiento de su autonomía para dictar normas de organización y régimen interno. Los grupos religiosos e iglesias son instituciones *sui iuris*, de derecho propio, por lo cual existen con anterioridad a su reconocimiento jurídico.

La objeción de conciencia: toda persona tiene derecho a incumplir con una obligación legal y de naturaleza personal cuya realización produciría en el individuo una lesión grave de la propia conciencia o de las creencias profesadas. Conviene recordar que la objeción de conciencia ha marchado históricamente en paralelo con la libertad religiosa constituyendo una de sus dimensiones centrales. La conciencia que es protegida por este derecho es siempre individual y no la de una determinada creencia religiosa. Dicho de otro modo, la cualidad de objetor depende de los propios postulados de moralidad del sujeto y no de la pertenencia a una determinada confesión o grupo religioso. Si bien es cierto que el tema de la objeción de conciencia ha aparecido con frecuencia en el contexto de un Estado que ordena a sus ciudadanos ir a la guerra, no es este el único caso en el que puede ser válida. ...La objeción de conciencia sólo tiene cabida cuando existe una razón ética o religiosa imprescindible para el sujeto y corresponde a un juez el ponderar si este es el caso y los bienes jurídicos en conflicto. Lo importante es que la objeción de conciencia pierda su trasfondo de

ilegalidad de modo que su legitimidad se acepte de inicio salvo que se demuestre lo contrario, caso por caso, en el ámbito jurisprudencial. ²

Motivo de la reforma

Hay en el país gran cantidad de celebraciones religiosas, que son manifestación de la libertad personal, basta mencionar peregrinaciones, procesiones, culto en sitios simbólicos, etcétera.

En casi la totalidad de los poblados de nuestro país existen celebraciones de tipo religioso que son una manifestación del sentir popular.

Por otra parte, no hay una reglamentación que pueda prohibir actos públicos de manifestaciones de cualquier tipo, políticas, deportivas, festivas, etc. En resumen es acabar con una simulación y una posible prohibición por razones puramente políticas.

Congruente con la argumentación anterior y atendiendo la obligación del Estado por garantizar el pleno ejercicio de la libertad religiosa se somete a consideración de esta soberanía el siguiente proyecto de

Decreto por el que reforma el párrafo tercero del artículo 24 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único. Se reforma el párrafo tercero del artículo 24 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 24. ...

...

Los actos religiosos de culto público se celebrarán ordinariamente en los templos. Los que se celebren fuera de éstos bastará **con dar aviso a la autoridad competente y se sujetaran a la ley reglamentaria.**

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.state.gov/documents/organization/134455.pdf>

2 <http://arvo.net/rodrigo-guerra-lopez/libertad-religiosa-una-agenda-pendiente-en-mexico/gmx-niv872-con16782.htm>

Dado en el recinto de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, a 29 de junio de 2011.

Diputados: Nancy González Ulloa, Óscar Saúl Castillo Andrade (rúbricas).

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Junio 29 de 2011.)

QUE REFORMA LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL, RECIBIDA DEL DIPUTADO JUAN JOSÉ GUERRA ABUD, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PVEM, EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 6 DE JULIO DE 2011

Juan José Guerra Abud, diputado integrante de la LXI Legislatura del Honorable Congreso de la Unión, del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, con fundamento en los artículos 88, 71, fracción II, y 73, fracciones XXIX-M y XXX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 77, numeral 1 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración del pleno la presente iniciativa, con base en la siguiente:

Exposición de Motivos

Problemática

Para lograr un equilibrio entre los diversos órganos del poder público y las funciones que realizan, el Poder Constituyente estableció el principio de división de Poderes en el artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La ausencia de cualquiera de los titulares de los órganos del poder público, sea el presidente de la república, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o el presidente del Congreso de la Unión, podría generar un vacío en detrimento del buen despacho de la función pública.

México se ha caracterizado porque la gobernabilidad sea un proceso resultante de la transición ordenada del poder político. Asegurarla es una prioridad de cualquier gobierno democrático, por ello se propone que el titular del Poder Ejecutivo federal, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el presidente del Congreso de la Unión, así como secretarios integrantes del Consejo de Seguridad Nacional, no se coloquen en situaciones que pudieran poner en riesgo, de forma simultánea, la vida, como sería viajar a bordo del mismo vehículo, aeronave o embarcación. Lo anterior, con el fin de asegurar el normal funcionamiento del Estado.

Argumentación

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en su artículo 49 que el poder público del Estado se divide para su ejercicio en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, el cual de acuerdo con la teoría de la división de poderes constituye un sistema de pesos y contrapesos para establecer un equilibrio que impida el ejercicio abusivo por parte de alguno de sus órganos.

La complejidad de la vida política, social y económica de México exige una cooperación, cada vez mayor, entre los titulares del poder público.

Un Estado democrático moderno se caracteriza por la concurrencia de los órganos del poder público en la conformación de la voluntad del Estado.

La Constitución federal establece en diversos preceptos la participación de dos órganos del poder público para la realización de un acto estatal complejo, o bien, como control discrecional y unilateral de un órgano estatal sobre otro.

A manera de ejemplo, el Poder Legislativo concurre con el presidente de la república en el nombramiento de funcionarios del Estado e incluso en el nombramiento de los miembros del titular del Poder Judicial de la Federación, tal como lo disponen las fracciones II y VII del artículo 76 de la Constitución federal.

La intervención del Poder Legislativo en el nombramiento de altos funcionarios de la administración pública federal, constituye la instrumentación de un control del primero sobre el Ejecutivo, a fin de evitar la concentración de poder y distribuir las diferentes funciones estatales entre los titulares de los diferentes órganos del poder público.

Por su parte, las funciones que desempeña la Suprema Corte de Justicia de la Nación, contribuyen a mantener el orden jurídico y la normalidad constitucional de las relaciones entre los poderes y los órganos de gobierno de los tres niveles, así como de las relaciones del propio poder público con los gobernados.

Es de suma importancia que órganos que conforman cada uno de los poderes mantengan su debida integración en todo tiempo, a fin de garantizar su funcionamiento dentro del marco constitucional y legal que les rige.

Las funciones que la Constitución federal y las leyes expedidas por el Congreso de la Unión confieren a los órganos del poder público son fundamentales para el funcionamiento del Estado, si hoy se viera amenazada la estabilidad política nacional, la convivencia pacífica y armónica de la sociedad se pondría en riesgo.

México se ha caracterizado porque la gobernabilidad sea un proceso resultante de la transición ordenada del poder político. Asegurarla es una prioridad de cualquier gobierno democrático. La ausencia de cualquiera de los titulares de los órganos del poder público, sea el presidente de la república, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o del presidente del Congreso de la Unión, podría generar un vacío de poder.

Para evitarlo nuestro orden jurídico nacional prevé diversos mecanismos para la sustitución en caso de ausencia temporal o definitiva del presidente de la república (artículos 84 y 85 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos), de los presidentes de las Mesas Directivas del Senado de la República y de la Cámara de Diputados (artículos 19 y 63 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos), así como del presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (artículos 13 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, 96 y 98 constitucionales).

En tratándose del presidente de la república, nuestra Carta Magna dispone en términos generales que, en caso de falta absoluta del presidente de la república, ocurrida en los dos primeros años del periodo respectivo, corresponde al Congreso de la Unión erigirse en Colegio Electoral para nombrar un presidente interino y convocar a elecciones para elegir a quien deba concluir el periodo respectivo. Asimismo, establece que cuando la falta de presidente ocurriese en los cuatro últimos años del periodo respectivo, el Congreso de la Unión designará al presidente sustituto que deberá concluir el periodo.

En este supuesto, el Congreso se reúne en sesión conjunta para tratar la sustitución presidencial y corresponde al presidente de la Cámara de Diputados presidir al Congreso, en términos del artículo 5o. de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Respecto a las ausencias del presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, el artículo 19 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos prevé que si fueren mayores a veintiún días en periodos de sesiones o de cuarenta y cinco en periodos de receso, la Mesa Directiva acordará la designación del “vicepresidente en funciones de presidente” y se considerará vacante el cargo hasta la elección correspondiente, para cumplir con el periodo para el que fue elegida la Mesa Directiva.

En tratándose de las ausencias mayores a seis meses del presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los ministros que la integran nombrarán a un nuevo presidente para que ocupe el cargo hasta el fin del periodo (artículo 13 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación).

De lo expuesto, se colige que el orden jurídico nacional prevé mecanismos para la sustitución de los presidentes de los diferentes órganos del poder público, por muerte u otra causa de separación definitiva, incluso en algunos supuestos con la participación de dos o más poderes. Sin embargo, el Poder Constituyente no vislumbró la probabilidad de que de forma simultánea y por caso fortuito se diera la ausencia definitiva de dos o más titulares de los órganos del poder público.

Ante ese escenario, la presente iniciativa tiene como propósito evitar que por cualquier eventualidad y de forma simultánea quedase acéfala la Presidencia de la República, la Presidencia del Congreso de la Unión o la Presidencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La falta temporal o definitiva de dos o más miembros que integran cada uno de los poderes de la federación pondría en riesgo el buen ejercicio de la función pública, en detrimento de los gobernados, por lo que se propone reformar la Carta Magna para que a través de vías institucionales se evite una crisis política, con el fin de salvaguardar el normal funcionamiento del Estado.

En consecuencia, se propone que los presidentes de la República, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o del Congreso de la Unión no se coloquen en situaciones que pongan en peligro su vida de forma simultánea, como sería el traslado vía aérea, terrestre o marítima para el cumplimiento de actividades oficiales o privadas, sin perjuicio de las excepciones que la propia ley prevea.

En síntesis, con la presente iniciativa se pretende mantener el régimen normal de separación de poderes para evitar una crisis política que pudiera derivar de la falta simultánea de quienes presiden los órganos del poder público, sea ejecutivo, legislativo o judicial, por circunstancias imprevisibles como el accidente de un vehículo en el que viajaran de forma simultánea para atender algún acto oficial o privado.

Circunstancias que ya se han presentado a nivel nacional e internacional, como fueron los accidentes aéreos ocurridos en México el 4 de noviembre de 2008 y en Polonia el 10 de abril del 2010.

El 4 de noviembre de 2008 falleció el entonces secretario de Gobernación, Juan Camilo Mouriño, quien viajaba acompañado de José Luis Santiago Vasconcelos, secretario técnico para la implementación del Sistema de Justicia Penal y otros servidores públicos de la propia dependencia como José Miguel Monterubio Cubas, director de Comunicación Social; Arcadio Echeverría Lanz, coordinador de Eventos y Administración; Norma Angélica Díaz Aguiñiga, directora de Información. El deceso ocurrió cuando el avión donde viajaban, procedentes de San Luis Potosí, se desplomó en la Ciudad de México. Los funcionarios públicos habían asistido a la firma del Acuerdo para la Legalidad y la Justicia en ese estado.

A nivel internacional, se encuentra un caso que además de lamentable, resulta ilustrativo de lo que se pretende prevenir con la presente iniciativa. El 10 de abril del 2010, el presidente de Polonia Lech Kaczynski, perdió la vida junto con 96 personas más, entre las que se encontraban: Ryszard Kaczorowski, ex presidente de Polonia; Jerzy Szmajdzinski, vicepresidente del Parlamento; Krzysztof Putra, vicepresidente del Parlamento (partido Ley y Justicia); Andrzej Kremer, viceministro de Exteriores; Franciszek Gagor, jefe del Ejército de Polonia; Bronislaw, Kwiatkowski, jefe de operaciones de las fuerzas armadas; Andrzej Blasik, jefe de operaciones de las fuerzas aéreas; Tadeusz Buk, jefe de operaciones del ejército de tierra; Włodzimierz Potaskinski, jefe de operaciones especiales; Andrzej Karweta, jefe de operaciones del ejército marítimo; Sławomir Skrzypek, gobernador del Banco Central Polaco y Janusz Kochanowski, representante de los derechos de los ciudadanos, al caer el avión en el que viajaban, cerca de la Ciudad Rusa de Smolensk.

Los casos mencionados muestran claramente la probabilidad de que ocurran desafortunados decesos simultáneos de quienes desempeñan importantes funciones dentro del Estado. Por ello, es importante contar con reglas claras que garanticen un orden político estable y permanente en beneficio de gobernados y gobernantes y que permitan la debida integración de los diferentes órganos del poder público para garantizar el buen despacho de los asuntos que les competen, pero sobre todo porque es de interés general que las instituciones públicas funcionen bajo la normalidad que se requiere para la permanencia del Estado.

De igual forma y con el fin de mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano, se propone reformar la Constitución General de la República, a efecto de establecer que los titulares de las dependencias de la administración pública federal que por razón de sus funciones participen en acciones orientadas a preservar la seguridad nacional, como sería el caso de los Secretarios de la Defensa Nacional, de Marina, de Seguridad Pública, de Gobernación y el titular de la Procuraduría General de la República no deberán trasladarse de forma simultánea en vehículos terrestres, aéreos o embarcaciones, en cumplimiento de actividades oficiales o privadas o colocarse en situaciones que de forma simultánea pongan en riesgo la vida, salvo los casos que por disposición de la ley deban actuar de manera conjunta como la celebración de reuniones del Consejo Nacional de Seguridad Pública o intersecretariales.

Lo anterior, sin menoscabo del reconocimiento de la importante labor que desempeñan todas y a cada una de las dependencias y entidades de la administración pública federal, sólo que con la presente iniciativa se busca destacar la trascendencia que corresponde a quienes realizan acciones orientadas a preservar la seguridad nacional.

Por lo que se refiere al Poder Legislativo, en tratándose del presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados le corresponde presidir las sesiones del Congreso General; las de la Cámara y las de la Comisión Permanente; así como las reuniones de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos.

La Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos se integra con el presidente de la Cámara y los miembros de la Junta de Coordinación Política y tiene entre sus funciones establecer el programa legislativo de los periodos de sesiones, el calendario para su desahogo, la integración básica del orden del día de cada sesión, así como las formas que seguirán los debates, las discusiones y deliberaciones.

Al presidente de la Junta de Coordinación Política le corresponde velar por el cumplimiento de las decisiones y acuerdos que se adopten y poner a consideración de la Conferencia para la Dirección y

Programación de los Trabajos Legislativos criterios para la elaboración del programa de cada periodo de sesiones, el calendario para su desahogo y puntos del orden del día de las sesiones del pleno.

Por las razones expresadas en la presente iniciativa, también se propone reformar la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, a efecto de establecer que en ningún caso podrán viajar de forma simultánea en la misma aeronave, embarcación o vehículo, los presidentes de la mesa directiva y de la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados, en razón de las importantes funciones que desempeñan dentro del Poder Legislativo, igual regla se establece para el caso de la Cámara de Senadores.

Fundamentación

Artículos 49, 50, 71, fracción II y 73, fracciones XXIX-M y XXX, 80 y 94 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y de conformidad con lo dispuesto en los artículos 3o., fracción VIII; 6 fracción I, numeral 1; 77 numeral 1, y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados.

Denominación del proyecto

Decreto por el que se reforman la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Primero. Se reforma el artículo 89, fracción VI, y se adiciona un artículo 125 Bis, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 89. ...

I. a V. ...

VI. Preservar la seguridad nacional, en los términos de la ley respectiva, y disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente o sea del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación, **por lo que en ningún caso podrán viajar de forma simultánea en la misma aeronave, embarcación o vehículo, los altos mandos del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea.**

VII. a XX. - ...

Artículo 125 Bis. Con el fin de garantizar la normalidad en el ejercicio del poder público del Estado, no deberán colocarse en situaciones que de forma simultánea pongan en riesgo la vida, ni podrán trasladarse de forma simultánea a bordo del mismo vehículo, aeronave o embarcación, el presidente de la república, el presidente del Congreso de la Unión, ni el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, salvo los casos que se establezcan en las leyes que expida el Congreso de la Unión.

Tampoco deberán colocarse en situaciones que de forma simultánea pongan en riesgo la vida, ni podrán trasladarse de forma simultánea a bordo del mismo vehículo, aeronave o embarcación más de tres titulares de las dependencias de la administración pública federal que por razón de sus funciones participen en acciones orientadas a preservar la seguridad nacional, salvo los casos que por disposición de la ley deban actuar de manera conjunta.

Las Constituciones de los estados de la república, para efecto de garantizar la normalidad en el ejercicio del poder público local, establecerán en los términos del primer párrafo de este artículo, la misma obligación para los gobernadores de los Estados, los Diputados presidentes de las legislaturas locales y los Magistrados presidentes de los Tribunales Superiores de Justicia Locales.

Artículo Segundo. Se adiciona un artículo 13 Bis Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 13 Bis. Con el fin de garantizar la normalidad en el ejercicio de las atribuciones que corresponden a los órganos de gobierno del Congreso de la Unión, en ningún caso podrán viajar de forma simultánea en la misma aeronave, embarcación o vehículo, los presidentes de la mesa directiva y de la Junta de Coordinación Política de ambas Cámaras.

Transitorios

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

Segundo. Las Legislaturas de los estados deberán realizar las adecuaciones que correspondan a sus Constituciones Locales, así como a su legislación secundaria, en un plazo máximo de sesenta días naturales contados a partir del día siguiente al de la entrada en vigor del presente decreto.

Dado en la sede de la Comisión Permanente del honorable Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos, durante el segundo receso del segundo año de ejercicio de la LXI Legislatura, a 6 de julio de 2011.

Diputados: Juan José Guerra Abud (rúbrica), Pablo Escudero Morales, Jorge Herrera Martínez, Caritina Sáenz Vargas, Alejandro del Mazo Maza, Norma Leticia Orozco Torres, Eduardo Ledesma Romo, Rafael Pacchiano Alamán, Guillermo Cueva Sada, Juan Carlos Natale López, Adriana Sarur Torre, Rosario Brindis Álvarez

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Julio 6 de 2011.)

QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, RECIBIDA DE LOS INTEGRANTES DE LA COMISIÓN ESPECIAL PARA LA COMPETITIVIDAD EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 6 DE JULIO DE 2011

Los que suscriben, Alberto Emiliano Cinta Martínez (Partido Verde Ecologista de México), Manuel Ignacio Acosta Gutiérrez (Partido Revolucionario Institucional, PRI), Norma Sánchez Romero (Partido Acción Nacional, PAN), Mario Alberto di Costanzo Armenta (Partido del Trabajo), César Daniel González Madruga (PAN), Jorge Alberto Juraidini Rumilla (PRI), Vidal Llerenas Morales (Partido de la Revolución Democrática, PRD), Armando Ríos Piter (PRD) y Melchor Sánchez de la Fuente (PRI), diputados a la LXI Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6, numeral 1, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados; y 122 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someten a consideración del pleno de la asamblea la presente iniciativa, que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual se solicita que sea turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, con base en la siguiente

Exposición de Motivos

En la última década, México ha registrado una caída grave en sus niveles de competitividad. El Índice Global de Competitividad 2010-2011, elaborado por el Foro Económico Mundial, ubica al país en la posición 66 de 139 economías, registrado un retroceso de 6 posiciones tan sólo en un año.

La falta de solidez y calidad de nuestras instituciones públicas es uno de los principales factores que merman la competitividad del país. En el pilar de “instituciones públicas” México se ubica en la posición 110, el cual mide la calidad gubernamental, el nivel de ética y corrupción, la transparencia en la elaboración de políticas públicas, la carga de regulación gubernamental, la independencia judicial, el respeto a los derechos de propiedad, entre otros.

El Índice Global de Competitividad también muestra que tenemos serios problemas en materia de competencia, ubicándonos en la posición 116. Esto es consecuencia de la poca competencia interna, de los niveles elevadísimos de concentración de mercados y de la baja efectividad de las políticas antimonopolios.

En suma, tanto el Foro Económico Mundial como otras instituciones dedicadas a medir el nivel de competitividad de nuestro país, como el Instituto Mexicano para la Competitividad, evidencian que tenemos una economía fuertemente concentrada, monopolizada y distorsionada a la par de un Estado débil para intervenir eficazmente en la economía a efecto de procurar bienestar social y el funcionamiento óptimo de los mercados.

Las instituciones públicas juegan un papel fundamental para generar condiciones que detonen un crecimiento sostenido. En particular, el Estado debe establecer las bases apropiadas para garantizar el correcto funcionamiento de los mercados y el suministro adecuado de los servicios públicos indispensables para la sociedad.

El Estado debe contar con reguladores sólidos para procurar la eficiencia de los mercados y el desarrollo de los diversos sectores. Conforme a las mejores prácticas internacionales, un buen regulador debe reunir las siguientes características: mandato claro y atribuciones suficientes; autonomía organizacional; recursos humanos y materiales adecuados; y mecanismos efectivos de rendición de cuentas. (Alejandro Faya. *Fortalecer a los reguladores, cambiando las reglas del juego en México*, CIDAC, 2009.)

Lamentablemente, en México la apertura económica iniciada en la década de los ochenta no fue acompañada de un cambio institucional, lo que generó mercados oligopólicos y disfuncionales, afectando con ello al consumidor con bienes y servicios caros y de baja calidad. Los reguladores mexicanos son sumamente frágiles a causa de un mal diseño institucional; prácticamente todos presentan carencias e indiscutibles insuficiencias respecto de su mandato, atribuciones, autonomía y recursos tanto económicos como humanos. Su nivel de rendición de cuentas y transparencia es bajo, lo que impide evaluarlos.

Por ello es urgente que se establezcan las bases legales para que contemos con instituciones de regulación sólidas en sectores estratégicos como las telecomunicaciones, el transporte, los energéticos y los servicios financieros.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), en un estudio sobre México realizado en 2007, señaló que mejorar las regulaciones y la obligación al cumplimiento de la política de competencia en nuestro país es una prioridad, requiriéndose regulaciones adecuadas a fin de alentar la entrada de nuevos participantes y mejorar su capacidad para competir.¹

Instituciones nacionales también han realizado investigaciones sobre los órganos reguladores en México. Tal es el caso del Centro de Estudios Espinosa Yglesias, quien en el estudio *Evaluación del desempeño de los órganos reguladores en México*, en el que participaron 30 expertos, se analizaron sistemáticamente y de manera pormenorizada las comisiones reguladoras.

En el estudio se analizaron tres rubros: a) diseño; b) procedimientos y gestión; y c) efectividad. Los resultados fueron los siguientes: la Comisión Federal de Competencia (CFC), la cual obtuvo una calificación de 5.2, tiene una estructura adecuada pero no ha utilizado suficientemente sus capacidades normativas e institucionales, además de que requiere mayor transparencia en sus procesos internos. La Comisión Reguladora de Energía (CRE), con calificación de 5.1, tiene capacidades limitadas para regular a Petróleos Mexicanos y a la Comisión Federal de Electricidad, y existen barreras a la competencia y apertura de mercados. La Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV), con 6.1 de calificación, no regula efectivamente el ahorro y crédito popular, además de que necesita mayor autonomía. La Comisión Federal de Telecomunicaciones (Cofetel), la cual obtuvo 4.2 de calificación, tiene debilidad institucional frente a la Secretaría de Comunicaciones y Transporte y no cuenta con capacidad para implementar procedimientos y mecanismos operativos internos.

Ante esta problemática, la Comisión Especial para la Competitividad de la Cámara de Diputados realizó diversas mesas de trabajo con reconocidos expertos (académicos, analistas, profesionistas, funcionarios y ex funcionarios públicos) para analizar y discutir las opciones de reformas legislativas para fortalecer los órganos reguladores mexicanos.

Derivado del análisis de estas mesas de trabajo y del estudio de las diversas investigaciones relacionadas con los reguladores, los integrantes de la Comisión Especial para la Competitividad

concluimos que es indispensable brindarle mayor autonomía a los órganos reguladores para que puedan desempeñar a cabalidad las funciones para las cuales fueron creadas.

Por ello, la presente iniciativa propone insertar en la Constitución las bases para crear una nueva figura jurídica para los Órganos Reguladores, que los fortalezca de forma sistémica, brindando a estas instituciones el máximo reconocimiento de nuestro sistema jurídico. Las principales reformas que se proponen son las siguientes:

1. Ratificación del Senado de la República del nombramiento de los mandos de los órganos reguladores, precisando la facultad de nombramiento por el titular del Ejecutivo;
2. Creación de la figura jurídica del órgano regulador en la administración pública centralizada, en posición horizontal respecto a las secretarías de Estado;
3. Facultar al Congreso de la Unión para emitir la legislación que habrá de contener los arreglos institucionales específicos de los órganos reguladores, incluidas reglas en materia de autonomía, transparencia y rendición de cuentas; y
4. Establecer que los titulares de los órganos reguladores acudan a cualquiera de las Cámaras del Congreso a colaborar cuando se discuta un asunto de su competencia, así como informar del estado que guarda su rama cuando así lo acuerden los legisladores.

Es importante destacar que esta iniciativa establece las bases constitucionales para brindarle a los órganos reguladores un diseño institucional que les proporcione mayor autonomía y solidez institucional para que puedan desempeñar eficazmente su mandato legal.

La autonomía es la característica determinante del regulador. Este elemento presupone la pertenencia pero a la vez sana distancia respecto del gobierno. Una primera dimensión consiste en que el regulador tenga la capacidad de adoptar resoluciones sin interferencia política o subordinación hacia mandos superiores. La autonomía también se ve fortalecida en las dimensiones presupuestal y administrativa.

Diversos estudios indican que las instituciones reguladoras en el mundo tienden a ser independientes. De acuerdo con una encuesta realizada a 87 países, tanto desarrollados como en vías de desarrollo, en áreas de competencia, servicios financieros, telecomunicaciones, energía, transporte y agua, 67 por ciento de los reguladores son autónomos, es decir, son autoridades separadas del Ministerio encargado de la política del sector (United Nations Conference on Trade and Development. *Survey of infrastructure services regulators*, marzo de 2010).

Asimismo, en 2005 la OCDE realizó una reunión con expertos para revisar el diseño institucional de las agencias reguladoras dentro de los países miembros de la organización. Una de las principales conclusiones fue que los reguladores están constantemente en riesgo de ser capturados, por lo que requieren objetivos y atribuciones muy claros, así como un diseño institucional que les brinden independencia en sus decisiones y que fomente la rendición de cuentas, la transparencia y la confianza.

Destaca que la mayoría de los reguladores dentro de los países miembros de la OCDE son autoridades independientes: en el sector financiero 62 por ciento son autoridades reguladoras independientes, 35 por ciento pertenecen a una agencia ministerial y 3 por ciento son órganos consultivos independientes. En el caso de las telecomunicaciones, 72 por ciento son autoridades

independientes, 22 por ciento agencias ministeriales, 3 por ciento órganos consultivos independientes y 3 por ciento departamentos ministeriales. En el sector energía, 54 por ciento son autoridades regulatorias independientes; 18 por ciento órganos consultivos independientes; 14 por ciento departamentos ministeriales y 14 por ciento órganos consultivos independientes (OECD. *Designing independent and accountable authorities for high quality regulatory performance*, enero de 2005).

En México, la gran mayoría de los reguladores adoptan la figura de “órganos desconcentrados”, la cual es definida en el artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) como órganos administrativos jerárquicamente subordinados a las Secretarías de Estado con “facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso”. La figura fue concebida para atenuar los inconvenientes de la centralización y llevar la función administrativa fuera de la capital del país.

Los reguladores enfrentan una serie de problemas derivados de la figura de “órgano desconcentrado”. Por tratarse de órganos que forman parte de las secretarías, se enfrentan constantemente a interferencia política y tensión institucional; conflictos de interés; debilidad de interlocución, así como fragilidad y vulnerabilidad presupuestal.

Adicionalmente, debido a su naturaleza de “órganos desconcentrados”, la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió que resultan inconstitucionales la intervención del Senado de la República en los nombramientos de los comisionados, así como la obligación del regulador de entregar reportes al Congreso, principalmente por violar el principio de división de poderes (acciones de inconstitucionalidad 26/2006 y 33/2006).

Ante esta problemática, la presente Iniciativa propone crear una nueva figura que formaría parte de la administración pública centralizada, para que los reguladores tengan el mismo nivel que la Consejería del Ejecutivo Federal y las secretarías de Estado, aunque con reglas especiales en materia de autonomía, transparencia y rendición de cuentas. De esta manera, aunque con importantes grados de autonomía, los reguladores quedarían sujetos a leyes y políticas de corte transversal que garantizan una alineación a políticas generales de gobierno y a una vigilancia y tutela prudente por parte del Ejecutivo.

Es importante señalar que otros diseños institucionales como la autonomía constitucional y la descentralización, corren el riesgo de fraccionar y aislar la política regulatoria y debilitar al Estado en su capacidad de rectoría. La autonomía constitucional es un modelo de excepción para ciertas funciones políticas o sociales (con excepción de los bancos centrales). Por su parte, la descentralización, que opera bajo un sistema de jerarquía indirecta respecto del Ejecutivo, fue diseñado para el ejercicio de funciones individuales de tipo empresarial o de asistencia social. Los reguladores, en cambio, ejercen funciones que deben converger a fines comunes, por lo que resulta indispensable que exista entre ellos cierta unidad de acción y propósito, lo que se logra con la pertenencia a la administración pública centralizada.

Por último, cabe señalar que para el ejercicio de funciones de autoridad, no se requiere la personalidad jurídica y patrimonio propios, sino por el contrario, dichos atributos podrían imponer costos y cargas administrativas innecesarias.

Reformas constitucionales

Artículo 90

La presente iniciativa reforma el artículo 90 de la Constitución Política, donde se establece que la administración pública centralizada contará con órganos reguladores dotados de las atribuciones y autonomía en los términos que señalen las leyes. Con esta reforma, los reguladores gozarán de un reconocimiento jurídico al más alto nivel.

Como bien explica Gabino Fraga en *Derecho administrativo*, el propósito original de la “desconcentración administrativa” era hacer llegar la función administrativa a sitios geográficos distintos de la capital:

... se ha padecido de una centralización administrativa que hace que de todos los rumbos del país los ciudadanos tengan que ocurrir a la capital, perdiendo tiempo y dinero, a hacer largas esperas a oficinas públicas teniendo que regresar luego, simplemente con un sello en la copia de los documentos que ellos han presentado, gastados y desilusionados a los pequeños sitios donde viven a esperar, durante mucho tiempo, a veces infructuosamente, que sus asuntos sean resueltos...Para atenuar los inconvenientes de la centralización se ha recurrido a la delegación de facultades administrativas, a la desconcentración y a los convenios de colaboración con las entidades federativas.²

Hoy día, el propósito de la desconcentración es la de descongestionar el trabajo de los órganos superiores.

El desconcentrado tradicional es un método para la organización institucional, que desempeña una serie de funciones encomendadas. Involucra la repartición de una competencia original de un órgano superior en otro órgano de menor jerarquía.³ Sin embargo, los órganos reguladores fueron diseñados bajo un esquema atípico, ya que cuentan con atribuciones originarias que además no son recurribles ante los mandos superiores (con la excepción de la Cofetel), es decir, el esquema rompe con el poder de instrucción característico del “órgano desconcentrado” tradicional, aunque este último siga formando parte de la dependencia.

Cabe señalar que la creación de reguladores “autónomos” en México fue importada de otras jurisdicciones (e.g. Estados Unidos) y se estableció de forma un tanto forzada en una figura jurídica de lógica distinta. Esto, a la fecha, sigue ocasionando una serie de problemas políticos, regulatorios y jurídicos que afectan la fortaleza y funcionalidad del órgano regulador, entre otros:

- Dudas respecto del alcance del principio de “subordinación jerárquica”;
- Interferencia política de la dependencia hacia el órgano regulador;
- Tensión institucional entre la dependencia y el órgano regulador;
- Vulnerabilidad presupuestal y administrativa;
- Fragilidad de autonomía;
- Conflictos de interés o de mandato entre el órgano regulador y la dependencia; e
- Inferioridad de rango y debilidad en el poder de interlocución vertical y horizontal.

Por su parte, la figura de “organismo descentralizado” claramente responde a la función empresarial, promoción o asistencia social, pero no a la de autoridad. De hecho, la Ley Federal de

las Entidades Paraestatales señala como objeto de los “organismos descentralizados” la realización de las actividades correspondientes a las áreas estratégicas ⁴ o prioritarias, ⁵ la prestación de un servicio público o social y la obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social (sin perjuicio de otros fines establecidos en leyes específicas). Por ello, entre otras características, estos entes tienen personalidad jurídica y patrimonio propios ⁶ y funcionan conforme a esquemas de jerarquía indirecta.

Insertar las funciones regulatorias al ámbito paraestatal, además de generar costos innecesarios, trastocaría de forma importante el funcionamiento del aparato administrativo. Entre otras cosas, porque feudalizaría y fraccionaría la política regulatoria, alteraría la división de poderes y distorsionaría las responsabilidades constitucionales encomendadas al Ejecutivo. Las atribuciones de autoridad deben ser otorgadas en forma prevalente a la administración centralizada y, por su parte, los organismos descentralizados deben estar sometidos a su tutela. ⁷ Las funciones de autoridad, para conservar un mínimo de unidad de acción y propósito, deben permanecer entrelazadas, lo que se logra mediante la pertenencia a la administración pública centralizada y la sujeción a leyes y políticas de corte transversal.

El “organismo descentralizado” no ofrece un mayor nivel de autonomía, o la autonomía adecuada, cabe enfatizar que la autonomía no se logra mediante una mera nomenclatura jurídica, sino a través de un diseño institucional que abarca otros factores, como el catálogo de atribuciones, el régimen de nombramientos y la vinculación con mandos superiores e incluso con otros poderes. Además, la autonomía no constituye un fin en sí mismo y debe llegar hasta ciertos niveles, así como estar acompañada de mecanismos efectivos de transparencia y rendición de cuentas.

Entre las actuales figuras que considera el sistema jurídico no hay alguna que satisfaga las necesidades del regulador y que logre un equilibrio entre un nivel adecuado de autonomía y, al mismo tiempo, de pertenencia armónica a un gobierno.

Resulta no únicamente factible sino necesaria la creación de una nueva figura jurídica insertada a rango constitucional para el órgano regulador, cuya organización y funcionamiento serían instaurados mediante las leyes que para tal efecto emita el Congreso de la Unión, tal y como esboza la propuesta de reforma al artículo 73 constitucional.

El reconocimiento del regulador a nivel constitucional permitirá que éste goce de reconocimiento jurídico al más alto nivel. Dicho reconocimiento es necesario para ubicar al órgano regulador a la par de los otros integrantes de la administración pública federal centralizada y, sobre todo, para dotar a dicha figura de ciertos arreglos institucionales especiales.

Artículo 76

En el artículo 76 se establece como facultad exclusiva del Senado de la República la ratificación de los nombramientos de los mandos individuales o colegiados de los órganos reguladores.

Lo anterior establece esquemas de colaboración entre poderes, así como pesos y contrapesos que procuren el nombramiento de los mexicanos más aptos. En particular, la fórmula propuesta sería reglamentada en leyes secundarias, que deberían de establecer un sistema eficaz que evite bloqueos políticos y genere incentivos sanos a los poderes involucrados.

El requisito de ratificación senatorial fortalecería políticas de Estado y fomentaría una discusión abierta sobre los nombramientos, donde el perfil se torne más valioso que la confianza política.

Salvo casos aislados, el requisito ha funcionado con éxito en los casos previstos por la fracción II del artículo 76 constitucional, como son el procurador general de la República, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales.

Cabe señalar que la reforma que se plantea superaría las tesis de jurisprudencia emitidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el sentido que la participación del Senado de la República en los nombramientos de los Comisionados de la CFC y Cofotel (y, por ende, de cualquier otro organismo desconcentrado) son inconstitucionales, por tratarse de facultades que no estaban expresamente establecidas en el texto constitucional.⁸

Artículos 89, 92 y 93

Para fortalecer y complementar la ratificación de los nombramientos por parte del Senado de la República, a que se refiere la propuesta de reforma al artículo 76, es necesario modificar también el artículo 89 para hacer explícito que el presidente de la República nombrará a los mandos individuales o colegiados de los órganos reguladores con aprobación correspondiente del Senado, es decir, armonizar la validación senatorial en los nombramientos con la facultad presidencial en ese ámbito.

Asimismo, resulta favorable y necesario fortalecer la autonomía del órgano regulador, por ello se propone incorporarles a la figura del refrendo de manera extensiva, para lo cual se requiere reformar el artículo 92. Con ello, todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del presidente deberán estar firmados por el titular del órgano regulador, cuando la materia sí lo exija.

Para dar soporte constitucional a la rendición de cuentas de los titulares de los órganos reguladores, se propone reformar el artículo 93 para que el Congreso de la Unión pueda convocar a sus titulares cuando así lo acuerden. Lo anterior, para establecer un sano contrapeso que permita una evaluación objetiva de desempeño sobre metas previamente proyectadas. De este modo, queda obligada la autoridad a justificar sus decisiones más allá de lo legal, lo que desde luego incide en el desempeño del órgano regulador. Asimismo, esta medida permite mitigar riesgos de captura regulatoria y fomenta el privilegio del interés público. Particularmente, las decisiones de alto impacto en el interés colectivo deben someterse al escrutinio público y al imperio de la razón. En su conjunto, las acciones propuestas caminan en esa dirección.

Reformas de las leyes secundarias

Es importante destacar que los integrantes de la Comisión Especial para la Competitividad presentamos, el 1 de marzo de 2011, una iniciativa que fortalece, de forma integral, la figura del órgano regulador en México. Esta nueva figura se instrumenta, principalmente, mediante un nuevo capítulo II Bis en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el que establece una serie de reglas comunes en materia de autonomía, régimen de nombramientos, transparencia, rendición de cuentas y revisión jurisdiccional:

- Se establece que los órganos reguladores contarán con autonomía técnica, operativa, de gestión, de decisión y presupuestal. Incluso, se plantea la posibilidad de que emita su reglamento interior.
- Se plantea un régimen de elegibilidad común para todos los órganos reguladores, que privilegie los atributos cualitativos así como la experiencia afín y comprobada de los individuos propuestos.

- Se especifica que las decisiones de los órganos reguladores serán recurribles ante el propio órgano o directamente ante el Poder Judicial de la Federación, en tribunales especializados de regulación económica.
- En materia de transparencia y rendición de cuentas, se establece la presentación de un plan de trabajo de forma bianual así como un informe de desempeño, ambos de naturaleza pública, que tendrían que presentarse ante el titular del Ejecutivo y el Congreso de la Unión.
- Se consideran una serie de mecanismos en materia de difusión y transparencia, como la obligación de hacer públicas las decisiones, incluyendo los votos particulares y actas de sesión; sistematizar y publicar de los criterios administrativos; publicar cuando menos trimestralmente una gaceta para fines informativos; y realizar acciones tendentes a difundir el mandato del órgano regulador.
- Se fortalece el poder materialmente legislativo del órgano regulador para que, en el ámbito de su competencia, emita normas administrativas de carácter general (subordinadas a leyes y reglamentos). Esto permite una aplicación más eficaz y predecible de normas legales que, por regular fenómenos dinámicos, necesariamente establecen conceptos amplios.
- Se incorpora una serie de disposiciones legales encaminadas a promover el trabajo interinstitucional entre los órganos reguladores, incluyendo la compartición de información, la asistencia recíproca y la celebración de reuniones.

Sin embargo, estas reformas dependen de la aprobación de las modificaciones al texto constitucional. Por ello, y para concretar la transformación a nuestro marco jurídico en materia de órganos reguladores, la presente iniciativa considera un artículo transitorio para que en un plazo no mayor a 180 días después de publicadas las reformas constitucionales, el Poder Legislativo realice las adecuaciones a las leyes secundarias que correspondan, principalmente a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Estamos en presencia de mercados ineficientes, altísimos niveles de concentración económica, disparidad en la distribución de riqueza, consumidores desprotegidos, servicios públicos caros y deficientes, así como barreras artificiales a la entrada que inhiben de forma sistémica la actividad económica. Las instituciones actuales son incapaces de impedirlo.

La adopción de las reformas propuestas en el marco legal representaría un considerable fortalecimiento de las capacidades institucionales del Estado mexicano, particularmente tratándose de la rectoría económica.

Igualmente representa una alternativa robusta y factible en la misma tesitura que diversos proyectos legislativos que han venido emergiendo con la intención de reconfigurar la política regulatoria o dotar de arreglos especiales a los órganos reguladores para que puedan desempeñar en mejores condiciones sus funciones.

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

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

Artículo Único. Se **adicionan** la fracción XXIX-P al artículo 73 y un segundo párrafo al 90, y se **reforman** la fracción II del artículo 76 y los artículos 92 y 93 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 73. El Congreso tiene facultad

I. a XXIX-O. ...

XXIX-P. Para expedir leyes que establezcan la organización y el funcionamiento de los órganos a que se refiere el párrafo segundo del artículo 90 de esta Constitución.

...

Artículo 76. Son facultades exclusivas del Senado

I. ...

II. Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga del procurador general de la República, ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, **mandos unipersonales o colegiados de los órganos a que se refiere el párrafo segundo del artículo 90 de esta Constitución**, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga;

III. a XII. ...

...

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

I. y II. ...

III. Nombrar a los ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales y a los **mandos individuales o colegiados de los órganos a que se refiere el párrafo segundo del artículo 90 de esta Constitución** con aprobación del Senado;

IV. a XX. ...

Artículo 90. La administración pública federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la federación que estarán a cargo de las secretarías de Estado y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo federal en su operación.

La administración pública centralizada contará con órganos reguladores dotados de las atribuciones y autonomía en los términos que señalen las leyes.

...

Artículo 92. Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del presidente deberán estar firmados por el secretario de Estado **o el titular del órgano regulador a que se refiere el párrafo**

segundo del artículo 90 de esta Constitución, a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos.

Artículo 93. ...

Cualquiera de las Cámaras podrá convocar a los secretarios de Estado, a los **titulares de los órganos reguladores a que se refiere el párrafo segundo del artículo 90 de esta Constitución**, al procurador general de la República, a los directores y administradores de las entidades paraestatales, así como a los titulares de los órganos autónomos, 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.

...

Transitorios

Primero. El presente decreto entrará en vigor 90 días después de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. A partir de la entrada en vigor del presente decreto, el Congreso de la Unión tendrá 180 días para realizar las reformas a los ordenamientos jurídicos relacionados con la materia a que alude el presente decreto.

Notas

1 OCDE. *Estudios económicos de México*, 2007, <http://www.oecd.org/dataoecd/19/22/39425991.pdf>

2 Fraga, Gabino. *Derecho administrativo*, Porrúa, cuadragésima segunda edición, México (2002).

3 *Nuevo derecho administrativo*, Sergio Valls Hernández y Carlos Matute González, Porrúa (2004).

4 Las que señala el artículo 28 constitucional: correos, telégrafos y radiotelegrafía; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radiactivos y generación de energía nuclear; electricidad y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión.

5 Según el artículo 28 constitucional, la comunicación vía satélite y los ferrocarriles son áreas prioritarias para el desarrollo nacional. Sin embargo, las áreas prioritarias no están listadas de forma limitativa. El mismo precepto constitucional establece que el Estado “contará con los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las actividades de carácter prioritario donde, de acuerdo con las leyes, participe por sí o con los sectores social y privado”. Asimismo, dispone que “se podrán otorgar subsidios a actividades prioritarias, cuando sean generales, de carácter temporal y no afecten sustancialmente las finanzas de la nación”. Por su parte, la Ley Federal de las Entidades Paraestatales define las *áreas prioritarias* como las que tiendan a la “satisfacción de los intereses nacionales y necesidades populares”.

6 Lo que permite, por ejemplo, establecer relaciones jurídicas patrimoniales para la realización de un propósito fundamentalmente económico.

7 *Derecho administrativo*, José Roldán Xopa, Oxford (2008).

8 Acción de inconstitucionalidad 26/2006. Senadores integrantes de la Quincuagésima Novena Legislatura del Congreso de la Unión, 7 de junio de 2007. Mayoría de ocho votos. Ausente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Disidente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Impedido: José Ramón Cossío Díaz. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretarias: Andrea Zambrana Castañeda, Lourdes Ferrer Mac-Gregor Poisot y María Estela Ferrer Mac Gregor Poisot.

Registro número 170838. Localización: Novena época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXVI, diciembre de 2007. Página 965. Tesis P/J 62/2007. Jurisprudencia. Materia(s): Constitucional, administrativa. Acción de inconstitucionalidad 33/2006. Procurador General de la República. 10 de mayo de 2007. Mayoría de nueve votos. Ausente: José de Jesús

Gudiño Pelayo. Disidente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretarios: Constanza Tort San Román y Alejandro Cruz Ramírez.

Registro número 170846. Localización: Novena época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXVI, diciembre de 2007. Página 957. Tesis P./J. 115/2007. Jurisprudencia. Materia(s): Constitucional, administrativa.

Sede de la Comisión Permanente, a 6 de julio de 2011.

Diputados: Alberto Cinta Martínez (PVEM), Vidal Llerenas Morales (PRD), Norma Sánchez Romero (PAN), Armando Ríos Piter (PRD), Mario Alberto di Costanzo Armenta (PT), César Daniel González Madrugá (PAN), Manuel Ignacio Acosta Gutiérrez (PRI), Melchor Sánchez de la Fuente (PRI), Jorge Alberto Juraidini Rumilla (PRI) (rúbricas).

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Julio 6 de 2011.)

QUE CREA EL ARTÍCULO 49 BIS DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, RECIBIDA DEL DIPUTADO JORGE ANTONIO KAHWAGI MACARI, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE NUEVA ALIANZA, EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 6 DE JULIO DE 2011

Jorge Antonio Kahwagi Macari, diputado federal, 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, 78, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 55, fracción II, 56, 60, 63, 64 y 179 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, presenta ante esta soberanía la iniciativa con proyecto de decreto por el que se crea el artículo 49 Bis de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

En septiembre de 2006, el entonces presidente electo Felipe Calderón Hinojosa declaraba: “Es mi propósito mantener una relación estrecha, respetuosa y de comunicación fluida, franca y abierta con el Congreso de la Unión y con todos y cada uno de los legisladores que lo integran”. Casi 5 años después el presidente Calderón se reunió sólo dos veces de forma institucional, y muy breve, con el Congreso de la Unión. La primera en su toma de protesta como presidente y la segunda durante su primer Informe de Gobierno.

Hay quienes pueden considerar que en un sistema político democrático, no es necesario sentarse en una misma mesa para llegar a acuerdos en beneficio del país que se gobierna. Por tanto, dicen algunos, la comunicación entre poderes puede ser a través de los medios de comunicación o por vías indirectas de transmisión de información como los emisarios, y que de esa forma se pueden presentar y dar a conocer las agendas de los actores y también así se pueden sentar las bases de la cooperación. Otros más opinan que las condiciones no están dadas para el dialogo entre poderes en un sistema presidencial como el nuestro, que por lo contrario, están puestas solo para la confrontación. Estos últimos pudieran tener razón, por ello consideramos que una nación como la nuestra, necesita transitar del esquema del conflicto y la no cooperación, a uno que incluya al menos la construcción de un dialogo y el establecimiento de una agenda de Estado de tipo operativa en materia de coordinación, articulación y evaluación de acciones en temas de interés nacional

En los regímenes presidenciales, el principio de separación y división de poderes y la elección separada del jefe del Estado y el Poder Legislativo, es necesario para la gobernabilidad de un país y sin duda brinda incentivos en el quehacer político cotidiano. No hay que olvidar que sólo en el presidencialismo se pueden dar los gobiernos sin mayoría parlamentaria, también llamados gobiernos divididos, circunstancia en la que el partido o coalición del jefe del gobierno no es la misma que el bloque o coalición mayoritaria del Legislativo.

La separación de poderes implica también la relativa autonomía de las instituciones que ejercen determinadas funciones dentro del sistema político, un modelo en el que se comparten poderes ya que éstos no son recíprocamente independientes en todos los aspectos. Por ejemplo: a pesar de las variaciones procedimentales que pudiera existir, para la aprobación de las leyes o los tratados internacionales se necesita el visto bueno de los dos poderes. En el presidencialismo, es el Legislativo que, como es natural, hace la discusión y correcciones de las leyes mediante debates en una o dos cámaras, según el caso. Después pasa el proyecto al presidente quien puede aprobarlo

para que la ley comience a regir, o puede negar el proyecto de ley por completo o introducir modificaciones para que el Congreso las incluya o rechace.

No obstante el régimen presidencialista —sobre todo el modelo latinoamericano— intensifica otros conflictos, que en otro sistema como el parlamentario, no serían tan pronunciados. Algunos de estos conflictos están ligados de forma directa y otros de forma indirecta a las propias deficiencias procedimentales del régimen presidencialista tradicional como son la duración rígida del periodo presidencial, el financiamiento de las campañas electorales que genera lealtades ajenas a los partidos y a los electores, el desorden en el sistema de partidos, el conflicto crónico entre el ejecutivo y el legislativo, y algunos límites constitucionales impuestos sobre el Poder Ejecutivo.

Sin embargo, el problema lo queremos plantear en otros términos. No deseamos hablar de las virtudes del parlamentarismo frente al presidencialismo, o cuestionar el problema por el tipo de relación existente entre el Ejecutivo y el Legislativo propio de los regímenes presidenciales, ya que ese es un problema ampliamente estudiado y que tiene diferentes vertientes para resolverlo. Lo que nosotros buscamos es plantear una nueva relación de tipo operativa entre ambos poderes, que sea funcional y que supere los tradicionales candados que tienen ambos poderes para cooperar.

En definitiva, a pesar de que el Poder Ejecutivo y el Legislativo tienen sus respectivas cuotas de poder, autonomía en su funcionamiento y legitimidad, y está claro que el uno necesita del otro para funcionar, es un hecho que hay una falta de colaboración entre los dos poderes, que da lugar a la llamada pugna o conflicto de poderes y que puede alcanzar dimensiones negativas para el país. Eso redundará en su ineficacia y en la incomprensión social de la importante labor que deben desempeñar los Poderes de la Unión en beneficio del desarrollo del país, que al final de cuentas es una responsabilidad compartida.

Por ello nuestra propuesta se centra en crear un espacio entre ambos poderes que dé lugar al diálogo y la construcción de una agenda de tipo operativa para articular acciones y donde la responsabilidad y los costos de esas acciones sean compartidas. Ejercicios de esta naturaleza los hemos tenido en el país sobre todo entre gobierno y sociedad, pero no entre poderes. Tan sólo hace unas semanas se dio un encuentro entre el gobierno, con su gabinete, y miembros de la sociedad para revisar el tema de la seguridad. ¿Por qué entonces no se pueden sentar los poderes de la unión para ser corresponsables en los temas de interés nacional? La división de poderes no encuentra justificación si ambos sirven para obstaculizarse, por ello hay que replantear este principio y ponerlo en nuestra carta magna.

Lo que hay que replantear es la obligación de todos los poderes a cooperar encontrando puntos de convergencia y sinergia. Lo que pasa es que todos han visto crecer sus obligaciones, sin embargo, dichas tareas no parecen haberse distribuido equitativamente o asumidas de forma seria, ya que por un lado una porción de las mismas han sido confiadas al Poder Ejecutivo y por el otro la intervención del gobierno (de forma eficaz o ineficaz) parece haber destruido el equilibrio existente entre los diversos poderes públicos.

El propósito no es crear otro control legislativo para el examen y evaluación de la gestión pública del gobierno. No se trata de mecanismos de control político, o de un control estrictamente jurídico. Eso ya sucede con la glosa anual del informe de gobierno donde los secretarios acuden al Congreso para presentar, bajo protesta de decir la verdad, los resultados y avances del año en turno, y por el otro lado los legisladores los cuestionan o porque no cumplieron o porque no dan toda la información. Esto ha sido un diálogo muy poco productivo para la vida nacional porque no hay

corresponsabilidad en las acciones y al final del día no hay consecuencias de la información dada (o lo que no se dijo) durante la glosa.

Muchas de las críticas a los regímenes presidenciales se han centrado en la falta de mecanismos apropiados de cooperación y de rendición de cuentas en la política cotidiana, especialmente de la llamada responsabilidad horizontal, es decir, de la responsabilidad que también tienen los poderes de la unión para emprender acciones muy concretas, que van desde el control rutinario hasta sanciones legales en relación con actos u omisiones de otros agentes o agencias del Estado. Esta labor ya está considerada en la Constitución y es cierto que no funcionan de manera adecuada, por ello hay que ampliarla para que no solo sea un asunto de “premio o garrote”, sino una cooperación sistémica en donde todos sean corresponsables de una agenda operativa que fue pactada por los interesados.

La diferencia es muy simple. En el primer caso del “premio o garrote” tenemos los actuales mecanismos de control y evaluación que llevamos a cabo. Aquí el Ejecutivo dicta una política de gobierno, que es una facultad exclusiva de este poder, y los demás poderes de la unión son meros espectadores de esta política. Después cuando viene el momento de analizar, el Poder Legislativo reclama al Ejecutivo todo aquello que faltó de su política de gobierno y ambos entran en una franca confrontación. En el segundo caso, el que proponemos, es que la facultad de expedir una política de gobierno siga siendo exclusiva del Ejecutivo, pero que ambos poderes definan una agenda operativa con compromisos para ambas partes. Esta agenda no afecta la agenda propia del poder ejecutivo ni la agenda del poder legislativo, es una nueva diseñada por ambos.

Lo importante es revalorizar un conjunto de rasgos que pueden hacer que la relación existente entre el Ejecutivo y el Legislativo tenga capacidad operativa para cristalizar propósitos en acciones y brinde elementos funcionales a fin de estar en condiciones de realizar una evaluación adecuada de las políticas de Estado

Finalmente, el sistema presidencialista tiene marcadas debilidades que influyen poderosamente en la relación Ejecutivo-Legislativo y sobre acciones operativas de los programas de gobierno que no llegan a concretarse porque no hay corresponsabilidad en el plan. No le otorga ni al jefe del Ejecutivo, ni al Poder Legislativo, los medios que se supone deberían tener para llevar a cabo, al primero, su política de gobierno, y al segundo para ser un peso y contrapeso eficiente del Ejecutivo.

Por ello, se dice que éste sistema lleva a frustraciones entre los ocupantes del cargo, que piensan que debieran poder implementar su programa; entre los congresistas, que piensan que no deberían estar sujetos a las políticas presidenciales que conducen al país a la ruina; y entre el público, que no comprende cuál es la dirección que siguen las autoridades públicas.

Lo importante es superar las deficiencias del propio sistema y no subestimar los problemas producto de las prácticas cotidianas del presidencialismo. Por ello tenemos esta situación en la cual el Ejecutivo y el Legislativo no se han reunido de manera formal y directa en casi 5 años. Por el contrario, hay que enfatizar la necesidad de buscar medios eficaces para resolver tales efectos, minimizar las fuentes del conflicto y revisar aquellos procedimientos que puedan incidir sobre la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo.

Por las consideraciones expuestas y fundadas, en mi calidad de integrante del Grupo Parlamentario de Nueva Alianza, someto a la consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se crea el artículo 49 Bis de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Único. Se crea el artículo 49 Bis de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 49 Bis. Los Poderes Federales Legislativo y Ejecutivo se reunirán anualmente en el mes de octubre para establecer la agenda operativa de Estado en materia de coordinación y articulación de acciones en temas de interés nacional.

Por el lado del Legislativo, en la reunión participarán los presidentes en turno de la Mesa Directiva de ambas Cámaras, los presidentes en turno de la Junta de Coordinación Política de ambas cámaras y los líderes de cada una de las bancadas representadas en el Congreso de la Unión.

Por el Lado del Ejecutivo, en la reunión participará el titular del Ejecutivo, así como los secretarios de Estado que éste designe.

La reunión funciona como un espacio de vinculación, consulta, deliberación, evaluación y concertación para impulsar el desarrollo nacional a través de una agenda operativa de Estado.

Artículo Transitorio

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

Dado en Senado de la República, sede de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, a 6 de julio de 2011.

Diputado Jorge Antonio Kahwagi Macari (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Julio 6 de 2011.)

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 65 Y 66 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, RECIBIDA DEL DIPUTADO CARLOS ALBERTO PÉREZ CUEVAS, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN, EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 13 DE JULIO DE 2011

El suscrito, diputado federal Carlos Alberto Pérez Cuevas, de la LXI Legislatura del honorable Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, somete a consideración de esta soberanía iniciativa con proyecto de decreto que pretende reformar los artículos 65 y 66 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a efecto de ampliar los periodos ordinarios de sesiones del Congreso de la Unión.

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

Exposición de Motivos

El concepto de ley como expresión de la voluntad institucional del Parlamento se caracteriza frente a las demás formas de producción jurídica, tanto por un procedimiento especialmente calificado, como por la intervención de unos órganos especializados y legitimados. ¹ El Congreso de la Unión tiene la facultad de transformar al derecho positivo mexicano y con ello la enorme responsabilidad de trabajar para que las leyes respondan a las necesidades que tiene el País, fomentando su evolución y crecimiento.

Las Cámaras que componen al Congreso, funcionan mediante la celebración de sesiones. Una sesión es la reunión de la Cámara de Diputados o de Senadores para conocer y discutir los asuntos que, de acuerdo a la Constitución les competen. ²

Dichas sesiones se dan en el marco de un calendario determinado, denominado periodo ordinario, en el cual cada una de las Cámaras se reúne en pleno para ocuparse del estudio, discusión y votación de las iniciativas de ley que se les presenten y de la resolución de los demás asuntos que les corresponden, conforme a la Constitución. ³

Ciertamente la duración de los periodos legislativos debe ser acorde a las necesidades de cada Estado, sin embargo encontramos referentes internacionales que permiten ver las experiencias en otros Congresos.

Por ejemplo, Argentina en su artículo 63 constitucional dispone que las Cámaras se deben reunir en sesiones ordinarias desde el primero de marzo hasta el 30 de noviembre, es decir un solo periodo de nueve meses.

Brasil, establece en su artículo 57 de su Constitución que el Congreso Nacional se reunirá anualmente en la capital federal, del 15 de febrero al 30 de junio y del 1 de agosto al 15 de diciembre, es decir nueve meses en dos periodos ordinarios.

Colombia en el artículo 138 de su ley fundamental señala que el Congreso, por derecho propio, se reunirá en sesiones ordinarias, durante dos periodos por año, que constituirán una sola legislatura.

El primer periodo de sesiones comenzará el 20 de julio y terminará el 16 de diciembre; el segundo el 16 de marzo y concluirá el 20 de junio, un total de nueve meses de sesión

En España, de acuerdo al artículo 73 constitucional, las Cámaras se reunirán anualmente en dos periodos ordinarios de sesiones: el primero, de septiembre a diciembre, y el segundo, de febrero a junio, que suman un tiempo de nueve meses.

Francia en su artículo 28 de la norma suprema dicta que el Parlamento se reunirá de pleno derecho en un solo periodo ordinario de sesiones que comienza el primer día laborable de octubre y termina el último día laborable de junio, aunque no puede exceder de 120 sesiones por periodo, en un lapso de nueve meses.

Uruguay en el artículo 104 de su Constitución establece que la asamblea general empezará sus sesiones el primero de marzo de cada año, sesionando hasta el 15 de diciembre, o sólo hasta el 15 de septiembre, en el caso de que haya elecciones, debiendo entonces la nueva Asamblea empezar sus sesiones el quince de febrero siguiente.

Por su parte en México también han existido distintas épocas para el desarrollo del trabajo parlamentario. Las sesiones ordinarias del Congreso de la Unión, desde una perspectiva histórica, han sido modificadas en cuanto su duración a través del tiempo y las circunstancias específicas del País.

En el México independiente, específicamente en la Constitución de 1824, se acordó un periodo único de sesiones ordinarias que abarcaba del primero de enero al 15 de abril con la posibilidad de prorrogarse hasta por treinta días. Por su parte, la Constitución Política de la República Mexicana promulgada en 1857, en su artículo 62, previó dos periodos ordinarios de sesiones, el primero comenzaba el 16 de septiembre y concluía el 15 de diciembre, además era improrrogable, mientras que el segundo periodo se inauguraba el primero de abril y terminaba el 31 de mayo.

La Constitución de 1917, contempló únicamente la existencia de un periodo ordinario de sesiones, el cual iniciaba el primero de septiembre y tenía como fecha límite al 31 de diciembre del mismo año. En este periodo de sesiones ordinarias se trataban los asuntos concernientes a la revisión de la cuenta pública, el examen, discusión y aprobación del presupuesto, así como de los impuestos necesarios para cubrirlos y, por último, para conocer de las iniciativas de ley que se presentarán.

En 1977 se reformaron los artículos 65 y 66 constitucionales, ampliando los temas y asuntos que pueden ser tratados por el Congreso de la Unión dejando de enlistarlos y encuadrarlos como materias únicas.

En 1986 se retoma la fórmula para que el Congreso de la Unión se reúna por dos periodos ordinarios de sesiones para el desahogo de los asuntos de su competencia, fijando como fecha de inicio de este segundo periodo el día 15 de abril. Esta situación fue acotada con las reformas de 1993 en las que se delimita el primer periodo de sesiones ordinarias para que iniciaran el primero de septiembre y que no se prolongaran más allá del 15 de diciembre del mismo año, término que podrá prorrogarse hasta el 31 de diciembre cuando el presidente de la República iniciara su encargo. El segundo periodo iniciaría el 15 de marzo y no podría extenderse más allá del 30 de abril. ⁴

Finalmente en 2004 se dio la última reforma en el tema, cuando se modificó el artículo 65 constitucional, para establecer que a partir del primero de febrero de cada año se celebrará el segundo periodo de sesiones ordinarias.

La lógica de todas las reformas citadas fue adecuar los tiempos del Congreso a las necesidades que imperaban en la Nación, es decir respondieron a su realidad histórica y precisamente es en estos momentos que tenemos una realidad compleja, donde la economía internacional influye en la economía interna de los estados, con una lucha incesante del estado contra la delincuencia organizada, un fuerte pluralismo político, una dinámica social cambiante y un desarrollo democrático en plenitud, necesitamos adecuar nuevamente los tiempos parlamentarios, ampliando el tiempo en que se sesiona de forma ordinaria por ambas Cámaras.

En tal tesitura, proponemos ampliar concretamente el segundo periodo ordinario de sesiones, para que inicie el quince de enero, y pueda prolongarse hasta del 15 de agosto siguiente, en lugar del día 30 de abril, como dispone actualmente la norma suprema.

Así el primer periodo de sesiones duraría tres meses y quince días, en tanto que el segundo periodo duraría hasta siete meses, para comprender un total de diez meses y quince días de trabajos ordinarios del Congreso, los cuales consideramos son necesarios en la dinámica actual de nuestro Congreso, para generar las condiciones que permitan una mayor productividad legislativa.

Se trata de una respuesta puntual al sentir social, pues los periodos de receso han generado una opinión pública desfavorable, dando una imagen de improductividad, resultado de la baja intensidad en el trabajo que se da en comisiones.

Es pues que se trata de una iniciativa fundamental en la reforma modernizadora del Congreso de la Unión y que conlleva un alto impacto al funcionamiento jurídico y político del Estado mexicano, por lo que resulta urgente su discusión y definición dentro del marco ya expuesto.

Los legisladores entendemos que nuestro encargo reviste una vital relevancia en el desarrollo de México, adaptarnos y trabajar enfrentando todo reto que se nos presenta, no es una prerrogativa, sino una obligación que debemos cumplir de forma pronta y puntual.

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

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

Artículo Único. Se reforman los párrafos primeros de los artículos 65 y 66 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 65. El Congreso se reunirá a partir del 1 de septiembre de cada año para celebrar un primer periodo de sesiones ordinarias y a partir **del 15 de enero** de cada año para celebrar un segundo periodo de sesiones ordinarias.

...

...

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 **15 de agosto** del mismo año.

...

Transitorios

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

Artículo Segundo. El Congreso de la Unión dispondrá lo necesario para adecuar las leyes secundarias respectivas en un término máximo de noventa días, contados a partir de la fecha de publicación del presente decreto.

Notas

1 Mora Donato, Cecilia, *Cambio político y legitimidad funcional*. Porrúa, México, 2006.

2 Moto Salazar, Efraín, *Elementos de derecho*, Porrúa, México, DF, 2007.

3 Ídem.

4 Salazar Abaroa, Enrique Armando, *Derecho político parlamentario*, Porrúa, México, 2005.

Salón de sesiones de la Comisión Permanente, a 13 de julio de 2011.

Diputado Carlos Alberto Pérez Cuevas (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Julio 13 de 2011.)

QUE REFORMA Y ADICIONA EL ARTÍCULO 133 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, RECIBIDA DEL DIPUTADO ARTURO ZAMORA JIMÉNEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI, EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 13 DE JULIO DE 2011

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, con fundamento en el artículo 71, fracción II, y 78 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 55, fracción II, 176 y 179 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos vigente, por lo que se refiere al funcionamiento de la Comisión Permanente, y de conformidad con lo dispuesto en los artículos 6o., fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a consideración del pleno de esta soberanía iniciativa con proyecto de decreto por virtud del cual se reforma y adiciona el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con base en la siguiente

Exposición de Motivos

La Constitución puede definirse como “el ordenamiento jurídico fundamental, escrito o no, de un Estado soberano, que contiene las disposiciones fundamentales de éste, y que establece las bases para su gobierno y para la organización de sus instituciones, así como el reconocimiento de los derechos y libertades fundamentales del pueblo.”¹

El sistema jurídico mexicano tradicionalmente encontró sustento teórico en la construcción escalonada del ordenamiento jurídico sostenida por Hans Kelsen, quien señalaba que la constitución en su sentido material debería entenderse como “la norma o normas positivas que regulan la producción de normas jurídicas generales”,² ya fuera que ésta norma superior tuviera forma escrita o se tratase de normas no escritas producidas consuetudinariamente. Esto es, la norma superior prescribe el procedimiento mediante el cual se produce otra norma, y en ocasiones también señala o limita el contenido de la nueva norma.

Esto dio sustento al principio de supremacía constitucional, que se deduce de que es la Constitución la que crea los poderes públicos, delimita sus funciones, establece los procedimientos legislativos, regula la celebración y ratificación de tratados internacionales, reconoce los derechos fundamentales e incorpora los valores esenciales del pueblo, así entonces en nuestra Constitución el artículo 133 establece:

Artículo 133. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces 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.

Este artículo se plasmó y atinadamente interpretó en el sentido de que la Constitución se encontraba en un plano superior, en tanto que las leyes federales y los tratados internacionales se encontraban en un sustrato inferior y entre éstas al mismo nivel.

En función de la interpretación jurisdiccional de la norma fundamental, la Suprema Corte de Justicia de la Nación consideró conveniente abandonar este criterio, adoptando en el año de 1999 la siguiente tesis de jurisprudencia:

Tratados internacionales. Se ubican jerárquicamente por encima de las leyes federales y en un segundo plano respecto de la Constitución Federal.

Persistentemente en la doctrina se ha formulado la interrogante respecto a la jerarquía de normas en nuestro derecho. Existe unanimidad respecto de que la Constitución Federal es la norma fundamental y que aunque en principio la expresión "... serán la Ley Suprema de toda la Unión ..." parece indicar que no sólo la Carta Magna es la suprema, la objeción es superada por el hecho de que las leyes deben emanar de la Constitución y ser aprobadas por un órgano constituido, como lo es el Congreso de la Unión y de que los tratados deben estar de acuerdo con la Ley Fundamental, lo que claramente indica que sólo la Constitución es la Ley Suprema. El problema respecto a la jerarquía de las demás normas del sistema, ha encontrado en la jurisprudencia y en la doctrina distintas soluciones, entre las que destacan: supremacía del derecho federal frente al local y misma jerarquía de los dos, en sus variantes lisa y llana, y con la existencia de "leyes constitucionales", y la de que será ley suprema la que sea calificada de constitucional. **No obstante, esta Suprema Corte de Justicia considera que los tratados internacionales se encuentran en un segundo plano inmediatamente debajo de la Ley Fundamental y por encima del derecho federal y el local. Esta interpretación del artículo 133 constitucional, deriva de que estos compromisos internacionales son asumidos por el Estado mexicano en su conjunto y comprometen a todas sus autoridades frente a la comunidad internacional;** por ello se explica que el Constituyente haya facultado al presidente de la República a suscribir los tratados internacionales en su calidad de jefe de Estado y, de la misma manera, el Senado interviene como representante de la voluntad de las entidades federativas y, por medio de su ratificación, obliga a sus autoridades. Otro aspecto importante para considerar esta jerarquía de los tratados, es la relativa a que en esta materia no existe limitación competencial entre la Federación y las entidades federativas, esto es, no se toma en cuenta la competencia federal o local del contenido del tratado, sino que por mandato expreso del propio artículo 133 el presidente de la República y el Senado pueden obligar al Estado mexicano en cualquier materia, independientemente de que para otros efectos ésta sea competencia de las entidades federativas. Como consecuencia de lo anterior, la interpretación del artículo 133 lleva a considerar en un tercer lugar al derecho federal y al local en una misma jerarquía en virtud de lo dispuesto en el artículo 124 de la Ley Fundamental, el cual ordena que "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.". No se pierde de vista que en su anterior conformación, este Máximo Tribunal había adoptado una posición diversa en la tesis P. C/92, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Número 60, correspondiente a diciembre de 1992, página 27, de rubro: "Leyes federales y tratados internacionales. Tienen la misma jerarquía normativa."; sin embargo, este Tribunal Pleno considera oportuno abandonar tal criterio y asumir el que considera la jerarquía superior de los tratados incluso frente al derecho federal.³

En función de lo anterior, se modificó el criterio para determinar la jerarquía normativa, sobreponiendo los tratados internacionales a las leyes federales, siempre que hubiesen sido suscritos y ratificados de conformidad con la norma constitucional. Esto es, en tanto que los tratados sean celebrados conforme a las normas que rigen la suscripción respectiva por el Ejecutivo Federal y su ratificación por el Senado de la República, se asume su constitucionalidad en tanto esta no sea cuestionada ante los tribunales competentes.

Tratados internacionales. Deben presumirse apegados al texto constitucional hasta en tanto se demuestre su inconstitucionalidad en la vía procedente.

El artículo 128 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece la obligación de todo servidor público de protestar guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen; obligación que recae, en el caso de los tratados internacionales, entre otros, en el Presidente y en los miembros del Senado de la República, por lo que los actos provenientes de dichos servidores se presumen constitucionales hasta en tanto se pruebe su inconstitucionalidad ante los Tribunales de la Federación o su ilegalidad ante los Tribunales Contenciosos Administrativos. Así, basta que un tratado internacional lo firme el Ejecutivo, por sí o por conducto de plenipotenciario facultado, lo apruebe el Senado y se publique en el Diario Oficial de la Federación, para presumir que es acorde con la Constitución Federal, en el entendido de que esta presunción legal subsistirá hasta en tanto se declare la inconstitucionalidad o ilegalidad correspondiente por el órgano competente y en vía idónea.⁴

De esta manera, los tratados internacionales adquirieron en su interpretación una nueva dimensión como fuente de derechos que deben ser observados y protegidos por todas las autoridades nacionales.

En otro orden, la doctrina constitucional contemporánea ha abandonado la rigidez del positivismo jurídico, reconociendo la existencia de derechos inherentes a la persona, independientemente de que estos se encuentren consagrados de manera literal en el texto constitucional, es decir, atiende a los valores contenidos en la norma suprema para inferir e interpretar los derechos fundamentales, así como los principios que deben regir en la organización del estado en su conjunto.

Sólo de esta manera una constitución puede ejercer su función integradora de las distintas aspiraciones de los factores reales de poder que intervienen en su creación y modificación.

Cabe señalar que en fechas recientes se han aprobado dos reformas constitucionales de gran impacto en el sistema jurídico mexicano. La primera⁵ consistió en una reforma a la institución del juicio de amparo, permitiendo la protección de derechos colectivos o difusos en función del interés legítimo, así como la posibilidad de otorgar efectos *erga omnes* a las resoluciones que determinen la inconstitucionalidad de una norma y obliga al legislador a realizar la adecuación de aquella norma declarada inconstitucional.

Asimismo, esta reforma instituye determinado la posibilidad de invocar los derechos humanos consagrados en los tratados internacionales en los juicios de garantías, de conformidad con el artículo 103 fracción I:

Artículo 103. Los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite

I. Por normas generales, actos u omisiones de la autoridad que violen **los derechos humanos reconocidos** y las garantías otorgadas para su protección por esta Constitución, **así como por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte;**

A este respecto, cabe destacar el criterio sostenido por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito:

Tratados internacionales. Cuando los conflictos se susciten en relación con derechos humanos, deben ubicarse a nivel de la Constitución.

Los tratados o convenciones suscritos por el Estado mexicano relativos a derechos humanos, deben ubicarse a nivel de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque dichos instrumentos internacionales se conciben como una extensión de lo previsto en esa Ley Fundamental respecto a los derechos humanos, en tanto que constituyen la razón y el objeto de las instituciones. Por lo que los principios que conforman el derecho subjetivo público, deben adecuarse a las diversas finalidades de los medios de defensa que prevé la propia Constitución y de acuerdo con su artículo 133 las autoridades mexicanas deben respetarlos, por lo que bajo ninguna circunstancia pueden ser ignorados por ellos al actuar de acuerdo a su ámbito competencial.⁶

De esta manera, la reforma adquiere una nueva dimensión, ya que la violación de un derecho fundamental consagrado en un tratado internacional puede ser el origen de la declaración general de inconstitucionalidad y en su caso de la reforma a una ley.

La segunda reforma⁷ se refiere a la modificación de 11 artículos constitucionales así como la denominación del capítulo primero de la Constitución para otorgar reconocimiento y protección no sólo a las garantías sino también a los derechos humanos consagrados por la constitución y los tratados internacionales. Asimismo, establece el principio *pro personae* que obliga a que en la interpretación de los derechos humanos siempre se atienda a la mayor protección al individuo es decir, se haga una interpretación extensiva y no restrictiva de estos derechos.

Ambas reformas fortalecen a nivel del texto constitucional el criterio ya sustentado de la prevalencia de los tratados internacionales sobre las leyes federales toda vez que éstos obligan al estado en su totalidad, e incluso, tratándose específicamente de derechos humanos, en ocasiones se pondrán al mismo nivel en tanto que otorguen una mayor protección al individuo.

Es menester precisar que en fechas recientes la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sustentó el criterio en el sentido de que en el análisis y discusión de aquellos asuntos en que se invoquen o se interpreten las garantías y los derechos humanos, debe hacerse una revisión de oficio de los tratados internacionales que incidan en la materia, por lo que se implementa en la esfera jurisdiccional su aplicabilidad como fuente de derecho interno.

En algunos textos constitucionales iberoamericanos, ya se contiene de manera textual esta disposición. Tal es el caso de la Constitución de la República de Colombia, que dispone en su artículo 93:

Artículo 93. Los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno.

Los derechos y deberes consagrados en esta Carta, se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia.

En función de las anteriores aseveraciones, es que considero necesario adecuar el texto del artículo 133 constitucional a la nueva realidad de nuestro sistema jurídico, que otorga un papel preponderante a los tratados internacionales. Como se ha argumentado, en tanto estos se ubican jerárquicamente por debajo de la Constitución y por encima de las leyes federales; no obstante,

tratándose de derechos humanos, los tratados internacionales a partir de la reforma vigente desde el 11 de junio de 2011 adquieren rango equivalente a la Constitución.

La reforma que se propone pretende señalar de manera expresa en nuestra norma fundamental la jerarquía que actualmente rige en nuestro sistema normativo, y que materialmente se infiere de la reforma constitucional en materia de derechos humanos y los criterios que de manera reiterada ha sustentado la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Por otra parte, se considera innecesario mencionar que los tratados deben estar de acuerdo con la Constitución porque como se ha mencionado anteriormente, esto se infiere desde el momento en que la misma Constitución establece las bases para su celebración.

En virtud de lo anterior, me permito someter a consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por virtud del cual se reforma y adiciona el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

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

Artículo 133. Esta Constitución, **los Tratados Internacionales celebrados conforme a la misma, y las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella, serán, en ese orden,** la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, **tratados y leyes**, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los estados.

Las disposiciones de los Tratados Internacionales que regulen derechos humanos tendrán rango constitucional y se interpretarán conforme al artículo 1º párrafo segundo de esta 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 Biebrich Torres, Carlos Armando y otros. *Diccionario de la Constitución mexicana*. Editorial Miguel Ángel Porrúa, México 2009, p. 125.

2 Kelsen, Hans. *Teoría pura del derecho*. Editorial Porrúa, novena edición. México, 1997, p. 232.

3 Novena época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; X, Noviembre de 1999; Pág. 46

4 Novena época; Segunda Sala; S.J.F. y su Gaceta; XXVI, julio de 2007; página 384.

5 Diario Oficial de la Federación de fecha 6 de junio de 2011, primera sección.

6 Novena época; T.C.C.; S.J.F. y su Gaceta; XXXI, mayo de 2010, página 2079.

7 Diario Oficial de la Federación de fecha 10 de junio de 2011, primera sección.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 12 de Julio de 2011.

Diputado Arturo Zamora Jiménez (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Julio 13 de 2011.)

QUE REFORMA Y ADICIONA LOS ARTÍCULOS 5o., 9o. Y 121 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, RECIBIDA DE LA DIPUTADA CLAUDIA RUIZ MASSIEU SALINAS, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI, EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 20 DE JULIO DE 2011

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, la suscrita, diputada Claudia Ruiz Massieu Salinas, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, propone a esta asamblea la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 5o., 9o. y 121 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La suscrita legisladora, con fundamento en lo establecido por el artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual prevé el mecanismo para reformar el texto constitucional, propone a esta asamblea la aprobación de la siguiente iniciativa con proyecto de decreto con base en la siguiente

Exposición de Motivos

Es en la Constitución de 1857 donde se dedica, por primera vez, un apartado específico a la libertad de profesión en nuestro país. El artículo 4o. de ese ordenamiento establecía que “todo hombre es libre para abrazar la profesión, industria, trabajo que le acomode siendo útil, honesto y para aprovecharse de sus productos. Ni uno ni otro se le podrá impedir sino por sentencia judicial cuando ataque los derechos de terceros, o por resolución gubernativa dictada en los términos que marque la ley, cuando ofenda los de la sociedad”.¹

Posteriormente el Constituyente de 1917, retoma el sentido del artículo y lo sitúa como una de las garantías individuales contenidas en el capítulo I del título I de la ley fundamental, consagrada en los artículos 4o. y 5o. que refieren el derecho al libre ejercicio de una profesión.

Esta garantía se refiere indudablemente a la libertad establecida como un derecho humano en nuestra Carta Magna. Sin embargo, esta libertad trae aparejada la responsabilidad de ejercer la profesión u oficio de manera que se atienda al interés general, es decir, no estamos frente a un derecho absoluto.

En este sentido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado en diversas ocasiones sobre la libertad de profesión. Resulta de nuestro interés la tesis del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta —t. IX. De abril de 1999, novena época. Pleno tesis P./J.28/99. página 260— que dice a la letra “... no es absoluta, irrestricta e ilimitada, sino que con base en los principios fundamentales que deban atenderse, su ejercicio se condiciona a la satisfacción de los siguientes presupuestos: a) que no se trate de una actividad ilícita; b) que no se afecten derechos de tercero; y c) que no se afecten derechos de la sociedad en general.

En lo referente al primer presupuesto la garantía constitucional cobra vigencia en la medida que se refiera a una actividad lícita, esto es, que este permitida por la ley. El segundo presupuesto normativo implica que la garantía no podrá ser exigida si la actividad a la que pretende dedicarse la persona conlleva a su vez la afectación de un derecho preferente tutelado por la ley a favor de otro. Finalmente, el tercer supuesto implica que la garantía será exigible siempre y cuando la actividad,

aunque lícita no afecte el derecho de la sociedad, esto es, existe un imperativo que subyace frente al derecho de los gobernados en lo individual, en tanto que existe un valor que se pondera y asegura, que se traduce en la convivencia y el bienestar social, lo que significa que se protege el interés de la sociedad sobre el particular y, en aras de este interés mayor se limita o condiciona el individual cuando con éste puede afectarse aquel en una proporción mayor del beneficio que obtendría el gobernado”.

Esto nos habla de que el libre ejercicio de la profesión es un derecho primordial en nuestro país, pero que también es necesaria su práctica responsable. Debido a la relevancia social que determinadas profesiones, comercios o industrias tienen dentro de una sociedad y a las consecuencias negativas que trae aparejada una mala praxis, las sociedades se han preocupado de normarlas, regular los requisitos y la preparación académica y práctica que se debe tener para su ejercicio, bajo la premisa de que los profesionistas cuando no están debidamente preparados o ejercen su profesión con falta de pericia generan un menoscabo a la sociedad. Por ello, muchos países han facultado a sus autoridades administrativas para el registro de títulos profesionales y cédulas para el ejercicio de determinadas profesiones. El caso más común son las actividades vinculadas a las ciencias de la salud, medicina, psicología y enfermería.

Como ejemplo de lo anterior, Diego Valadés plantea que en una profesión como la abogacía, el abogado se sitúa entre el particular y el órgano de impartición de justicia; su tarea es crucial para asegurar que no haya distorsión en las funciones de justicia; por ejemplo, en el respeto de los derechos humanos de las víctimas y ofendidos del delito o de la preservación de propiedades y derechos de las personas que buscan sus servicios profesionales y por ello, se debe garantizar que el litigante cuente con los atributos técnicos y éticos que lo hacen merecedor de la confianza de su cliente.²

Pero en la actualidad el poseer la cédula o título correspondiente no siempre garantiza que el profesional del derecho está verdaderamente calificado para prestar el servicio que ofrece, por lo que la colegiación obligatoria se asoma como una opción para evitar abusos.

La colegiación obligatoria apuesta a la autorregulación de los profesionistas que se agrupan en colegios. ¿Quién mejor para calificar las cualidades de un profesional que sus mismos pares? Más allá del registro de títulos profesionales que certifican que se ha cumplido un determinado programa académico, la colegiación obligatoria permite ir más allá y asegurarnos que las personas completan su formación práctica y se preocupan por mantenerse actualizados. Los exámenes y defensa de casos prácticos para obtener la colegiación generan un filtro importante para mantener la excelencia en determinadas actividades.

En la mayoría de los países desarrollados existe la obligación a colegiarse para los profesionistas, las legislaciones de países como España o Argentina, se reconoce a los colegios como corporaciones de derecho público, con personalidad jurídica propias y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines, cuyos objetivos esenciales son la ordenación de los ejercicios profesionales, la representación de los colegiados, y como punto más importante velar por el cumplimiento de una buena labor profesional por parte del prestador del servicio hacia el contratante.

En estos países, los colegios de profesionistas funcionan como un garante hacia el usuario, basado en un conjunto de disposiciones por las que aseguran un desempeño ético por parte del prestador del servicio, además de contribuir al desarrollo de la actividad correspondiente a cada profesión, al

marcar pautas de actuación consideradas de manera unánime como éticas y que contribuyen al bien social.

En México la potestad de legislar en materia del ejercicio de profesiones es facultad de las Entidades Federativas derivada del artículo 5o. de nuestra Constitución, pero en ninguna entidad se ha regulado la colegiación obligatoria, tan sólo una colegiación voluntaria o libre que no ha derivado en cambios sustanciales en la profesionalización de los servicios que se prestan en diversas disciplinas.

En nuestro país, los ciudadanos no tienen manera de saber con certeza cuáles son las habilidades de un profesionista concreto, menos aún saber cuál ha sido su desempeño ético en el transcurso de su carrera. El marco jurídico actual no es suficiente para sentar bases objetivas para la construcción de principios éticos, lineamientos para el desarrollo profesional y académico, de los profesionistas en especialidades de gran impacto social.

Con frecuencia, supuestos profesionistas ofrecen sus servicios sin contar con la experiencia, capacidad o probidad necesarias para su correcto desempeño; acreditan sus estudios mediante títulos y documentos falsificados, abusando de la buena fe de los contratantes y afectando de forma irremediable el patrimonio, salud y libertad de los ciudadanos.

Con la presente iniciativa, se pretende estimular la discusión legislativa y en su caso, el establecimiento de las bases constitucionales que otorguen un marco jurídico para la colegiación, en aquellas entidades que decidan aplicarla, con pleno respeto al pacto federal.

La colegiación como requisito para el ejercicio de las profesiones, de ninguna manera contraviene o afecta la garantía constitucional de libre asociación, pues únicamente concurrirán a ella, aquéllos que deseen participar en un ejercicio profesional que permita garantizar a quien lo recibe, un servicio acorde con los principios éticos y nivel académico que deben prevalecer en el desempeño de los abogados, médicos, ingenieros, contadores públicos, etcétera.

Esto, fundamentado en que la libertad de asociación se puede entender como “un derecho complejo compuesto por libertades de índole positiva y negativa que implica entre varias cuestiones la posibilidad de que cualquier individuo pueda establecer, por sí mismo y junto con otras personas, una entidad con personalidad jurídica propia, cuyo objeto y finalidad lícita sea de libre elección”.³

Es decir, la colegiación establece un vínculo de confianza entre las personas que reciben el servicio profesional y el profesionista, pues cualquier ciudadano estará en posibilidad de recurrir a los Colegios para conocer la experiencia profesional y antecedentes del profesionista que va a contratar. Así los Colegios tendrán la atribución de calificar el desempeño ético y profesional y, el nivel de actualización de cada profesionista y podrán otorgar, retirar (temporal o definitivamente) o renovar la autorización para el ejercicio de la profesión.

Es necesario tener en cuenta que la instrumentación de la colegiación obligatoria debe ser gradual y derivada de una política pública articulada, diseñada a partir de análisis de derecho comparado para poder trabajar en el mejor esquema aplicable a nuestro país. Buscando generar los consensos necesarios para el desarrollo de una legislación secundaria acorde con las necesidades de nuestra sociedad.

La potestad de legislar el ejercicio de profesiones debe seguir siendo exclusiva de las Entidades Federativas. En un segundo momento, cada entidad federativa, de acuerdo con la valoración

soberana consideraría la conveniencia de reformar su ley reglamentaria del artículo 5o. constitucional para establecer la colegiación obligatoria para algunas disciplinas.

Como ejemplo de lo anterior, tenemos que la mayoría de las entidades federativas limitan a cinco colegios por rama profesional, por lo que una vez establecida la posibilidad constitucional de una colegiación obligatoria sería conveniente que todos aquéllos colegios que cumplan con los requisitos que marca la ley fueran reconocidos, evitando así lo que podría constituirse en un monopolio de la colegiación profesional.

En su momento, los colegios pueden consolidarse en instituciones que abonen a la densidad del tejido social y a la generación de relaciones de confianza; que además de representar al gremio, impulsen a los colegiados a ofrecer a la sociedad un servicio bajo estrictos estándares éticos y técnicos indispensables para el buen ejercicio de la profesión de que se trate; y en caso que algunos de sus agremiados no se conduzca conforme a los estándares de profesión, funjan como coadyuvantes de la autoridad competente para la aplicación de las sanciones correspondientes.

La colegiación obligatoria en México debe buscar:

- Transformar a los colegios profesionales en entes de derecho público.
- Establecer una serie de criterios que regulan el ejercicio de la profesión contribuyendo, de este modo, a garantizar una mayor eficacia y operatividad.
- Elaborar los códigos de deontología profesional que se imponen a los colegiados.
- Pugnar por los derechos profesionales de sus agremiados.
- Posibilidad de sancionar a los colegiados que incumplan los dictados en los códigos de los colegios.

La iniciativa pretende dar un primer paso, al incluir en la Constitución la figura de la colegiación obligatoria y abrir la posibilidad de iniciar el conjunto de reformas necesarias de carácter local y federal, para la implementación de ésta obligación de una manera uniforme, ordenada y en aquellas profesiones en las cuales apremia un registro obligados de sus practicantes, por lo que se propone reformar **los artículos 5o., 9o. y 121 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

El artículo 5o. de nuestra Constitución establece que es facultad de las entidades federativas determinar todo lo relacionado al ejercicio de las profesiones; en la reforma a este artículo se pretende establecer que también las entidades puedan determinar las profesiones que requieran de colegiación obligatoria para su ejercicio y las reglas para la coordinación entre las instituciones educativas y poderes federales y estatales para el cumplimiento de esta disposición.

El artículo 9º de nuestra Carta Magna se refiere a la garantía de libre asociación. En la propuesta de reforma a éste artículo se adiciona un párrafo en el que se precisa que para ejercer la profesión adquirida, los egresados de las instituciones de educación superior deberán afiliarse a un colegio profesional en aquellas profesiones que así determinen las leyes respectivas.

Por lo que respecta a la reforma propuesta en el artículo 121, de la Constitución Política se propone que las constancias de colegios profesionales expedidas por las autoridades locales serán validas en todos los demás estados en concordancia con el texto vigente.

En razón de lo expuesto, presento a consideración de esta soberanía el siguiente proyecto de

Decreto que reforma y adiciona los artículos 5o., 9o. y 121 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Primero. Se reforma el segundo párrafo del artículo 5o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 5o. ...

La ley determinará en cada estado cuáles son las profesiones que necesitan título, las condiciones que deban llenarse para obtenerlo, las autoridades que han de expedirlo, **así como aquellas que requieran de colegiación obligatoria para su ejercicio. De igual forma, deberá establecer las reglas para la coordinación entre las instituciones educativas y las autoridades federales y estatales en la materia.**

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

Artículo Segundo. Se adiciona un tercer párrafo del artículo 9o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 9. ...

...

En aquellas profesiones que las leyes respectivas determinen, los egresados de instituciones de educación superior que estén reconocidas legalmente, deberán afiliarse a los colegios profesionales de la actividad correspondiente.

Artículo Tercero. Se reforma la fracción V del artículo 121 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 121. ...

I. a IV. ...

V. Los títulos profesionales y las constancias de colegios de profesionistas expedidos por las autoridades de un Estado, con sujeción a sus leyes, serán respetados en los otros.

Transitorio

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

Notas

1 “Derechos del pueblo mexicano.” *México a través de sus constituciones*. Artículo 5o. Tomo XVI. Página 196.

2 Carbonell, Miguel. *Los derechos fundamentales en México*. UNAM. Comisión Nacional de Derechos Humanos. Porrúa. Página 370.

3 Amparo en revisión 2186/2009. Álvaro Jesús Altamirano Ramírez. 13 de enero de 2010. Cinco votos. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretario: Roberto Lara Chagoyán.

Salón de sesiones de la Comisión Permanente del honorable Congreso de la Unión, a 20 de julio de 2011.

Diputada Claudia Ruiz Massieu Salinas (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. 20 de julio de 2011.)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 130 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y LA FRACCIÓN V DEL ARTÍCULO 29 DE LA LEY DE ASOCIACIONES RELIGIOSAS Y CULTO PÚBLICO, RECIBIDA DEL DIPUTADO NAZARIO NORBERTO SÁNCHEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD, EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 27 DE JULIO DE 2011

Planteamiento del problema

¿Dónde comienza y termina el Estado laico? Es una pregunta que no debiera ser difícil de responder. No obstante, en nuestro país se presta a profundas polémicas y suspicacias. Si entendemos el laicismo como la doctrina que defiende la independencia del hombre o de la sociedad, y especialmente la del Estado, de toda influencia religiosa, su significado es claro. Pero cómo debe entenderse y aplicarse en la vida concreta, en la política concreta, es más difícil de precisar. Todo esto lleva a replantear qué es y cómo debe concretarse el Estado laico mexicano. Lo que no debe cuestionarse es, sin duda, el laicismo como piedra angular del arreglo político y jurídico del país.

Hace algunos años, a poco de caído el Muro de Berlín, y superada históricamente la realidad del comunismo soviético, la jerarquía católica, celebró alborozada, y haciendo un balance, estableció por boca del cardenal Ratzinger, guardián de la fe, el perfil del enemigo que le quedaba a la Iglesia Católica: el laicismo, al que le colgó un nuevo anatema, su presunto permisivismo. Los pensadores de la jerarquía católica, en adelante, hicieron un sinónimo global: laicismo, secularización, permisivismo.

Así empezaba un proceso de laicización en México, en el que el Estado ya no proclamaba una religión para legitimarse, quedando excluidas otras expresiones confesionales. Un Estado aconfesional se instalaba en la vida política del país para darle fuerza y legitimidad a los actos que de él emanaran, poniendo el interés general en primer término. Sin duda, este ha sido uno de los principios fundantes que ha dado a nuestro Estado mexicano identidad y legitimidad ante otras naciones y lo hizo, a su vez, para evitar que las divisiones de creencias religiosas fracturaran de forma irremediable a la comunidad política.

Un verdadero estado de derecho se fundamenta entre otros principios, por su carácter laico. Así lo expresa, por ejemplo, la Declaración Universal de la Laicidad en el Siglo XXI al plantear que la laicidad se define como la armonización, en diversas coyunturas socio-históricas y políticas de tres principios: respeto a la libertad de conciencia y de su práctica individual y colectiva; autonomía de lo político y de la sociedad civil frente a las normas religiosas y filosóficas particulares; no discriminación directa o indirecta hacia los seres humanos. La democracia así, no puede entenderse sin el respeto al principio de laicidad en un Estado, es un elemento clave en la vida democrática y la aceptación y compromiso con el plano social y político del pluralismo.

En el diccionario *Pequeño Larousse Ilustrado* (1995), laico es lo que no tiene carácter sacerdotal o dependencia de cualquier opinión confesional. Ejemplifica con la escuela laica, que es el conjunto de establecimientos públicos de enseñanza que carecen de carácter confesional. Al laicismo lo define, en tanto, como la doctrina que defiende la independencia de la sociedad y el Estado, de toda influencia eclesiástica.

Para la Real Academia de la Lengua, laicismo es una doctrina que defiende la independencia del hombre o de la sociedad, de toda influencia eclesiástica o religiosa. En consecuencia, laicidad es el carácter no sacro de la esfera temporal. En los países anglosajones la palabra Layman, se refiere a la misma idea, es decir, la relacionada con la no participación en la estructura eclesiástica formal, que bien vale para el lego, el seglar, el profano o el no religioso.

La revisión epistemológica del término laicismo se puede explicar en 2 radicales: del griego laico: del pueblo profano, y del latín *laicus*: fuera del dominio clerical.

El laicismo es una ideología por la que el Estado excluye a la religión de la vida pública. Según esta ideología, el Estado tiene como misión impedir que la religión y consecuentemente la iglesia, tengan influencia sobre las decisiones que se tomen acerca del país.

Argumentos

Otorgarle la característica expresa de “laico” al Estado mexicano, continuaría y confirmaría la trayectoria que un día se plantearon nuestros legisladores del constituyente de 1857 y que reafirmaron los de 1917, pues se ha constatado en nuestra experiencia colectiva y la de otras naciones, que la laicidad es una fórmula eficaz para la convivencia de la pluralidad; “una solución positiva para la convivencia entre religiones mayoritarias y minoritarias, y para evitar que las creencias de unos cuantos se hagan dominantes a través de la fuerza del Estado y no de la del convencimiento y la persuasión legítima”. (Roberto Blancarte, “¿Es intolerante separar la religión de la política?”, en *Libertades laicas* . Red iberoamericana por las libertades laicas, Colegio de la Frontera Norte.

Un personaje clave en la historia de la construcción del Estado mexicano, Benito Juárez, se refiere así en Apuntes para mis hijos, sobre el tema de la separación iglesia y Estado:

“Los gobiernos civiles no deben tener religión porque siendo su deber proteger imparcialmente la libertad que los gobernados tienen de seguir y practicar la religión que gusten adoptar, no llenarían fielmente ese deber si fueran sectarios de alguna.”

Con esta nueva práctica del poder público, se inauguraba en México el principio establecido ya en otros países, de que las convicciones religiosas no deben formar parte de la esfera pública. Es un sano principio que ayuda a garantizar que los funcionarios públicos representen el interés general de la población y no el de sus particulares convicciones en materia religiosa, en virtud de que, al asumir un cargo público se deben comprometer a representar a todos los ciudadanos, constituyendo la mejor forma de hacerlo el hecho de no tomar preferencia por alguna religión. La idea subyacente consiste, en que las decisiones y políticas públicas no se vean influenciadas por alguna religión o filosofía en particular, adoptándose por el contrario, una visión plural que reconozca las diversas expresiones sociales, culturales y religiosas que se manifiestan en nuestro país.

Este es el espíritu que se contiene en nuestra Constitución Política Mexicana en varios de sus artículos. En una interpretación sistemática e integral de la Constitución, podemos observar el ánimo que ha tenido el legislador mexicano de establecer cada vez con más claridad el principio rector de laicidad del Estado y que esta Comisión dictaminadora considera importante consolidar. En su artículo 3º, el Constituyente convino en establecer que la educación que imparta el Estado sea laica y, por lo tanto, completamente ajena a cualquier doctrina religiosa. Por su parte, el artículo 24 constitucional –que cuenta en su haber con una sólo reforma desde el Constituyente de 1917– tutela la libertad de creencias, estableciendo expresamente que “todo hombre es libre para profesar la

creencia religiosa que más le agrade y para practicar ceremonias, devociones o actos del culto respectivo, siempre que no constituyan un delito o falta penados por la ley...”. En esa tesis, es el artículo 130 constitucional en el que se consagra el principio histórico de la separación del Estado y las iglesias y la regulación rectora de Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público.

Así pues, este espíritu que ha prevalecido en el legislador mexicano de verter en la Constitución Política el principio de laicidad, debe ser consolidado con la inclusión expresa del carácter laico del Estado mexicano, consagrándose con ello como un Estado incluyente y democrático. No es suficiente con lo que tenemos establecido hasta ahora, pues la laicidad del Estado supone mucho más que la separación del Estado y las iglesias. Significa el respeto por parte del poder público de los derechos fundamentales, la libertad de conciencia, la no discriminación y el pleno reconocimiento de la pluralidad que expresa una sociedad democrática.

Para encontrar el devenir histórico del actual artículo 130 de la Constitución General de la República, ha sido menester consultar el ideario liberal de las Leyes de Reforma, y el planteamiento que sobre el tema se hizo en la Constitución de 1857, la Ley de Nacionalización de los Bienes Eclesiásticos, la Ley del Matrimonio Civil, la Ley sobre la Libertad de Cultos; entre otros, llegándose así al Proyecto de Constitución de Venustiano Carranza, fechado en la Ciudad de Querétaro el 1 de diciembre de 1916.

El pensamiento nacionalista predominante en la época revolucionaria, quedó descrito de manera atinada, clara y objetiva, en la intervención del diputado constituyente José Álvarez, durante la sexagésima quinta sesión ordinaria, celebrada el 27 de enero de 1917, ocasión en la que dijo:

“Señores diputados: Cada uno de nosotros ha traído parte del inmenso anhelo de colaborar en la magna obra de la reconstrucción nacional al venir a este Congreso, algo muy suyo, algo muy íntimo, que forma como un jirón de sus ideales prendido en la bandera que ostenta, y por eso, señores, al estar hoy a debate el artículo 129 que trata de la cuestión religiosa, de eso que ha dado en llamarse el problema religioso y que yo creo que no existe, vengo a depositar en vuestras manos y a someter a la consideración de vuestra soberanía lo que ha formado para mí el ideal por el cual he luchado con más tensión, el ideal por cuya realización verán perfectamente coronados los pequeños esfuerzos que en beneficio de la causa he llevado a la práctica.

A muchos de los compañeros no podría recordarlos sin adunar a su memoria la resolución del problema agrario, tendría que recordar a otros luchando por hacer que se desbaratara el militarismo en nuestra patria. Yo reclamo vuestro recuerdo por extirpar ese mal, esa gangrena social que se llama clericalismo, el afán que cada uno ha demostrado en la defensa de uno de esos problemas, está en razón directa con lo que ha palpado más de cerca. Los funestos resultados de aquel mal que se ha conjurado, gracias a Wilson, no podéis recordarlo sin hacer mención del problema obrero, y es porque han sentido muy de cerca del doloroso lamento de los obreros, por la falacia y crueldad de los patrones. Otros han sentido muy de cerca la tiranía del militarismo por lo que se ha venido a pedir la extinción de ese mal en nuestra patria. Yo vengo de la raza de Cuauhtémoc, de la raza dolorosa que cantara en estrofas de otro el autor de “Águilas y Estrellas”, que se ve explotada por la mano blanca y rechoncha del cura católico que lo ha convertido en carne de expiación y de miseria, lo mismo por el militar que por el civil, lo mismo que por el patrón a sus obreros.

Yo quiero, señores diputados, prescindir un tanto de los arranques jacobinos, que como vosotros comprendéis, me causa este debate, y estudiar el asunto con la mayor seriedad, con la mayor cordura que me sea posible. Debo principiar por manifestar que yo creo que en México no hay

problema religioso. Desde que la Inquisición, que para mengua y desdoro del catolicismo llevó en nombre de Santo Tribunal, dejó de quemar en sus hogueras a los que tenían la osadía de no pensar como ellos, el problema religioso ha desaparecido en México.

Como bien lo ha dicho nuestro primer jefe, como bien lo conocemos todos nosotros, en México a nadie se persigue porque tenga tales o cuales creencias religiosas, la que más le agrade. El problema que tenemos en México, absolutamente político, es que el clero católico, apostólico, romano, especialmente y no porque deje de comprender que el clero protestante hubiera hecho lo mismo si hubiera tenido tiempo para desarrollarse ese clero, ha venido tratando de dominar la conciencia de la multitud inculca con objeto de proseguir sus operaciones; yo tengo la convicción íntima, y me he podido convencer de ello, que la mayor parte de los clérigos no creen en lo que predicán; es un ardid político para dominar, es una profesión como cualquier otra, destinada no a la propaganda de sus ideas religiosas, sino a la conquista del poder y a dominar por medio de las conciencias toda la política de una nación; ella tiende a enriquecerse, a dominar en política, y es precisamente por eso, señores, por lo que el problema que tenemos que estudiar es únicamente político y todos los oradores que han venido a ésta tribuna están, por lo tanto, muy lejos de lo que en realidad estamos discutiendo.

Yo he palpado, yo he visto como se muere y se destroza la raza de Cuauhtémoc, la raza mexicana despedazada por el clericalismo pero no por el sentimiento religioso, sino por el sentimiento del explotador, por la labor del cura que se aprovecha de aquél sentimiento de nuestra pobre gente para explotarla y hacerla víctima de sus intrigas, poco les importan los propósitos religiosos, lo que quieren es dominar el mayor número de individuos analfabetos con objeto de hacerlos incapaces de todo, para llevar al gobierno determinados elementos y conquistar el dominio, y es contra ese dominio político contra lo que el gobierno y la constitución en estos momentos deben encaminar sus medidas para poner un justo remedio.

Antes de todo, señores diputados, hago públicamente un voto de agradecimiento a la segunda comisión por haber aceptado una pobre idea de mi humilde iniciativa referente al desconocimiento absoluto de las personalidades en las asociaciones llamadas eclesiásticas, y que yo concebí, como he dicho un jirón de ideas en la bandera que traigo a éste Congreso, porque creo que es un paso hacia el progreso, porque creo que es de donde ha partido todo el mal. Nosotros debemos reconocer, como lo dice muy bien la comisión en el preámbulo del dictamen que vengo a defender, que el clérigo es un individuo dedicado a determinada profesión y no perteneciente a un grupo director de la conciencia nacional, sino sujeto a todas las leyes que el gobierno dicte responder a las profesiones. Siento como señores, no tener en contra hasta ahora a ninguno de los oradores, puesto que hasta la fecha no se han hecho al dictamen ninguna impugnación, pero sé que algunos de los apreciables compañeros que van a tomar la palabra vienen a sostener aquí que las legislaturas de los estados, no podrán por ningún motivo, fijar el número de clérigos que debe haber en cada población. Estos señores diputados yo lo estimo no sólo necesario, sino que es un deber del gobierno poner remedio a esta plaga.

Yo no sé si hay entre vosotros alguno que crea que el clero no ha sido nocivo a la sociedad; yo tengo la convicción de que cada uno de los presentes contestarían lo mismo: ha sido nocivo a la sociedad. Me parece inútil volver a repetir lo que he dicho ya en la iniciativa que oportunamente se leyó y alguno mucho más que podría relatar de los abusos, de los atropellos, de las iniquidades cometidas por esos bichos, pero no es a eso a lo que he venido, no es eso en lo que debemos fijarnos; el clero es una institución nociva a la sociedad, pero al mismo tiempo es un enemigo político del gobierno y creo que, ya que tiene la debilidad de tolerarlo debe tener la energía la energía de reglamentarlo. Esa reglamentación no se puede referir a la esencia del dogma; no

puede entenderse por eso que nos mezclamos en asuntos de la conciencia; es como profesionistas, como individuos que prestan sus servicios a la sociedad, es necesario fijar un hasta aquí a esa inmensa multitud de zánganos que viven sin trabajar, a costillas de la sociedad, a costillas de todos los demás, podremos suponer señores diputados que hay algunos que trabajan, si trabajo puede llamarse al desempeño del ministerio que han escogido como profesión...”

Expuso el diputado constituyente que los ministros de culto, a quienes designaba como “el clero”, han venido tratando de dominar la conciencia; con el propósito de de conquistar el poder y a dominar por medio de las conciencias toda la política de una nación.

Este fenómeno descrito en el Congreso Constituyente de 1917, tiene ahora otras formas de manifestarse; y encontramos en menoscabo de la democracia y del estado laico, que individuos pertenecientes a instituciones y asociaciones religiosas, adoptan actitudes críticas en torno a las actividades de las instituciones de la República, en general y de los funcionarios públicos en particular, ya en los estrados religiosos, ya ante los medios de comunicación; conductas éstas conocidas por toda la ciudadanía, que en la mayor parte de las ocasiones y debido a las preferencias religiosas de la población, son tomadas en cuenta como opiniones con autoridad; pero que verdaderamente representan una indebida intromisión en los asuntos públicos de la nación.

La histórica separación de la iglesia y el Estado, debe incluir desde la carta fundamental, una prohibición expresa a los ministros de culto religioso, para opinar respecto de los asuntos de la vida política del país, sobre las determinaciones surgidas desde cualesquiera de las instituciones públicas, sin distinción del nivel de gobierno de las que emanen; y también en relación con las actividades desplegadas por los funcionarios públicos en ejercicio de sus atribuciones legales, o privadas.

Y para que esta reforma constitucional tenga la eficacia objetiva necesaria, se propone también modificar la fracción V del artículo 29 de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público que regula las infracciones a dicha ley, para agregar como contravención a la misma, la violencia física y psicológica, así como los actos de calumnia de los ministros de culto religioso, por las que se ataquen o se haga crítica de las decisiones o determinaciones emanadas de los órganos de gobierno o de cualesquier institución pública; y se sancionen conforme a lo previsto por el artículo 32.

Fundamento legal

El suscrito, diputado Nazario Norberto Sánchez, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, y 78 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como el artículo 6, numeral 1 fracción I, 77, fracción I, y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, presenta ante ésta soberanía, iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 130 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En virtud de lo expuesto, el legislador que suscribe, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática de la LXI Legislatura del honorable Congreso de la Unión, somete a la consideración de esta asamblea, la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforma el artículo 130 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; se modifica la fracción V del artículo 29 de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público

Artículo Primero. Se reforma el artículo 130 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 130.

...

a)...

b)...

c)...

d)...

e)...

...

...

...

...

...

Los ministros de culto religioso deberán abstenerse de toda clase de opiniones, ofensas o agravios respecto a las decisiones o determinaciones políticas emanadas por los órganos de gobierno o de cualquier otra institución pública.

Artículo Segundo. Se modifica la fracción V del artículo 29 de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público para quedar como sigue:

Artículo 29. Constituyen infracciones a la presente ley, por parte de los sujetos a que la misma se refiere:

I...

II...

III...

IV...

V. Ejercer violencia física o psicológica, mediante agresiones o amenazas, para el logro o realización de sus objetivos; así como aquel que calumnie las decisiones o determinaciones emanadas de los órganos de gobierno o cualquier otra institución pública.

VI...

VII...

VIII.

IX...

X...

XI...

XII..

XIII.

XIV...

XV...

Transitorio

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

Dado en la sede de la Comisión Permanente del honorable Congreso de la Unión, a 27 de julio de 2011.

Diputado Nazario Norberto Sánchez (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Julio 27 de 2011.)

QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y DE LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, RECIBIDA DEL DIPUTADO JORGE CARLOS RAMÍREZ MARÍN, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI, EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 27 DE JULIO DE 2011

El suscrito, diputado Jorge Carlos Ramírez Marín, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en la LXI Legislatura del Congreso de la Unión, 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 I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a consideración de esta honorable asamblea el siguiente proyecto de decreto, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

El fortalecimiento de la democracia en nuestro país es una de las principales tareas de los funcionarios públicos, y principalmente de los legisladores, a quienes la voluntad del pueblo ha elegido para representarlos y velar por los intereses de la nación.

Los altos funcionarios federales, como el presidente de la República, los diputados y senadores al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los consejeros de la Judicatura Federal, los secretarios de despacho, el procurador general de la República así como el consejero presidente y los consejeros electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral, gozan de fuero constitucional, cuya finalidad radica no tanto en proteger a la persona del funcionario, sino en mantener el equilibrio entre los poderes del Estado para posibilitar el funcionamiento normal del gobierno institucional dentro de un régimen democrático.

Diversos tratadistas han abordado el tema, realizando algunas clasificaciones sobre los aspectos que abarca el fuero constitucional, contenido en el artículo 61 constitucional en correlación con los artículos 108 y 111 de la Carta Magna.

El doctor Ignacio Burgoa Orihuela lo clasifica en dos ramas:

- a) Fuero inmunidad.
- b) Fuero de no procesabilidad ante las autoridades judiciales ordinarias federales o locales.

El fuero como inmunidad, es decir, como privilegio o prerrogativa que entraña irresponsabilidad jurídica, únicamente se consigna en forma absoluta para los diputados y senadores conforme al artículo 61 de la Carta Magna:

“Los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos, y jamás podrán ser reconvenidos por ellas.

El Presidente de cada Cámara velará por el respeto al fuero constitucional de los miembros de la misma y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar.”

Para el jurista Felipe Tena Ramírez, el fuero constitucional tiene por finalidad asegurar a los legisladores una absoluta independencia en el ejercicio de sus funciones, con objeto de que los demás poderes no estén en aptitud de coartarlos en su representación, atribuyéndoles delitos que autoricen a enjuiciarlos penalmente y a privarlos de su encargo.

El pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, determinó, que el fuero es, según su génesis, un privilegio conferido a determinados servidores públicos para mantener el equilibrio entre los poderes del Estado, dentro de regímenes democráticos y salvaguardarlos de eventuales acusaciones sin fundamento.

La duración del fuero solo será mientras se desempeñe el cargo correspondiente, por ello, esta inmunidad no opera para los suplentes ni en tanto no se esté en funciones, pues esta protección no es en razón de la investidura misma, sino para la protección del ejercicio funcional, por lo que, solo se justifica por la libertad parlamentaria que todo legislador debe tener dentro de un régimen democrático, basado en el principio de división de poderes, sin que deba significar irresponsabilidad por actos que realice en su conducta privada.

El fuero que se traduce en no procesabilidad ante las autoridades judiciales ordinarias federales o locales, implica que mientras no se promueva y decida contra los funcionarios previstos en el artículo 108 constitucional, la declaración de procedencia o el juicio político, estos no quedan sujetos a la potestad jurisdiccional ordinaria, es decir, si serán responsables por los delitos comunes y oficiales que cometan durante el desempeño de su encargo, pero no se puede proceder contra ellos en tanto no se les despoje del fuero del que gozan cuando desempeñen el cargo respectivo, lo cual no implica irresponsabilidad jurídica absoluta, toda vez que si incurren en violaciones a la Constitución y leyes federales, no existirá el fuero, sino que opera el sistema especial de competencia que establece el artículo 111 respecto de la declaración de procedencia y el juicio político.

En este propósito, es indispensable que los servidores públicos gocemos de las más amplias garantías para desempeñar nuestra labor libremente, sin embargo, la libertad a la que nos referimos no debe ser confundida y debe ser acotada conforme a las exigencias de la sociedad.

Tiene que quedar claro para la sociedad que sus legisladores, sus representantes, no tienen una calidad distinta que la de los ciudadanos; por ello, propongo que el fuero constitucional delimite perfectamente el alcance de protección inequívoco, a la opinión de los señores diputados, opinión que puede ser en todo caso estridente, pero siempre respetuosa, opinión que tiene que estar protegida por el fuero constitucional, pero que cualquier mecanismo que detenga la acción de la justicia sobre la comisión de delitos del orden común cometidos por legisladores desaparezca por completo.

Que no haya ninguna instancia anterior a la ejecución de la justicia cuando se trate de delitos graves, cometidos en flagrancia, cuando se trate de delitos cometidos claramente en una conducta totalmente ajena a su carácter de legislador.

Para algunos doctrinarios y para grandes sectores de la sociedad, el fuero constitucional es visto como un instrumento de indebida protección para algunos servidores públicos que, al cobijo de este privilegio o prerrogativa, han desvirtuado la noble tarea del servicio público, evadiendo así una responsabilidad personal de tipo penal que merece el reproche de la sociedad.

La regulación actual del fuero constitucional pudiera generar el abuso de este privilegio para evadir los distintos tipos de responsabilidad que pudieran derivar de las conductas de los funcionarios públicos, en especial en materia penal, donde se exige el procedimiento de declaración de procedencia para actuar contra el funcionario que se presume responsable por la comisión de cualquier tipo de delito, incluso los calificados como graves.

En países como España, Panamá, Corea del Sur, Albania, Angola, Bélgica y Brasil, entre otros muchos, han establecido en sus legislaciones que la inmunidad o fuero constitucional no aplica cuando se trata de delitos cometidos en flagrancia, traición, crimen contra la paz y delitos graves.

Por lo anterior, se propone un cambio del contenido y alcance de la inmunidad o fuero constitucional otorgada a los altos funcionarios que señalan los artículos 61, 108 y 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de establecer que no se requerirá declaración de procedencia de la Cámara de Diputados a que hace referencia el párrafo primero del artículo 111 cuando se trate de delincuencia organizada, delitos graves y aquellos cometidos en flagrancia, por los diputados y senadores que integran el Congreso de la Unión.

Por lo expuesto y fundado, se propone el siguiente proyecto de

Decreto por el que se adicionan y reforman los artículos 61, 111 y 112 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se modifica el párrafo tercero del artículo 11 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos

Primero. Se adicionan un último párrafo al artículo 61, un último párrafo al artículo 111 y se modifica el primer párrafo del artículo 112 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 61. ...

...

En el caso de la comisión de delitos graves calificados por la ley penal o cometido en flagrancia, así como aquellos derivados de la delincuencia organizada no procede la prerrogativa prevista en este artículo.

Artículo 111. ...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

En el caso de la comisión de delitos graves calificados por la ley penal o cometido en flagrancia, así como aquellos derivados de la delincuencia organizada, no será necesaria la sustanciación del procedimiento previsto en este artículo.

Artículo 112. No se requerirá declaración de procedencia de la Cámara de Diputados cuando alguno de los servidores públicos a que hace referencia el párrafo primero del artículo 111 cometa un delito durante el tiempo en que se encuentre separado de su encargo, ni cuando, encontrándose en funciones, cometa un delito grave calificado por la ley penal o sea detenido en flagrancia, así como aquellos derivados de la delincuencia organizada

...

Segundo. Se modifica el párrafo tercero del artículo 11 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 11.

...

...

Los diputados y senadores son responsables por los delitos que cometan durante el tiempo de su encargo y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo cargo, pero no podrán ser detenidos ni ejercitarse en su contra la acción penal hasta que seguido el procedimiento constitucional, se decida la separación del cargo y la sujeción a la acción de los tribunales comunes, **excepto cuando se trate de delitos graves calificados por la ley penal o cometidos en flagrancia así como aquellos derivados de la delincuencia organizada.**

México, DF, sede la Comisión Permanente, a 27 de julio de 2011.

Diputado Jorge Carlos Ramírez Marín, Arturo Zamora Jiménez (rúbricas)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Julio 27 de 2011.)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, RECIBIDA DEL DIPUTADO JORGE ANTONIO KAHWAGI MACARI, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE NUEVA ALIANZA, EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 27 DE JULIO DE 2011

Jorge Antonio Kahwagi Macari, diputado federal, 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, 78, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 55, fracción II, 56, 60, 63, 64 y 179 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, presenta ante esta soberanía iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 17 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

En las democracias, los sistemas de controles y equilibrios han incorporado en las estructuras gubernamentales la buena gobernabilidad, y han contribuido al poder de los ciudadanos.

En el ámbito político, la rendición de cuentas tiene dos dimensiones básicas, incluye, por un lado, la obligación de políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones y de justificarlas en público y por otro, la capacidad de sancionar a políticos y funcionarios en caso de que hayan violado sus deberes públicos.

A la rendición de cuentas, las realidades del poder le dan su razón de ser. Su misión está en reducir las incertidumbres del poder, limitar sus arbitrariedades, prevenir y remediar sus abusos, volver predecible su ejercicio, mantenerlo dentro de ciertas normas y procedimientos previamente establecidos.

La estrecha relación que existe entre la composición y dinámica social (condiciones geográficas, sociales, económicas, políticas y culturales de la población) y la administración de justicia es tal, que los problemas que enfrenta la sociedad se expresan de manera directa en los tribunales y juzgados federales.

En México es sabido que las instituciones encargadas de hacer valer la impartición de justicia no son muy confiables. Los ministerios, los juzgados y las cárceles son algunos de los principales lugares dónde directamente, o amparados en el sistema legal, se cometen una gran cantidad de violaciones a los derechos humanos y prevalece la impunidad.

En la Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (Encup) 2008, en donde se incluyen diversos cuestionamientos relativos a la opinión ciudadana acerca del Poder Judicial y del sistema de justicia. Al respecto, la Encup señala que sólo el 7.3 por ciento de los ciudadanos encuestados tiene mucha confianza en los jueces y los juzgados, mientras que por el contrario el 33.7 por ciento y el 22.1 por ciento manifiestan tener poca o nada confianza en el Poder Judicial, respectivamente. También, la propia Encup señala que un 65.4 por ciento de los ciudadanos entrevistados considera que las leyes se aplican sólo para lograr el beneficio de unos cuantos y sólo un 31.9 por ciento opinan que se aplican para el beneficio de todos.

Además, declaraciones como que México es un país de “leyes sin justicia”, por parte de Amnistía Internacional (AI), han resaltado que el sistema de seguridad pública y de justicia penal “está en crisis”. Esta organización internacional ha documentado desde hace varios años violaciones a derechos humanos e impunidad, señalando que “en casi todo el país se registran detenciones arbitrarias, fabricación de pruebas y tortura”.

También es de señalar que el fortalecimiento del Estado de derecho y la lucha efectiva contra la violencia sólo serán posibles si el sistema de justicia en su conjunto es sólido e independiente.

La reforma de 2008 al sistema de justicia penal puede constituir un gran avance para mejorar la procuración, el acceso y la administración de la justicia en el país, pero debemos seguir avanzando y aprendiendo continuamente de nuestros errores para responder al derecho que tiene la sociedad mexicana en la impartición adecuada de justicia.

La posibilidad de que el Estado asuma una responsabilidad patrimonial derivada de errores o deficiencias en el proceso de procuración o administración de justicia, es un tema pendiente en el proceso de Reforma del Estado en su vertiente judicial.

Atendiendo al concepto de la responsabilidad patrimonial del Estado derivada de un error judicial, se tiene que el mismo es definido como la obligación que tiene el Estado de indemnizar a las personas por los daños y perjuicios que se les haya causado por una sentencia judicial dictada erróneamente. El fundamento de la responsabilidad aparece con el principio general de que cuando se causa un daño nace una obligación respecto de su reparación e incluso una sanción para el responsable.

A pesar de que nuestra normatividad penal ya contemplaba en el Código Penal Federal de 1871 — conocido comúnmente como Código Martínez de Castro— una figura equiparable al actual error judicial, esa figura no prevaleció hasta nuestros días.

Posteriormente, sería hasta la reforma al artículo 113 constitucional de 2002, cuando se reconoció expresamente en el texto de la carta fundamental, la responsabilidad patrimonial objetiva y directa del Estado hacia los particulares afectados, pero limitándola al ámbito administrativo.

Atendiendo a los alcances de dicho precepto constitucional, es de señalar que la obligación de indemnizar los daños que sean consecuencia de actividad pública comprende sólo al Estado en su carácter de administrador, excluyendo por ende al Estado legislador y al juzgador. De ahí que los alcances de esta norma constitucional se limiten a regular la responsabilidad patrimonial del Estado derivada de actos materialmente administrativos que realicen los poderes de éste, pero dejando de responder por aquellos actos de naturaleza legislativa o judicial.

En términos generales, es de señalar sobre la responsabilidad patrimonial del Estado derivada de su función judicial y sustentada en los denominados errores judiciales, que dicha responsabilidad tendría su origen en los actos que el Poder Judicial puede cometer durante el proceso criminal como consecuencia de un procesamiento o condena injusta, en perjuicio de una persona cuya inocencia se comprueba con posterioridad, dictándose el correspondiente sobreseimiento definitivo o sentencia absolutoria.

Como uno de los antecedentes esenciales de esta figura, debe señalarse a la legislación francesa de 1895, la cual estableció por vez primera, la reparación a las víctimas de un error judicial declarado en sentencia de revisión de la que resulte la inocencia de un condenado. La norma francesa sobre el

particular, culminó con una ley que estableció que el Estado está obligado a reparar el daño causado por el funcionamiento defectuoso del servicio de la justicia, estableciendo también que esa responsabilidad sólo podrá hacerse derivar por la existencia de una falta grave o una denegación de justicia.

En cuanto a las disposiciones normativas vigentes en los países de América Latina sobre el tema, se tiene que al menos Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, El Salvador, Perú y Venezuela han expedido normas constitucionales o leyes secundarias para regular la figura del error judicial.

El derecho internacional contemporáneo se ha enfocado de forma particularmente cuidadosa a establecer por medio de diversas convenciones y tratados internacionales, la salvaguarda de los aspectos vinculados a los derechos humanos, y de forma específica al tema de las garantías en los procesos jurídicos y al funcionamiento de la estructura administrativa y procesal del sistema de justicia de las naciones.

La desconfianza hacia el Estado y el Poder Judicial, poco respaldo, mala evaluación, desprestigio e inseguridad jurídica, son sentimientos que calan tan fuertemente en la opinión pública que son muy difíciles de desarraigar. Un país como el nuestro debe demostrar una estabilidad y evaluación ciudadana intachable, de confianza, seguridad y apego a la justicia.

Solo respetando los derechos de las personas, reconociendo las responsabilidades y reparando los errores cometidos, nuestro Estado puede avanzar hacia el desarrollo y aspirar a una nación unida, respetuosa de la ley y con el respaldo que todo gobierno anhela.

Por las consideraciones expuestas y fundadas, en mi calidad de integrante del Grupo Parlamentario de Nueva Alianza, someto a consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforma el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único. Se adiciona un párrafo tercero al artículo 17 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 17. Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.

Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.

El Estado será responsable por aquellos errores judiciales que se presenten en la administración de justicia, dando derecho al afectado para que reciba una indemnización por perjuicio patrimonial y una disculpa pública por daño moral.

...

...

...

...

...

...

Artículo Transitorio

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

Dado en Senado de la República, sede de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, a 27 de julio de 2011.

Diputado Jorge Antonio Kahwagi Macari (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Julio 27 de 2011.)

QUE REFORMA LA FRACCIÓN III DEL APARTADO A DEL ARTÍCULO 20. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, RECIBIDA DE LA DIPUTADA LUCILA DEL CARMEN GALLEGOS CAMARENA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN, EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 3 DE AGOSTO DE 2011

La que suscribe, diputada Lucila del Carmen Gallegos Camarena, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional de la LXI Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en la fracción I, del numeral 1, del artículo 6 y demás relativos del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración del pleno de esta honorable asamblea iniciativa con proyecto de decreto que reforma la fracción III del Apartado A del artículo 20. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

La noción de género alude a una categoría social basada en la construcción sociocultural e histórica que nace a partir de la diferencia sexual. Ésta permite identificar los diferentes papeles y tareas que llevan a cabo los hombres y las mujeres en una sociedad, contribuye a reconocer las causas que las producen y ha ayudado a formular mecanismos para superar estas brechas, ya que ubica la problemática no en las mujeres o los hombres, sino en las relaciones socialmente construidas sobre el poder y la exclusión.

La equidad de género implica la posibilidad de tratamientos diferenciales para corregir desigualdades de partida; medidas no necesariamente iguales, pero conducentes a la igualdad en términos de derechos, beneficios, obligaciones y oportunidades. Estas medidas son conocidas como acciones positivas o afirmativas pues facilitan a los grupos de personas considerados en desventajas en una sociedad, en este caso mujeres y niñas, el acceso a esas oportunidades. Unas oportunidades que pasan, de forma ineludible, por el acceso a una educación no sexista, a una salud integral, al empleo digno, a la planificación familiar, a una vida sin violencia, entre muchos otros.

De lo anterior podemos concluir entonces, que la equidad no es otra cosa que un medio para llegar a la igualdad de género, lo cual es, sin duda alguna el objetivo a alcanzar.

La igualdad de género supone que los diferentes comportamientos, aspiraciones y necesidades de las mujeres y los hombres se consideren, valoren y promuevan de igual manera, es decir, el pleno y universal derecho de hombres y mujeres al disfrute de la ciudadanía, no solamente política sino también civil y social. Ello no significa que mujeres y hombres deban convertirse en iguales, sino que tengan las mismas condiciones y oportunidades para ejercer plenamente sus derechos, responsabilidades y oportunidades sin importar el sexo con el que han nacido.

En este sentido, el secretario general de las Naciones Unidas, Ban Ki Moon afirmó: “la igualdad de las mujeres y las niñas constituye también un imperativo económico y social. Hasta que no se logre liberar a mujeres y niñas de la pobreza y la injusticia, todos nuestros objetivos –la paz, la seguridad, el desarrollo sostenible– correrán peligro.”

Asimismo, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha señalado que la igualdad entre los géneros es un pre-requisito del desarrollo y un asunto fundamental de derechos humanos y de justicia social.

El PNUD considera además, que la inversión en la promoción de la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres son vitales, no sólo para mejorar las condiciones económicas, sociales y políticas de la sociedad en su conjunto, sino para lograr una ciudadanía integral y una democracia más sólida.

Conscientes de lo anterior, los gobiernos, en particular el de México, han adquirido diversos compromisos con los derechos de la mujer y la igualdad de género, que han sido acordados en numerosos foros mundiales y en la Convención para la Eliminación de Toda Forma de Discriminación contra la Mujer.

Uno de los foros mundiales más importantes es la IV Conferencia Mundial sobre las Mujeres, celebrada en Beijing, en 1995, en donde se manifestó el compromiso de la comunidad internacional por la igualdad de derechos entre hombres y mujeres. El mensaje principal de la conferencia fue que igualdad de género significa la aceptación y la valoración por igual de las diferencias entre mujeres y hombres y los distintos papeles que juegan en la sociedad.

A partir de esta conferencia la igualdad de género deja de ser percibida como un asunto de mujeres, para considerarse como un objetivo que afecta, de manera transversal, a todos y cada uno de los ámbitos del desarrollo. Se trata del enfoque conocido como género en el desarrollo (GED), que plantea la necesidad de definir, con la activa participación de las mujeres, un nuevo modelo de desarrollo que subvierte las relaciones de poder basadas en la subordinación de las mujeres.

De esta conferencia surgieron la declaración la cual deja de manifiesto la decisión de los Estados, entre ellos de nuestro país, de garantizar la igualdad de acceso y la igualdad de trato de hombres y mujeres en la educación y la atención de salud, entre otros temas, y la Plataforma de Acción la que señala que su aplicación es responsabilidad de los Estados y que ésta debe hacerse de conformidad con todos los derechos humanos y libertades fundamentales, así como el completo respeto de valores, antecedentes y convicciones, los cuales deberán contribuir al pleno disfrute de los derechos humanos por las mujeres a fin de conseguir la igualdad, el desarrollo y la paz.

Estos compromisos, así como los adquiridos por los Estados en otras conferencias y reuniones internacionales, fueron reafirmados por la comunidad mundial en la Cumbre del Milenio e incorporados a los Objetivos de Desarrollo del Milenio en el año 2000.

La Declaración del Milenio sostiene que la igualdad de género no es apenas un objetivo en sí mismo, sino una condición esencial para alcanzar todas las metas de desarrollo. En la Cumbre del Milenio los declarantes resolvieron “promover la igualdad de géneros y la potenciación de la mujer como forma eficaz de combatir la pobreza, el hambre y las enfermedades, así como de estimular un desarrollo realmente sostenible”.

Por otra parte, el gobierno de México ha recibido algunas observaciones derivadas del incumplimiento de obligaciones internacionales o bien del poco avance de nuestro país en materia de igualdad entre hombres y mujeres. Entre ellas se encuentran, por ejemplo, las observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación de la Mujer (Cocedaw), de las que llaman la atención las siguientes:

“18. El Comité observa con preocupación que, si bien la Convención se refiere al concepto de igualdad, en los planes y programas del Estado Parte se utiliza el término “equidad”. También preocupa al Comité que el Estado Parte entienda la equidad como un paso preliminar para el logro de la igualdad.

“19. El Comité pide al Estado Parte que tome nota de que los términos “equidad” e “igualdad” transmiten mensajes distintos, y su uso simultáneo puede dar lugar a una confusión conceptual. La Convención tiene por objeto eliminar la discriminación contra la mujer y asegurar la igualdad de hecho y de derecho (en la forma y el fondo) entre mujeres y hombres. El Comité recomienda al Estado parte que en sus planes y programas utilice sistemáticamente el término igualdad”.

A este respecto es importante señalar que en la Carta Magna, particularmente en el artículo 4o., se establece el principio de igualdad jurídica entre hombres y mujeres que señala: “el varón y la mujer son iguales ante la ley. ...”. Sin embargo, la fracción III, del Apartado A del artículo 2o. del mismo ordenamiento legal dispone la autonomía de los pueblos indígenas para elegir a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad frente a los varones.

Como podemos ver en lo expuesto en el párrafo anterior, efectivamente desde el contenido de la Constitución Política se promueve esta confusión conceptual al utilizar ambos términos, equidad e igualdad, de manera indistinta.

Cabe hacer mención que el artículo 2o. constitucional señala los casos en los que pueblos indígenas, en el ejercicio de su libre determinación y de su autonomía deben sujetarse **a los principios generales de la misma Carta Magna, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres** . En tal virtud y toda vez que la igualdad jurídica constituye un principio constitucional, una garantía individual y uno de los derechos humanos que garantizan la dignidad de las mujeres consideramos indispensable reformar este precepto jurídico a efecto de sustituir el término “equidad” por el de **igualdad** .

Estamos convencidos que es a la igualdad a la que debemos aspirar, es por la igualdad por la que debemos trabajar y a la que debemos apostar. Así lo ha señalado el presidente Felipe Calderón, al afirmar que: “es momento de que hagamos realidad la igualdad ante la ley que por principio constitucional gozamos tanto hombres como mujeres. Es momento de romper con barreras culturales que detienen nuestro crecimiento, porque sólo con el esfuerzo conjunto de todos los mexicanos y las mexicanas, podremos construir un país más democrático con igualdad, justicia y prosperidad para todos.”

En relación con lo anterior, sometemos a consideración de esta honorable Cámara de Diputados la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto que reforma la fracción III del Apartado A del artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Único. Se reforma la fracción III del Apartado A del artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 2o.

...

...

...

...

A. ...

I. y II. ...

III. Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de igualdad frente a los varones, en un marco que respete el pacto federal y la soberanía de los estados.

IV. a VIII. ...

...

B. ...

...

I. a IX. ...

...

...

Transitorio

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

Dado en el salón de sesiones de la sede de la Comisión Permanente, a los tres días del mes de agosto del dos mil once.

Diputada Lucila del Carmen Gallegos Camarena
(rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Agosto 3 de 2011.)

QUE REFORMA EL PÁRRAFO I DEL ARTÍCULO 14 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, RECIBIDA DEL DIPUTADO JORGE HERRERA MARTÍNEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PVEM, EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 3 DE AGOSTO DE 2011

Jorge Herrera Martínez, diputado integrante de la LXI Legislatura del honorable Congreso de la Unión, del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, con fundamento en los artículos 71, fracción II, y 73, fracción XXX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 77, numeral 1, del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración del pleno la presente iniciativa, con base en la siguiente

Problemática

Las leyes se expiden para regular los actos y los hechos que sucedan a partir de su entrada en vigor, es decir, para tener un efecto regulatorio en el futuro. Sin embargo, en algunos casos su aplicación tiene efectos que afectan situaciones o estados de cosas creadas en el pasado, afectando con ello los derechos o las expectativas de los mismos, adquiridas al amparo de una ley anterior por quienes resultan destinatarios de las mismas.

En estos casos, se considera que se está ante normas que son violatorias de la garantía de irretroactividad de la ley.

Hasta ahora han sido los tribunales los que de manera casuista han determinado por medio de sus resoluciones los casos en los que existen violaciones a dicha garantía, en la mayoría de los casos de manera por demás acertada, pero también en algunos soslayando abusos de la autoridad, ello ante la amplitud y falta de precisión del primer párrafo del artículo 14 de la Constitución que establece, entre otras, la garantía en cuestión.

En tal virtud y a fin de proponer un marco constitucional que establezca mayor certidumbre el régimen que consagra la garantía de irretroactividad de la ley, se propone la reforma del primer párrafo el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Argumentación

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece en el artículo 14, que a ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna, a lo sea considerado como el principio de irretroactividad de la ley.

En palabras del extinto constitucionalista, Ignacio Burgoa, la no retroactividad legal se ha consignado en el artículo catorce constitucional como contenido de un derecho público subjetivo derivado de la garantía correspondiente. Ese derecho tiene como obligación estatal y autoritaria correlativa, la consistente en que toda autoridad del estado está impedida para aplicar una ley retroactivamente en perjuicio de alguna persona.¹

Continua diciendo don Ignacio Burgoa que de la manera como está concebida la disposición constitucional que contiene la garantía de la no retroactividad de las leyes, se colige que se trata de una garantía contra su aplicación por las autoridades del estado y no contra su expedición, tal como se consagró en la constitución de de 1857. Según él mismo, en esta la prohibición constitucional

atañía exclusivamente al Poder Legislativo Federal o al local; por lo que cuando no se tratara de leyes auto-aplicativas cualquier autoridad administrativa o judicial podría aplicar una disposición legal retroactivamente, ya que la garantía respectiva no se estableció contra su aplicación, En tanto que en la Constitución actual, si bien el Poder Legislativo Federal o Local no está impedido para expedir leyes con carácter retroactivo, ninguna autoridad tiene facultad para aplicar cualquier ley retroactivamente en perjuicio personal. ²

En este sentido, para que la aplicación retroactiva de una ley implique violación a la garantía individual que nos ocupa, es necesario que los efectos de retroacción causen un perjuicio personal. Por consiguiente, en una interpretación a contrario sensu el primer párrafo del artículo 14 en cita, la prohibición que contiene el mismo, no comprende los casos en que la aplicación retroactiva de una ley no produzca ningún agravio o perjuicio a persona alguna.

Al respecto y para ilustra lo antes mencionado se cita la tesis en la que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha considerado:

“La retroactividad existe cuando una disposición vuelve al pasado, cuando rige o pretende regir situaciones ocurridas antes de su vigencia retro-obrando en relación a las condiciones jurídicas que antes no fueron comprendidas en la nueva disposición y respecto de actos verificados bajo una disposición anterior. Ahora bien, la Constitución General de la República consagra el principio de la retroactividad, que causa perjuicio a alguna persona , de donde es deducible la afirmación contraria, de que puede darse efectos retroactivos a la ley *si ésta no causa perjuicio* , como sucede frecuentemente, tratándose de leyes procesales o de carácter penal, sea que establezcan procedimientos o recursos benéficos, o que hagan más favorable la condición de los indiciados o reos de algún delito, ya por elevados fines sociales o por propósitos de humanitarismo. ³

Por su parte, el destacado jurista y ex ministro de la Corte con Juventino Víctor Castro, refiere que las disposiciones del artículo 14, entre ellas la relativa a la irretroactividad de la ley, tratan en realidad del conflicto de las leyes en el tiempo, partiéndose del supuesto que existen dos leyes, una abrogada y otra vigente, previendo la misa situación jurídica, disponiéndose que tan solo puede aplicarse la que está en vigor y no la anterior, señala el propio autor que se parte del principio de que la leyes se dictan para regir n el futuro (*ex nunc*) y no para el pasado (*ex tunc*). ⁴

En su exposición el autor en cita, hace referencia a diversos precedentes sobre las diversas teorías y criterios que sustentan el principio que nos ocupa y destaca también una tesis en la que la suprema Corte distingue con claridad que si bien el legislador ordinario no puede dictar leyes retroactivas, el Constituyente si tiene esa facultad, razonándolo de la siguiente forma:

Tesis 302. Retroactividad de la ley, preceptos constitucionales no son impugnables por. -

Las leyes retroactivas, o las dicta el legislador común o las expide el constituyente, al establecer los preceptos del Código Político. En el primer caso, no se les podrá dar efecto retroactivo, en perjuicio de alguien, porque lo prohíbe la Constitución; en el segundo, deberán aplicarse retroactivamente, a pesar del artículo 14 constitucional, y sin que ella importe violación de garantía alguna individual. En la aplicación de los preceptos constitucionales hay que procurar armonizarlos y si resultan en oposición con otros hay que considerar los especiales como excepción de de aquellos que establecen principios o reglas generales. El legislador constituyente, en uso de des sus facultades amplísimas, pudo por altas razones políticas, sociales o de interés general establecer casos de excepción al principio de n o no retroactividad, y cuando así haya procedido, tales preceptos deberán aplicarse retroactivamente. Para que una ley sea

retroactiva se requiere que obre sobre el pasado y que lesione derechos adquiridos bajo el amparo de leyes anteriores y esta última circunstancia es esencial.⁵

En este contexto y conforme a la teoría de los derechos adquiridos es pertinente para efectos de la presente iniciativa determinar si los requisitos que se establecen en las leyes administrativas para la prestación de un servicio público por parte de los particulares constituyen un derecho que forme parte de la esfera jurídica de los gobernados o se trata de condiciones regulatorias de la concesión de un servicio público vinculadas a la normatividad relativa, que de acuerdo con el artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos compete al Estado establecer las disposiciones necesarias para regular dichos servicios toda vez que estos se deben organizar en función del interés general el cual en ninguna caso podrá verse supeditado al interés particular.

Asimismo, es de señalar que la expedición de leyes administrativas o las reformas a las mismas por las que se establecen nuevas disposiciones para mejorar la eficiencia y seguridad de un servicio público, así como para que éste se preste en condiciones de respeto y mejoramiento al medio ambiente, no pueden considerarse como atentatorias de la garantía de irretroactividad de la ley, en tanto que el Poder Legislativo tiene la facultad de introducir nuevas normas o bien reformas o derogar las existentes de acuerdo con las necesidades que demande la sociedad en general, sin que con ello se vulneren derechos adquiridos en tanto que debe considerarse que las cláusulas o condiciones regulatorias de una concesión no generan derechos adquiridos, sino expectativas de derechos de que se realice una situación jurídica concreta, conforme a la legislación vigente en un momento determinado a la que se encontraban sujetos sus destinatarios, pero al establecerse una nueva regulación deben sujetarse en cuanto a los supuestos y consecuencias de la nueva norma.

Lo antes mencionado tiene soporte en las tesis y jurisprudencia que a continuación se citan:

Irretroactividad de la ley. La introducción por parte del legislador de normas que garanticen las máximas condiciones de seguridad y eficacia en la prestación de los servicios de la actividad privada regulada por el estado o la reforma o derogación de las existentes de acuerdo con las necesidades sociales, no viola dicha garantía.

Con el fin de garantizar las máximas condiciones de seguridad y eficacia en la prestación de los servicios de la actividad privada regulada por el Estado, el legislador tiene la facultad de introducir normas, o bien, reformar o derogar las existentes de acuerdo con las necesidades sociales, por lo que el ejercicio de dicha atribución no viola la garantía de irretroactividad de la ley contemplada en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque el particular no tiene un derecho previamente adquirido que le permita mantener perpetuamente su actividad conforme al régimen vigente en determinada época, sino que debe ajustarse en cada momento a los lineamientos fijados por el orden jurídico.⁶

Transporte para el estado de puebla. El artículo tercero transitorio del decreto que reformó y adicionó diversas disposiciones de la ley relativa, publicado en el Periódico Oficial del Estado el 12 de enero de 2005, reformado mediante decreto publicado en el citado órgano de difusión el 30 de diciembre del mismo año, no viola la garantía de irretroactividad.

Dicho artículo, al prever un plazo de tres meses para cumplir con lo dispuesto en el artículo 37 de la Ley del Transporte, no viola la garantía de irretroactividad consagrada en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que, a la luz de la teoría de los derechos adquiridos, el que el artículo tercero transitorio de vigencia anterior estableciera un plazo de dos años, no generó un derecho de manera particular en favor del gobernado, que

hubiera entrado a su patrimonio o esfera jurídica, sino que tal disposición corresponde a una condición regulatoria de la concesión del servicio público de transporte, vinculada con la normatividad relativa, pues de conformidad con el artículo 28 constitucional, compete al Estado establecer las disposiciones que sean necesarias para regular los servicios públicos, toda vez que éstos se organizan en función del interés general, a fin de que sean prestados en condiciones de eficacia y seguridad y, por ende, el legislador tiene la facultad de introducir nuevas normas, o bien reformar o derogar las existentes de acuerdo con las necesidades que demande la sociedad, sin que se afecten derechos adquiridos, como lo ha sostenido la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis LXXVII/2005, de rubro: “Concesión administrativa. las modificaciones a sus cláusulas regulatorias en virtud de reformas a la legislación relativa, al no afectar derechos adquiridos del concesionario no violan el principio de retroactividad de leyes”, evidenciándose con ello que las cláusulas o condiciones regulatorias de una concesión no crean derechos adquiridos; de ahí que el plazo de dos años constituye una expectativa de derecho, porque se trata de una simple pretensión de que se realice una situación jurídica concreta, conforme a la legislación vigente en un momento determinado a la que se encontraban sujetos sus destinatarios, pero al establecerse una nueva regulación deben sujetarse en cuanto a los supuestos y consecuencias de la nueva norma. En tal virtud, el aludido precepto transitorio no puede considerarse retroactivo, en tanto que no se está en presencia de un derecho adquirido, y tal artículo no vuelve al pasado sino que establece hacia el futuro una nueva regulación.

Transporte para el estado de puebla. El artículo tercero transitorio del decreto que reformó y adicionó diversas disposiciones de la ley relativa, publicado en el Periódico Oficial del Estado el 12 de enero de 2005, reformado mediante decreto publicado en el citado órgano de difusión el 30 de diciembre del mismo año, no viola la garantía de irretroactividad.

Dicho artículo, al prever un plazo de tres meses para cumplir con lo dispuesto en el artículo 37 de la Ley del Transporte, no viola la garantía de irretroactividad consagrada en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que, a la luz de la teoría de los derechos adquiridos, el que el artículo tercero transitorio de vigencia anterior estableciera un plazo de dos años, no generó un derecho de manera particular en favor del gobernado, que hubiera entrado a su patrimonio o esfera jurídica, sino que tal disposición corresponde a una condición regulatoria de la concesión del servicio público de transporte, vinculada con la normatividad relativa, pues de conformidad con el artículo 28 constitucional, compete al Estado establecer las disposiciones que sean necesarias para regular los servicios públicos, toda vez que éstos se organizan en función del interés general, a fin de que sean prestados en condiciones de eficacia y seguridad y, por ende, el legislador tiene la facultad de introducir nuevas normas, o bien reformar o derogar las existentes de acuerdo con las necesidades que demande la sociedad, sin que se afecten derechos adquiridos, como lo ha sostenido la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis LXXVII/2005, de rubro: “Concesión administrativa. las modificaciones a sus cláusulas regulatorias en virtud de reformas a la legislación relativa, al no afectar derechos adquiridos del concesionario no violan el principio de retroactividad de leyes”, evidenciándose con ello que las cláusulas o condiciones regulatorias de una concesión no crean derechos adquiridos; de ahí que el plazo de dos años constituye una expectativa de derecho, porque se trata de una simple pretensión de que se realice una situación jurídica concreta, conforme a la legislación vigente en un momento determinado a la que se encontraban sujetos sus destinatarios, pero al establecerse una nueva regulación deben sujetarse en cuanto a los supuestos y consecuencias de la nueva norma. En tal virtud, el aludido precepto transitorio no puede considerarse retroactivo, en tanto que no se está en presencia de un derecho adquirido, y tal artículo no vuelve al pasado sino que establece hacia el futuro una nueva regulación.⁷

Vehículos automotores. La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente para la Prevención y Control de la Contaminación Generada por Aquellos que Circulan por el Distrito Federal y los Municipios de su Zona Conurbada y su reglamento, no violan la garantía de irretroactividad consagrada por el artículo 14 constitucional.

La ley y reglamento mencionados al impedir la circulación de vehículos automotores que emitan gases contaminantes que rebasen los límites máximos permisibles establecidos por las normas técnicas ecológicas aplicables, no violan la garantía de irretroactividad de la ley en perjuicio de los gobernados, en primer término, porque impiden la circulación de referencia a partir de su entrada en vigor y, en segundo lugar, porque al hacerlo no afectan ningún derecho adquirido, pues el ejercicio del derecho de circular en los vehículos de referencia está sujeto al cumplimiento de las normas vigentes en el momento en que se hace uso de él y, además, es un principio general de derecho el que los particulares no pueden adquirir derechos que estén en pugna con el interés público, como sucede tratándose de la Ley y Reglamento mencionados, cuya expedición responde a la necesidad de controlar y mejorar los niveles de concentración de la contaminación en la atmósfera, la cual es generada, entre otras causas, por la emisión de contaminantes de los vehículos automotores, de tal suerte que frente al interés público el derecho del particular puede ser restringido por una norma posterior sin que esto implique su aplicación retroactiva, dada la prelación que existe entre ambos derechos.⁸

Como puede observarse ha sido las resoluciones judiciales las que han tenido que resolver el conflicto que deriva de la interpretación del párrafo primero del artículo 14 de la Constitución, ante tal situación se considera, que es necesario reformar dicho párrafo a efecto de dotar desde el propio texto constitucional certeza y claridad los casos en los que por razones de interés general debe considerarse como no violatoria de la garantía de irretroactividad de la ley, la aplicación de leyes de naturaleza administrativa, por las que se expiden, abrogan, reforman o derogan, disposiciones que tienen por objeto mejorar la eficiencia y seguridad de un servicio público o la explotación, uso o aprovechamiento racional de bienes de dominio de la Federación, así como para garantizar que los mismos se efectúen en condiciones de respeto y mejoramiento al medio ambiente.

Fundamentación

Artículos 14, y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y de conformidad con lo dispuesto en los artículos 77 numeral 1, y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados.

Denominación del proyecto

Decreto por el que se reforma el párrafo primero del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo Único. Se reforma el párrafo primero del artículo 14, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 14. A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna. **No se considera retroactiva la aplicación de leyes administrativas que se expidan para mejorar la eficiencia y seguridad de un servicio público o la explotación, uso o aprovechamiento racional de bienes de dominio de la Federación, así como para garantizar que los mismos se efectúen en condiciones de respeto y mejoramiento al medio ambiente.**

Transitorios

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

Notas

1 Burgoa, Ignacio. *Las Garantías Individuales*, editorial Porrúa, 33ª edición, México, 2001, página 520.

2 Ídem.

3 Semanario Judicial de la Federación, tomo LXXI, página 3,496.

4 Castro, Juventino, *Garantías y amparo*, editorial Porrúa, 22ª edición. México, 2002, página 283.

5 Apéndice de 1995, Tomo I, parte SCJN, página 282

6 Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXXI, enero de 2010, página 2138, tesis: I.7o.A.680 A, tesis aislada.

7 Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXIV, septiembre de 2006, página 1358, tesis: VI.1o.A. J/35 Jurisprudencia.

8 Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, IV, Agosto de 1996 Página: 85 Tesis: P. XCVI/96 , Tesis Aislada

Dado en la sede de la Comisión Permanente del honorable Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos, durante el segundo receso del segundo año de ejercicio de la LXI Legislatura, a 3 de agosto de 2011.

Diputado Jorge Herrera Martínez (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Agosto 3 de 2011.)

QUE REFORMA LA FRACCIÓN VIII DEL APARTADO A, Y LA FRACCIÓN I DEL APARTADO B DEL ARTÍCULO 20 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, RECIBIDA DEL DIPUTADO JUAN CARLOS NATALE LÓPEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PVEM, EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 3 DE AGOSTO DE 2011

Exposición de Motivos

El reconocimiento de la presunción de inocencia en nuestra normatividad jurídica, concretamente en el ámbito constitucional, obliga en un futuro no muy lejano a revisar su ejercicio y su plena observancia sin excepciones casuísticas ó de interpretación jurídica ex profeso por parte de los tribunales jurisdiccionales, principalmente los competentes para resolver controversias inherentes al control constitucional respecto a la salvaguarda de las garantías individuales como lo pudieran ser la libertad, la salud física y mental y el debido proceso de las personas imputadas y sujetas a un proceso penal.

Por lo que la presente propuesta de reforma destaca la necesidad de reformar el artículo 20 en cuanto a los principios generales del nuevo proceso penal (acusatorio y oral) y de los derechos de toda persona imputada, a fin de definir lo más claro posible la garantía del principio de inocencia como un criterio que el juzgador deberá asumir y valorar al momento de emitir condena a todo individuo inculpado y sujeto a proceso penal.

Es decir, la propuesta pretende robustecer la reforma penal publicada en junio de 2008, inherente al catálogo de los principios generales del proceso penal, en específico, al relativo que dicta que “el juez sólo condenará cuando exista convicción de la culpabilidad del procesado”; y, el referente al derecho de toda persona imputada a que se presuma su inocencia mientras no se declare su responsabilidad mediante sentencia ejecutoriada en definitiva emitida por el juez de la causa en los términos y plazos que dicten las leyes. Ya que a todas luces ha habido una postura definida por los tribunales jurisdiccionales en el sentido de que se debe considerar inocente al acusado hasta en tanto su culpabilidad haya sido probada y declarada mediante sentencia ejecutoriada, esto es, respecto de la cual no proceda recurso o medio de defensa alguno que pueda modificarla o revocarla; hasta ese momento, en todas las resoluciones judiciales que se dicten durante la sustanciación del proceso – incluso en los juicios de amparo-, el inculpado ha de ser tratado como inocente, ello en el sentido de su no participación en la comisión de cierto delito.

Lo anterior se circunscribe en el hecho de que en México, la prisión preventiva, es un tópico que pone en duda el respeto al principio de presunción de inocencia como medida cautelar de carácter inminentemente procesal que tiene por objeto asegurar que el probable responsable de la comisión de un delito no se sustraiga de la acción de la justicia, para asegurar la fluidez del procedimiento penal, la cual no puede ser desproporcionada o irracional esto en el sentido de que tal acción no recaiga en excesos o se restrinja la posibilidad de obtener la libertad bajo caución ante el procedimiento.

Por lo que es de advertirse que si bien la reforma constitucional de junio de 2008 estableció suprimir el beneficio de la libertad bajo caución en beneficio de toda persona que se encontrara sujeto a un proceso penal, también es cierto que la reforma estableció el principio de la presunción de inocencia como el beneficio con el que gozará –en un futuro– toda persona hasta que no sea sentenciado en instancias jurisdiccionales.

Sin embargo, sentimos que esta reforma sigue siendo insuficiente en el sentido de que la presunción de inocencia aduce que la culpabilidad del sujeto solamente es probable y, por ende, la prisión preventiva se convierte en una pena anticipada motivo por el cual el indiciado o inculpado no debe de ser perjudicado con medias privativas de su libertad, sólo en los casos que establece el artículo 19 de la Constitución como lo son en delincuencia organizada, homicidio doloso, violación, secuestro, trata de personas, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, así como delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad y de la salud.

En adición a lo anterior, el párrafo subsecuente del mismo artículo 19 señala que “la ley determinará los casos en los cuales el juez podrá revocar la libertad de los individuos vinculados a proceso” independientemente de que el Ministerio Público está facultado para solicitar ante el juez la prisión preventiva en caso de que otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad, así como cuando el imputado, dice el mismo artículo, “esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso”.

Lo anterior significa que si bien la reforma penal constitucional de 2008 estableció la existencia de un catálogo de delitos explícitamente señalados a efecto de que el individuo que lo o los cometa, por oficio, deberá ser sujeto a prisión preventiva así como a quien se encuentre dentro de los supuestos penales y procesales respecto de garantizar la comparecencia, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima entre otros supuestos procesales; además de la facultad constitucional complementaria de que el juez podrá revocar la libertad de los individuos vinculados a proceso, también significa que dicha reforma asume una limitada y nugatoria intención respecto a los beneficios materiales que representa la garantía de la presunción de inocencia en caso de que alguien decida defenderse por medio de un juicio de amparo en caso de que no le asista sus beneficios inherentes al afrontar un proceso penal sin que le sea infligida una medida cautelar como lo pudiera ser la prisión preventiva.

Y es que pudiera darse el caso de que fuera de los delitos establecidos en la Constitución ó, en caso de que una persona imputada no represente procesalmente un peligro inminente para la autoridad administrativa y judicial, ó que, en caso de que el juez de primera instancia revoque la libertad de un imputado, la garantía de presunción de inocencia pierde su valor social y en cierto sentido hasta jurídico respecto al debido proceso y al que sólo se es culpable hasta que no se declare la responsabilidad mediante sentencia emitida por el juez de la causa.

En caso contrario, se contraviene el sentido elemental respecto a la funcionalidad del principio de presunción de inocencia como el relativo a que, el imputado no deberá ser sujeto a prisión preventiva cuando esté excluido de los tipos penales y supuestos procesales que dictan los ordenamientos jurídicos en la materia.

Así como también tampoco lo puede ser una vez que está siendo procesado sin haberse actualizado los elementos anteriormente señalados, en este sentido, creemos que siguiendo el espíritu de la reforma constitucional de desvirtuar los vicios y de subsanar las carencias del vigente sistema de justicia penal inquisitorio, lo más justo e idóneo para nuestro sistema de justicia penal es que nadie debe ser discriminado en instancias judiciales y de que todos debemos ser iguales ante la ley (isonomía) además de que los juzgadores deberán ponderar el verdadero significado y alcances de tal principio y derecho constitucional con que gozará todo imputado.

En consecuencia, creemos que a pesar de que la reforma penal del 2008 se planteó para un periodo de ocho años para su implementación, nos es pertinente acompañarla con cambios perfectibles que hagan que la reforma no sufra vacíos ó deficiencias principalmente en lo que tiene que ver con el debido proceso, los principios generales y los derechos de los inculpados ya que, de ser así, el sentido de cambiar de un sistema inquisitivo a uno acusatorio, oral y adversarial no tendría lugar.

Por lo que la presente propuesta pretende establecer que el juez sólo condenará cuando exista convicción de la culpabilidad del procesado y se conste que éste último ha sido sujeto a proceso conforme a los principios de presunción de inocencia, fundamentación, motivación y debido proceso; asimismo, a establecer el derecho de toda persona imputada a que se presuma su inocencia mientras no se declare su responsabilidad mediante sentencia condenatoria ejecutoriada en definitiva emitida por el juez de la causa en los términos y plazos que dicten las leyes.

De ser así, se garantizarían los beneficios que implica la supresión de la libertad bajo caución para dar paso a los beneficios que atañe la presunción de inocencia como el de ser privado de la libertad al momento de estar sujeto un proceso penal y para que en caso de que esto ocurriera sólo sería en caso de lo previsto por el artículo 19 constitucional y de haberse comprobado la culpabilidad mediante sentencia condenatoria ejecutoriada en definitiva emitida por un juzgador en los plazos señalados por las demás disposiciones conducentes.

Como lo hemos señalado, si bien la reforma al sistema de justicia penal en México publicada en junio del 2008, subsana parte de los vacíos jurídicos en que subsistía el modelo procesal en México, también es cierto que desde hace más de una década los tribunales jurisdiccionales adscritos al Poder Judicial de la Federación –como órganos de control constitucional– han asumido una posición garantista respecto de velar y garantizar el derecho fundamental de la presunción de inocencia a favor de los probables responsables.

En efecto, la reforma publicada en 2008 actualizó y materializó gran parte de los criterios encontrados por los que los tribunales federales, en pleno uso de sus facultades y competencias, se habían pronunciado a favor de los inculpados en ciertos casos concretos. Lo anterior deviene de la existencia de jurisprudencia, tesis aisladas y criterios en los cuales se ha consumado parte de la doctrina jurídica en la materia en el país.

Fundamentación

De conformidad con la fracción II del artículo 71, III del artículo 78 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como en lo dispuesto en los numerales 1 y 2 del artículo 122 de la Ley Orgánica del Congreso de la Unión; y fracción I del numeral 1 del artículo 6 así como de la fracción VIII del numeral 1 del artículo 239 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 reforman las fracciones VIII y I de los Apartados A y B, respectivamente, del artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en términos del siguiente proyecto de

Decreto

Único. Se reforma la fracción VIII del Apartado A y la fracción I del Apartado B del artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como siguen:

Artículo 20. ...

A. De los principios generales:

I. a VII. ...

VIII. El juez sólo condenará cuando exista convicción de la culpabilidad del procesado y se conste que éste último ha sido sujeto a proceso conforme a los principios de presunción de inocencia, fundamentación, motivación y debido proceso.

...

B. De los derechos de toda persona imputada:

I. A que se presuma su inocencia mientras no se declare su responsabilidad mediante sentencia condenatoria ejecutoriada en definitiva emitida por el juez de la causa en los términos y plazos que dicten la leyes;

...

Transitorios

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

Segundo. Quedan sin efecto todas las disposiciones que contravengan el presente decreto.

Senado de la República, sede de la Comisión Permanente del segundo receso del segundo año de ejercicio constitucional, a los tres días del mes de agosto del año dos mil once.

Diputado Juan Carlos Natale López (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Agosto 3 de 2011.)

QUE ADICIONA UN SEGUNDO PÁRRAFO AL ARTÍCULO 116 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE FEDERALISMO, RECIBIDA DEL DIPUTADO ANTONIO BENÍTEZ LUCHO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI, EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 10 DE AGOSTO DE 2011

El suscrito diputado, Antonio Benítez Lucho, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, en la LXI Legislatura de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo establecido en los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos, somete a la consideración de esta honorable asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que adiciona un segundo párrafo al artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, recorriendo los subsecuentes, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

El federalismo supone el reconocimiento de la existencia de fuerzas distintas del poder central que tienen su propia sustantividad, y que en esa virtud reclaman un campo propio de acción jurídico-política traducido, entre otros factores sustantivos, en la posibilidad de crear por sí mismos sus propias normas jurídicas y sustentar su capacidad de gobierno efectivo.

Nuestra esencia nacional es el federalismo. Forma parte de las decisiones fundacionales, encuadradas en el artículo 39 constitucional. Con esta decisión constituyente, México se adelantó a su época, ya que de cerca de una treintena de naciones federales, entre las que se encuentra México, hoy día, el modelo a seguir en la reforma política de las naciones es el modelo descentralizado, sustentado en la efectiva potestad de las unidades de gobierno territorial, como fórmula para encarar los graves retos de cada sociedad, de manera cercana, legítima y democrática, en el espacio estatal, provincial, regional y municipal.

Como todos sabemos, los principales antecedentes del federalismo mexicano son la Constitución Federal de Estados Unidos de América y las instancias locales de gobierno y administración, creadas dentro de la monarquía española, a finales del siglo XVIII y principios del siglo XIX, primero como parte de las reformas borbónicas y después a partir de la Constitución de Cádiz. Aparece de la misma forma, con la fuerza visionaria de Morelos y el discurso latinoamericanista de Hidalgo, en la Constitución de Apatzingán.

El sistema federal fue adoptado por primera vez en México en la Constitución de 1824, que en su artículo 4o. señalaba: “La nación mexicana adopta para su gobierno la forma de república representativa, popular, federal”, y en el artículo siguiente mencionaba a las partes integrantes de la federación. De esta forma se establece la primera república federal por parte de los liberales.

Del año 1836 a 1843, se visualiza la república centralista por parte de los conservadores. De 1846 a 1856 se establece la segunda república federal, y en 1857 se crea la Constitución de ese año. Además se crean las Leyes de Reforma, por medio de la cual se suprimen ciertos privilegios. Durante el Porfiriato, de 1876 a 1910 se centraliza el poder, aun cuando existía la Constitución de 1857.

Después de la Revolución se establece la Constitución de 1917 que en su artículo 40 establece que 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 la Carta Magna. Es decir, nuestro trayecto está señalado hacia el traslado de decisiones, facultades y recursos a los gobiernos locales, con base en un sistema de equilibrios, con apoyo en los principios de autonomía y soberanía constitucional.

Con referencia al federalismo, la descentralización se caracteriza por ser un modo de articular la coordinación política y administrativa del Estado nacional. Y el federalismo es una forma de gobierno que responde, como bien decía Jesús Reyes Heróles, a que las partes sean la base que permita la convivencia armónica del todo.

Por el federalismo, un país se integra como nación, a partir de su sociedad civil, el gobierno y el Estado. Por la descentralización, un país oxigena su unidad política, da cabida a la equidad institucional y material, fortalece la autonomía y la personalidad de otros centros de gobierno y se reconoce la pluralidad, contrastes y futuro de la comunidad política.

Como señala el artículo 26 de la Carta Magna, así como su ley reglamentaria, la Ley de Planeación, hay cuatro modalidades para desarrollar las políticas públicas: la obligatoria para los funcionarios federales, la concertada con los particulares, la inducida para los ciudadanos y la coordinada, con los gobiernos locales. De ahí surge la modalidad de los contratos bilaterales, llamados convenios de coordinación que suscriben, en todas las materias, los órganos federales y los poderes de los estados. Los convenios de coordinación son instrumentos jurídicos a través de los que se entabla la colaboración entre la administración pública federal y la local, para la elaboración, impartición y reconocimiento de proyectos de carácter esencialmente económico y social, pero vistos, no desde la perspectiva unilateral del acrecentamiento patrimonial o de la ganancia para una de las partes sino más bien desde la perspectiva del interés público y de la integración nacional.

El principal objetivo de estos convenios es coordinar la realización de los programas de desarrollo socioeconómico, que llevan en su contenido la asignación de recursos presupuestales, ejecución de obras, prestación de servicios públicos y, en general, la coordinación de acciones a realizar en cumplimiento de las responsabilidades que les competen a los Ejecutivos Federal y Estatal en forma concurrente.

El Poder Ejecutivo ha asumido dicha coordinación, a través de la figura, principalmente, de los delegados federales, con la finalidad de que los programas socioeconómicos se operen en el territorio nacional. Aproximadamente existen mil quinientos de estos funcionarios en todo el territorio mexicano, reconocidos en la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, como homólogos a directores generales, con los salarios y prestaciones equivalentes, por un importe promedio individual de alrededor de 120 mil pesos mensuales, costando al erario federal, al menos 216 millones de pesos anuales, sin considerar los apoyos de vales, vehículos, choferes, gastos de representación, etcétera.

Además de la imposición de autoridades no electas a los ejecutivos locales, dichos servidores públicos no han logrado que su función se realice efectivamente, ya que gran parte de la sociedad no tiene a su alcance los beneficios de dichos programas, por su desconocimiento, interés político y desvinculación territorial.

Es insostenible que, mientras en las naciones desarrolladas, la descentralización de recursos ha logrado que poco más del 40 por ciento del PIB se ejerza en las regiones, en nuestro país, el 80 por

ciento del gasto público lo ejerce la federación, el 15 por ciento los estados y el 5 por ciento los ayuntamientos, resultando que para el gobierno local el total del PIB es apenas de 5 por ciento. Es decir, una proporción de 8 a 1 frente a sistemas federalistas como Alemania y Canadá o unitarios como España y Francia, países que, entre otros, han encontrado en la descentralización, los mercados y las comunidades locales, la fuente de la prosperidad y el desarrollo.

Sumado a esta desproporción de recursos, que desdice que seamos realmente una nación federal, se erige un pesado aparato burocrático de estructuras del gobierno central, que prácticamente sustituyen a las legítimas representaciones locales al tener en sus manos el control de más del 80 por ciento de los recursos y de las decisiones. Se conforman por un amplio grupo de delegaciones y representaciones llamadas de muchas maneras, con recursos materiales, humanos y financieros que duplican el trabajo de los órganos locales y que inflan artificialmente el presupuesto federal al que todos contribuimos.

Incluso, se tienen indicios de que los delegados federales se han constituido en los principales promotores electorales, usando recursos públicos a favor de los candidatos pertenecientes al partido en el gobierno. Como ejemplo se tiene el crecimiento constante de los padrones en el programa Oportunidades, en las entidades donde se realizan elecciones o la tendencia a designar para estos cargos a personas que desempeñaron un papel relevante en procesos electorales dentro del partido gobernante.

Ante el hartazgo de esta imposición centralista, que vulnera la constitución, los gobiernos locales, que sí tiene carácter electo, representativo y plural, demandan que su personalidad jurídica y política, así como su autonomía financiera y fiscal sea real, no declarativa. Los gobiernos locales tienen que fungir como centros que contribuyan, a través de políticas públicas efectivas, a promover con el esfuerzo de los actores privados y las organizaciones públicas, polos de desarrollo sustentable para ampliar y fortalecer los mercados regionales, así como la verdadera aplicación de los programas sociales, con la finalidad de que los apoyos lleguen a toda la población, sin estar condicionados a múltiples reglas, incluso de esperar las elecciones para que el gobierno federal les de apoyos a cambio de su voto.

Existen antecedentes importantes en materia de descentralización, que han sido positivos y que deben ser la base para avanzar con mayor celeridad en esa dirección. El principal ejemplo se encuentra en el sector salud.

El segundo caso importante de descentralización es el de la educación, la cual prácticamente se encuentra en sus etapas finales. Esto ha permitido que los ayuntamientos del país se preocupen cada vez más por ella, destinando mayores recursos y personal. No es extraño encontrar que en un número considerable de ayuntamientos existan, además de una regiduría, instancias operativas de educación.

Un tercer caso lo ofrece el área de desarrollo social, que transfiere importantes recursos a las entidades y los municipios, aunque los programas especiales contra la pobreza, como han sido Pronasol, Progresá y Oportunidades, siguen siendo de carácter federal, afectando la parte medular pero también a los gobiernos locales, en cuanto a la cantidad y destino de los recursos, los que suman en este año cerca de 450 mil millones de pesos, manejados al arbitrio de los funcionarios federales.

En las demás áreas de la administración pública, prácticamente no ha habido avances, de manera que la centralización es su característica predominante, en detrimento de las capacidades locales.

Tenemos, en pleno siglo XXI un sistema de feudalismo político, en el que todo está centrado en el nivel federal. Como afirma el maestro Jorge Carpizo, hay países formalmente federales y materialmente centralizados y países formalmente unitarios y materialmente descentralizados. El nuestro es federalista, pero solo en la forma, en la decisión jurídica, contradicha por la realidad de los recursos desequilibrados, la imposición de autoridades meta constitucionales y un tremendo poder concentrado en niveles de decisión lejanos de las comunidades y de las necesidades y soluciones efectivas a nivel regional.

Hay razones administrativas, históricas, económicas y políticas para realizar un corte y darle nuevo impulso a la descentralización, al fortalecimiento del federalismo y la eliminación de las estructuras que representan a la federación en los estados, mismas que generan duplicidad, sobrecarga fiscal, complejidad administrativa, limitación a la soberanía de los estados y distanciamiento entre las necesidades locales, de los programas públicos.

Por ello, esta iniciativa adiciona un segundo párrafo al artículo 116 de la Carta Magna para que los programas de orden federal, sean ejecutados por las instituciones estatales correspondientes, previo acuerdo de coordinación en el que se detallen los recursos, reglas y calendarios de operación convenidos con las dependencias o entidades de la administración pública federal. Sólo así se cumplirá con el mandato constitucional de que no puede haber intermediarios entre el Poder Ejecutivo Federal y los ejecutivos locales y con el espíritu de la reforma de 1999 que sustituyó la figura de administrador por la de gobierno a las instancias locales, con todas sus implicaciones.

Asimismo, el proyecto establece que los programas que pueden ser exceptuados de esta disposición, corresponderán a las áreas de seguridad nacional, soberanía y seguridad pública, para los cuales aplica la figura de la coordinación mediante convenios potestativos.

Es la hora de un verdadero federalismo; es el momento de equilibrar el poder político en nuestro país; es necesario abrir el espacio para realizar una verdadera descentralización, que termine de una vez por todas con el arcaico sistema de paternalismo, desconfianza y conflicto entre las partes que componen el territorio nacional. Dad al César lo que es del César.

Por lo expuesto y debidamente fundado, me permito someter a la consideración de esta honorable asamblea el siguiente proyecto de

Decreto que adiciona un segundo párrafo al artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único. Se adiciona un segundo párrafo al artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, recorriendo los subsecuentes, para quedar como sigue:

Artículo 116. ...

No podrá haber autoridades del gobierno federal en la jurisdicción territorial de las entidades federativas, salvo acuerdo expreso entre las partes. Los programas de naturaleza económica, social y cultural, serán ejecutados de manera directa por las instituciones estatales correspondientes. La concurrencia entre los estados y la federación se detallará en acuerdos de coordinación en el que se señalen los recursos, reglas y calendarios de operación convenidos con las dependencias o entidades de la administración pública federal. Los programas que podrán ser operados en territorio estatal por las dependencias federales corresponderán a las áreas de seguridad nacional, soberanía y seguridad pública, con base en acuerdos de coordinación administrativa.

...

I. a VII. ...

Artículo Transitorio

Único. El presente decreto entrará en vigor a los 30 días siguientes de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Salón de sesiones de la Comisión Permanente, a 10 de agosto de 2011.

Diputado Antonio Benítez Lucho (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Agosto 10 de 2011.)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 70, LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 71, LOS INCISOS C) Y J) DEL ARTÍCULO 72, ADICIONA LA FRACCIÓN IV AL ARTÍCULO 73 Y LA FRACCIÓN III AL ARTÍCULO 74 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, RECIBIDA DEL DIPUTADO JORGE HUMBERTO LÓPEZ PORTILLO BASAVE, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI, EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 10 DE AGOSTO DE 2011

Jorge Humberto López Portillo Basave, diputado de la LXI Legislatura del honorable Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, en uso de la facultad que le confieren los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 39, numeral 3, 40, numeral 1, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, fracción I del artículo 6, 77 y 182 y cumpliendo con los requisitos del artículo 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, se permite someter al pleno de esta soberanía, la siguiente iniciativa con proyecto de decreto.

Exposición de Motivos

En los debates del Constituyente de 1917, se instituyó como forma de gobierno la división de poderes, instituyendo el Supremo Poder de la Federación que se divide para su ejercicio en Ejecutivo, Legislativo y Judicial. El Poder Legislativo se depositado en el Congreso de la Unión integrado por dos Cámaras, la de Diputados y la de Senadores, el Ejecutivo se coloca en una sola persona, el Judicial se integra por 11 miembros que integran la corte, de estos tres poderes dos de ellos son elegidos por al sufragio del pueblo, pero el Poder Judicial está al árbitro de un Poder, el Ejecutivo, y de la Cámara de Senadores.

En el desarrollo de nuestras Actas Constitutivas, desde la propia Independentista de 1824, incluso la reformista de 1857, así como la revolucionaria de 1917, han reconocido que el Congreso tiene la facultad inherente de ejercer el control presupuestario, correspondiendo a la Cámara de Diputados exclusivamente la materia de egresos y de fiscalización, a la Cámara de Senadores corresponde aprobar la Ley de Ingresos, de esta manera la estructura de la Constitución fundó diversas disposiciones como es el derecho constitucional presupuestario para la organización financiera, de ahí que en materia hacendaria los Poderes de la Unión ejercen las facultades que la Carta Magna les otorga, como podemos ver no existen dudas sobre la división de poderes, ni de la distribución de las funciones y facultades que por naturaleza intrínseca corresponde a cada uno de los poderes.

En ese contexto debemos precisar que el Supremo Poder ejercerá la organización de la federación de manera conjunta dividiendo su ejercicio en los Poderes de la Unión, y así conseguir hablar de la Supremacía del Estado, ahora bien hay que diferenciar las facultades de los tres poderes, mientras que al Poder Ejecutivo le corresponde el cargo de presidente de la Republica para ejercer la administración pública de los recursos federales, al Poder Judicial por medio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación le corresponde la aplicación del sistema jurídico y la interpretación de la norma, sin duda un gran poder, por último, corresponde al Poder Legislativo ser el depositario del Congreso de la Unión integrado por dos Cámaras, la Cámara de Senadores quien representa a los estados federados y la Cámara de Diputados representa al pueblo en el cual radica la soberanía nacional.

De esta manera se preceptúa en la Carta Magna, las potestades exclusivas de cada uno, actualmente el Poder Ejecutivo tiene veintiún facultades y obligaciones, que se pueden resumir por temas,

facultad de nombramiento –en donde tiene participación con el legislativo, pero sólo de ratificación y no de remoción–, facultades de ejecución de leyes –en donde está la facultad reglamentaria en materia administrativa–, facultades en materia internacional –conjunta con el legislativo pero solo de ratificación–, facultades de declaración de guerra y preservación de la seguridad interior, facultad de hacer observaciones a las leyes o decretos que emita el Congreso, facultades de carácter económico y hacendario, facultades extraordinarias –como exclusiva que es la de suspender las garantías individuales contando con el acuerdo del gabinete, pero con aprobación del Congreso de la Unión.

Como podemos ver son amplias las facultades otorgadas al presidente de la República y al Congreso sólo le corresponde ratifica la decisión tomada por el ejecutivo, evidentemente no es una participación conjunta de las decisiones, en consecuencia permite actuar al presidente con un poder ilimitado, sin tomar en cuenta, que con ello se quebranta el principio de la división de poderes por el exceso de facultades para el ejercicio de sus funciones.

Al Poder Judicial le corresponde la función jurisdiccional, la interpretación de la ley para crear la jurisprudencia, defender el orden y mantener el equilibrio entre los diversos poderes como órganos de gobierno y solucionar de modo definitivo, asuntos judiciales relevantes.

Tocante al Poder Legislativo, el artículo 70 de la de la norma suprema establece las facultades, derechos y obligaciones del Congreso de la Unión, así como la prohibición para el presidente de emitir opiniones cuando las leyes o decretos estén aprobados por ambas Cámaras.

De manera específica, el artículo 71 constitucional señala los órganos de gobierno autorizados para presentar iniciativas, en donde el presidente está investido para presentarlas tanto en materia constitucional como en la creación de leyes secundarias, sin restricción alguna.

Asimismo el proceso legislativo está regulado en el artículo 72, donde se consagra la creación reforma o derogación de las leyes, de igual manera faculta al presidente hacer observaciones respecto de las leyes y decretos, lo cual le permite oponerse a la publicación de estos, aun que explícitamente el inciso j) establece una prohibición para el presidente, le prohíbe emitir opiniones cuando ejerzan funciones de cuerpo colegiado o de jurado o cuando la Cámara de Diputados acuse a uno de los funcionarios de la federación.

De igual forma en el artículo 135 de la Carta Magna se establece el procedimiento específico de carácter agravado para reformar la Constitución Política, a través del Congreso de la Unión y de los Congresos locales para su aprobación, como Congreso Permanente.

Asimismo, el artículo 73 consagra las facultades del Congreso de manera explícita y detallada las cuales comparten conjuntamente ambas Cámaras en materia legislativa, administrativa y electoral, aun que si bien es cierto tiene más facultades, lo cierto es que no tiene la misma fuerza política que las facultades hegemónicas del presidente.

Dentro de nuestro derecho constitucional presupuestario, son cuatro las principales facultades reconocidas en materia hacendaria al Poder Legislativo para ejercer el control financiero a través de la aprobación de la Ley de Ingresos, del Presupuesto de Egresos, la Revisión del Gasto Público y Contratación de Empréstitos.

Concerniente a las facultades de cada una de las Cámaras el artículo 74 contempla las potestades exclusivas de la Cámara de Diputados, consistentes en 8 facultades de las cuales solo 5 están

vigentes a diferencia de las 20 facultades del presidente, en la fracción I la facultad es meramente declarativa, al expedir el bando solemne para el presidente electo, es precisamente en la fracción IV donde se consagra la facultad de control presupuestario, se puede decir las mas importante, que tienen los diputados ante el presidente.

En ese contexto, la aprobación del Presupuesto de Egresos, como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, se convierte en una perspectiva jurídica por medio del cual la Cámara de Diputados otorga atribuciones al Ejecutivo, estipulando cuánto y en qué gastar, siendo la base de la gestión financiera durante el ejercicio de su vigencia, constituyéndose en la autorización indispensable para que el presidente efectúe la inversión de los fondos públicos y la base para la rendición de cuentas ante el Poder Legislativo, de ahí que resulte ilógico que el presidente opine u observe lo que se le autoriza para gastar.

No obstante durante décadas el Poder Legislativo no ha podido ejercer con éxito la facultad de controlar y fiscalizar al Ejecutivo, incluso en el periodo en que la Cámara de Diputados modificó el Presupuesto de Egresos como es su facultad, el presidente emitió observaciones, dando lugar a una controversia que se sometió a la interpretación de la corte, la cual resolvió a favor del presidente.

Como se observa, actualmente en nuestro país, los Poderes de la Unión no tienen un verdadero equilibrio entre sí, ya que la supremacía del Ejecutivo está sobre el Legislativo y, más aun sobre el Judicial, por lo cual es necesario equilibrar las facultades de los tres poderes, equilibrio que no ha podido consolidarse debido a la excesiva concentración de facultades del Poder Ejecutivo federal que lo hacen hegemónico ante los otros dos poderes.

Antes de proseguir es necesario comentar, que en el contexto de Estado moderno de democratización de los órganos del Estado, la teoría de la división de poderes, necesariamente debe entenderse de manera distinta, ya no se debe concebir como la separación **rígida** de funciones como atribuciones de los tres Poderes de la Unión, por el contrario, ahora se tiene que dar una **distribución de facultades** entre los tres poderes, para una integral relación, control e intervenciones mutuas como recíprocas, entre los Poderes Supremos para fortalecer el actuar del Estado y más aún en lo referente al erario público.

Debemos recordar que la teoría tradicional de la división de poderes obedeció a la necesidad de limitar el poder omnímodo de los reyes, el transcurso del devenir histórico demuestra que esta división de poderes se distribuyó en los tres Poderes de la Unión lo que ocasionó –inicialmente– la concentración en el Legislativo con una intervención del Judicial, pero finalmente término concentrándose ese poder en su mayoría en el Ejecutivo más que en los otros dos poderes.

Por eso, en esta época de Estado moderno democrático, es necesario reconocer las potestades inherentes de los Poderes de la Unión, para evitar la concentración de atribuciones, funciones y facultades, acotando así la prevalencia mayoritaria en alguno de los poderes, ahora ya tradicionales, limitando el poder por el poder, pero siempre sobre la base del equilibrio del poder, en ese entendió de equilibrio de poderes, es necesario reconocer las facultades inherentes del Poder Legislativo.

Propuesta de la iniciativa

En ese sentido, la iniciativa propone reformar el artículo 70 para que contemple de manera expresa que el presidente no puede vetar ni emitir observaciones a las reformas constitucionales ni a las modificaciones hechas al Presupuesto de Egreso de la Federación, establecer en el artículo 71, que el presidente no tiene la facultad de presentar iniciativas en materia de

enmiendas constitucionales, asimismo, reformar el artículo 72, inciso c), a efecto de que cuando una ley o decreto sea aprobada por el Congreso de la Unión se enviara para su promulgación inmediatamente por cualquiera de las Cámaras o de la Comisión Permanente, preceptuar en el inciso j), que en las reformas constitucionales como en el Presupuesto de Egreso el Presidente tampoco podrá emitir opinión, esto para lograr una debida interpretación literal y sistemática de los preceptos constitucionales, delimitando las facultades que por naturaleza intrínseca corresponde a cada poder.

Con relación al artículo 70

Considerando que el artículo 70 consagra concretamente que toda resolución del Congreso firmado por los presidentes de ambas Cámaras tendrán carácter de ley o decreto es necesario señalar que el presidente, no puede vetar ni hacer observaciones a las reformas constitucionales ni al Presupuesto de Egresos de la Federación, para que sea contemplado expresamente y no sea motivo de interpretación subjetivas por parte de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Respecto del artículo 71

Señalar literalmente quienes tiene el derecho de iniciar leyes, el Ejecutivo tiene derecho a presentar iniciativas, por tanto tiene de facto la facultad de presentar enmiendas constitucionales, es necesario prohibir que el presidente presente enmiendas en materia constitucional, con la finalidad de dar coherencia a la reforma del inciso j) del artículo 72 la cual va a prohibir que el Poder Ejecutivo emita observaciones en materia de reformas constitucionales para evitar argumentaciones contradictorias, evitando así una invasión de competencias, por ser facultad tanto del Congreso de la Unión como de los Congresos de los estados en tanto Congreso Permanente, en ese tenor el presidente no puede hacer observaciones a enmiendas constitucionales cuando se una decisión por un Congreso Permanente.

El objeto de modificar el inciso c) del artículo 72

Se basa en que si el Congreso de la Unión, después de estudiar y analizar las observaciones hechas por el presidente, considera que las éstas no eran conducentes para hacer las adecuaciones indicadas por éste, entonces constitucionalmente el presente ya no tiene injerencia ni constitucional ni jurídica **en la aprobación hecha** por el Congreso de la Unión toda vez que al ser confirmadas por las dos terceras partes de sus miembros de ambas Cámaras el proyecto será ley o decreto, o cuando se aprobado por alguna de las Cámaras en ejercicio de sus facultades exclusivas, los presidentes de ambas Cámaras mandaran a publicar o promulgar la ley o decreto en el diario oficial de la federación quien lo publicara de manera inmediata.

En lo que corresponde al inciso j) del artículo 72

- Tocante a las reformas constitucionales

Se consagrara que en las reformas constitucionales el presidente no puede emitir observaciones, esto se funda en la facultad de competencia que corresponde únicamente al Poder Legislativo y a los Congresos estatales realizarlas las enmiendas, en razón de que el órgano legislativo no tiene facultades para modificar de manera unilateral la Carta Magna, sino será de forma bilateral con las legislaturas de la entidades federativas órganos que están investidos de la soberanía de toda la nación para poder reformar o modificar la ley suprema legal, esto es para evitar un exceso de

reformas a la Constitución Política, por tanto el Poder Ejecutivo, no puede emitir observaciones a las reformas constitucionales, en atención que la soberanía radica en el pueblo y es el único que puede ejercerla a través de sus representantes, los diputados y toda vez que es una reforma constitucional corresponde a los Congresos de los Estados resolver sobre las reformas, además que tal decisión no depende de forma absoluta del presidente.

Aunado a lo anterior, no debemos olvidar que las reformas no se llevan a cabo mediante los procedimientos ordinarios de creación de leyes, sino por un procedimiento especial, lo cual es lógico pues los órganos del Estado que están conociendo, son el Congreso de la Unión y las Legislaturas de la entidades federativas, quienes conjuntamente en materia de enmiendas a la Carta Magna se encuentra por encima del Ejecutivo como poderes unánimes, tomando en cuenta que los diputados representan al pueblo y los senadores a la federación, en consecuencia jamás podrá hacer observaciones en materia de reformas constitucionales, ya que el poder Ejecutivo está situado en un rango jurídico inferior al Constituyente Permanente.

Sin embargo, sí proceden las observaciones por parte del poder ejecutivo en ciertas reformas constitucionales, previstas en las fracciones I, IV y V del artículo 73 que preceptúan la admisión de nuevos estados de la unión, arreglo de límites entre estados y cambio de residencia de los poderes federales, esto es procedente en razón que se trata de actos de naturaleza legislativa que son atribuibles sólo al Congreso de la Unión, sin que se dé intervención a las legislaturas de los estados.

Respecto del Presupuesto de Egresos

Se establece que el presidente no puede omitir observaciones al Presupuesto de Egresos, esto se debe a que el proceso legislativo regulado en el artículo 72 constitucional reza que todo proyecto de ley o decreto cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, debe discutirse y aprobarse en la **Cámara de origen**, para después discutirse en la Cámara revisora. Si ésta lo aprobare, se remitirá al Ejecutivo federal, quien, si no tuviere observaciones que hacer, lo publicará inmediatamente.

Aplicado a contrario sensu, si el presidente hiciera observaciones de todo o en parte debería devolverse a la **Cámara de origen**, de ser confirmado pasara a la Cámara revisora y si ésta lo confirmara el proyecto será ley o decreto.

Con relación al procedimiento para la aprobación se encuentra regulado en el artículo 74 constitucional, el cual podemos resumirlo de manera somera, una vez que el Ejecutivo federal, envía a la Cámara de Diputados el Presupuesto de Egresos el secretario de Hacienda y Crédito Público deberá comparecer para dar cuenta del mismo; quien deberá explicar y atender las preguntas que al respecto se generen, es en esa etapa donde el Ejecutivo puede hacer sus observación sin impedimento constitucional alguno, una vez hecho lo anterior, la Cámara de Diputados examinará, discutirá y, en su caso, modificar el proyecto enviado, aprobado el Presupuesto de Egresos por la Cámara de Diputados, el Ejecutivo federal deberá promulgarlo, sin más observaciones y no podrá hacer observaciones ya que el Ejecutivo tuvo su derecho a través del Secretario para mediar y hacer las adecuaciones que consideraran pertinentes, constitucionalmente no se le está impidiendo intervenir en las modificaciones hechas por los diputados.

Ahora bien, si aplicamos el proceso legislativo en relación con la aprobación del presupuesto, el presidente presenta el Presupuesto de Egresos en este caso sería “el órgano de origen”, consecuentemente pasaría al “órgano revisor”, la Cámara de Diputados, quien a su vez hace

modificaciones, volviendo a la de “origen el presidente” con las modificaciones correspondientes, en este caso el estudio del presidente versará únicamente sobre lo desechado o sobre las reformas o adiciones, sin poder alterarse de manera alguna lo aprobado, si para el caso la de “origen el presidente” las acepta se mandara a promulgar, pero si estas no fueran aprobada por la de “origen el presidente”, pasara a la “revisora diputados”. Si la Cámara revisora insistiere en dichas modificaciones el presupuesto será desechado, salvo que la Cámara de Diputados y el presidente **acuerden** un “consenso mutuo”, a efecto de expedir el presupuesto sólo en lo aprobado y reservar las modificaciones u observaciones para su examen y votación en las sesiones siguientes. Si aplicáramos este procedimiento de “Cámara de origen” y “Cámara revisora”, aún le quedaría al presidente por procedimiento emitir observaciones, con lo cual tendría una doble intervención para finalmente no aprobar el presupuesto.

El punto nodal del proceso legislativo se refiere a las Cámaras como órganos colegiados donde se somete a votación de una mayoría y no a la decisión unipersonal como sería la del presidente, el problema estriba en que el presidente no es un órgano colegiado ni una Cámara para revisar los dictámenes, sólo tiene la facultad de presentar iniciativas y observarlas, en el artículo 72, se establecen las reglas y el procedimiento para la formación de leyes, por tanto el procedimiento previsto es imposible aplicarlo para aprobar el Presupuesto de Egresos entre los diputados y el presidente, porque el presupuesto siempre se aprueba mediante un decreto por consecuencia no procede que ejerza su facultad de observación respecto de decretos sino de leyes.

De llevarse de esta manera el proceso de aprobación del presupuesto se violaría el procedimiento legislativo de aprobación, considerando que no es una ley que se discuta entre ambas Cámara, como lo establece el artículo 72, inciso a), de la Carta Magna, sino una facultad exclusiva de la Cámara de Diputados. Además que el presente no hace modificaciones sino observaciones, en ese tenor son sugerencias que se pueden aplicar o no, de ahí lo ordenado en el al artículo 72, respecto de hacer observaciones, por tanto sino hace modificaciones sino observaciones, no cumple con el proceso legislativo, que las Cámaras modifican los dictámenes no los observan.

Aunado a lo anterior tenemos que el presupuesto es un acto materialmente administrativo en razón que el presidente de manera exclusiva y específica elabora el presupuesto en donde los diputados no tiene injerencia en el proceso de creación, ni en la asignación de montos presupuestales, y es un acto formalmente legislativo toda vez que en la Cámara puede ser examinado y discutido para ser modificar o rechazado todo o en parte.

A mayor abundamiento el artículo 72 precisa el procedimiento para la aprobación de los proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea **exclusiva** de alguna de las dos Cámaras, sólo en este caso conocerá el Presidente para emitir sus observaciones, respecto a las leyes emanadas del **Congreso de la Unión**, en ese tenor la aprobación del presupuesto es una acto unilateral de la Cámara de Diputados, toda vez que son los diputados los que discuten y modifican el presupuesto, incluso sin la intervención de la Cámara de Senadores, lo cual lo hace un procedimientos específico anual, tomando en cuenta la naturaleza intrínseca de la aprobación del presupuesto consagrada en la fracción IV artículo 74, el cual se realiza únicamente por una sola Cámara, la de diputados, de ahí que no pueda considerarse dentro del procedimiento prescrito por el artículo 72.

Como podemos ver, dentro de los incisos del artículo 72 no se encuentra expresamente una facultad aplicable para permitir al Ejecutivo federal hacer observaciones al presupuesto, consecuentemente el presidente no tiene facultad de hacer observaciones sobre la decisión tomada por la Cámara de Diputados respecto al Presupuesto de Egresos de la Federación, porque jurídicamente está imposibilitado, con base en el principio de legalidad que impide que el Ejecutivo emita

observaciones, en razón que aun que el inciso j) no se lo prohibió implícitamente tampoco se lo permite explícitamente, lo cual es de lógica jurídica que la autoridad tiene que sujetar a las atribuciones otorgadas de forma expresa para no violentar el principio de legalidad constitucional.

Independientemente de que el inciso j) del artículo 72 enumera explícitamente los casos en los cuales el veto presidencial no procede, es necesario consagrar que el presidente **no podrá emitir observaciones al Presupuesto de Egresos** aprobado por los diputados, para evitar que erróneamente el presidente se acoja a la facultad que le otorga, a contrario sensu la fracción b) del artículo 72, esto es la de hacer observaciones, a pesar de que dicha inciso hable explícitamente sólo del **“Congreso de la Unión”**.

Lo cual no significa, que sí el inciso j) no prohíbe expresamente, al presidente observar el Presupuesto no significa que de manera específica, consciente y determinante se conceda al presidente la facultad de hacer observaciones a las resoluciones emitidas en el ejercicio de facultades exclusivas de las Cámaras, a contrario sensu estaríamos ante una invasión de facultades por parte del presidente.

Incluso la contundencia de la literalidad del principio de legalidad de atribuciones otorgadas de forma expresa se da en la fracción XX del artículo 89 constitucional, que precisa las facultades y obligaciones del presidente, confirma lo anterior: “Las demás que le confiere expresamente esta Constitución”, por ende, tratar de conceder una facultad al Ejecutivo que no se contemplada expresamente en la Constitución, por no estar prohibido específicamente, violada contundentemente el principio de legalidad de los actos.

Cabe recordar que igualmente existen facultades exclusivas consagradas en el artículo 92, respecto de los decretos o reglamentos que emite el presidente los cuales no pueden ser modificados u observados por el Congreso de la Unión o por alguna de sus Cámaras, por ende el presidente no puede observar el presupuesto, por ser un acto unilateral, independientemente.

Lo anterior lo confirma el decreto firmado el 15 de febrero de 2011, que autoriza que el pago de colegiatura sea deducible de impuestos, decreto que no fue modificado y aprobado por el Congreso, al ser una facultad exclusiva del presidente, independientemente de ser un ingreso debidamente presupuestado y destinado el cual afectara el gasto.

Si consideramos que el presidente puede hacer observaciones a la facultad exclusiva de aprobar el Presupuesto de Egresos, entonces también podrá hacer observaciones a otras facultades exclusivas de las Cámaras, como los resultados de la revisión de la cuenta pública, los nombramientos de los consejeros del Instituto Federal Electoral en la ratificación de tratados internacionales por parte del Senado y en la declaratoria de desaparición de poderes de un estado.

En ese contexto, la aprobación del Presupuesto de Egresos es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, convirtiéndose desde una perspectiva jurídica, en un mandato del Legislativo al Ejecutivo.

De igual manera es necesario preceptuar en el artículo 73 en las facultades del Congreso de la Unión, el derecho de mandar a publicar las leyes o decretos, en el caso previsto en artículo 70, como en lo previsto el inciso c) del artículo 72, asimismo consagrar en el artículo 74 en las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados, que las leyes o decretos aprobados conforme a lo establecido en el incisos j) del artículo 72, se mandaran a publicar de manera inmediata sin las

observaciones del presidente. Esto para una debida interpretación tanto literal como sistemática, de las facultades del Poder Legislativo.

De no llevarse a cabo la reforma seguiremos teniendo valoraciones subjetivas por parte del juzgador y promoviendo innecesariamente controversias para hacer valer la supremacía de la Carta Magna.

De lo antes expuesto y en uso de las atribuciones citadas en el proemio de este documento, someto a la consideración del pleno la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman el artículo 70, la fracción I del artículo 71, los incisos c) y j) del artículo 72, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Decreto

Único. Se reforman el artículo 70, la fracción I del artículo 71, los incisos c) y j) del artículo 72, adicionar la fracción IV al artículo 73 y la fracción III al artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 70. ...

...

El Ejecutivo de la Unión no puede vetar ni hacer observaciones a las reformas Constitucionales ni al Presupuesto de Egreso de la Federación, o las resoluciones de alguna de las Cámaras, en el ejercicio de sus facultades exclusivas.

Artículo 71. ...

I. Al presidente de la República, salvo en materia de enmiendas **o reformas constitucionales.**

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 y si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, pasará otra vez a la Cámara revisora. Si por esta fuese sancionado por la misma mayoría, el proyecto será ley o decreto. **Enviándose para su promulgación inmediatamente por cualquiera de las Cámaras o por la Comisión Permanente, o cuando se aprobado por alguna de las Cámaras en ejercicio de sus facultades exclusivas, los presidentes de ambas Cámaras lo mandaran a publicar o promulgar.**

d) a i) ...

j) El Ejecutivo de la Unión no puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso o de alguna de las Cámaras en el ejercicio de sus facultades exclusivas o cuando ejerzan funciones de jurado, **a las reformas constitucionales, al Presupuesto de Egresos de la Federación,** lo mismo cuando la Cámara de Diputados declare que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales.

Tampoco podrá hacerlas al decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias que expida la Comisión Permanente.

Artículo 73.

I. a III. ...

IV. Mandar a publicar las Leyes o Decretos en el caso previsto en el artículo 70 y el inciso c) del artículo 72.

Artículo 74.

I. y II...

III. Mandar a publicar las Leyes o Decretos en el caso del inciso j) del artículo 72.

Transitorios

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

Segundo. Se deroga cualquier disposición contraria a lo establecido en este decreto, debiendo actualizarse las normas correspondientes que consideren esta redacción.

Dado en el salón de sesiones de la Comisión Permanente del honorable Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos, a los 10 días de agosto de 2011.

Diputado Jorge Humberto López-Portillo Basave
(rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Agosto 10 de 2011.)

QUE ADICIONA UN APARTADO C AL ARTÍCULO 102 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, RECIBIDA DE LA DIPUTADA MARÍA ARACELI VÁZQUEZ CAMACHO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD, EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 10 DE AGOSTO DE 2011

La que suscribe, diputada federal María Araceli Vázquez Camacho, integrante del Grupo Parlamentario del PRD a la LXI Legislatura de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 6, 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 que adiciona un Apartado C al artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por el que se crea la Procuraduría Ambiental de la Federación como órgano constitucional autónomo.**

Exposición de Motivos

En el mundo existen más de 170 países, pero sólo 12 de ellos son considerados como megadiversos y albergan en conjunto entre 60 y 70 por ciento de la biodiversidad del planeta. México es uno de ellos.

La fauna del país incluye aproximadamente 125,585 especies de invertebrados, en su mayoría insectos (los cuales suman poco menos de 48,000 especies). Respecto a los vertebrados, se tienen registradas 5,500 especies, en su mayoría peces (2,695 especies) y aves (1,107 especies). Aún cuando el número de especies en otros grupos de vertebrados es menor, México ocupa el segundo lugar en riqueza de reptiles en el mundo (con 804 especies) y el tercero en mamíferos (con 535 especies) según el *Informe de la situación del medio ambiente en México, 2008*.

En lo que respecta a la flora nacional, se han descrito cerca de 24,800 especies de plantas vasculares, de las cuales, la mayoría corresponden a angiospermas (poco más de 22,250 especies), lo que equivale aproximadamente a 9 por ciento de las especies descritas hasta el momento en el mundo (alrededor de 270,000 especies). A nivel internacional, México está entre los cinco países con mayor número de especies de plantas vasculares (*Informe de la situación del medio ambiente en México, 2008*).

La riqueza de especies de un país también se complementa con el componente endémico, es decir, aquellas especies que sólo se encuentran en su territorio. En este aspecto, México se distingue también por su alto número de especies y géneros endémicos. Se calcula que entre 40 y 60 por ciento de las especies de plantas vasculares que se conocen en el país son endémicas. De las 669 especies de cactáceas que existen en el país, 518 son endémicas (es decir, cerca de 77 por ciento); de las 535 especies de mamíferos, 169 son endémicas (32 por ciento); y de las 1,107 especies de aves, 125 son endémicas (11 por ciento) según el *Informe de la situación del medio ambiente en México, 2008*.

Toda esta riqueza biológica y biodiversidad de México con el paso del tiempo ha ido mermando debido a las actividades antropogénicas, ahora potenciadas por los efectos del cambio climático.

La procuración de justicia ambiental en nuestro país

El 4 de junio de 1992 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) que crea jurídicamente a la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Profepa) como un órgano autónomo desconcentrado con autonomía técnica y operativa, con atribuciones para regular actividades industriales riesgosas, la contaminación del suelo y el aire y el cuidado de los recursos naturales.

A 19 años de su creación, la Profepa, hoy como un órgano administrativo de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, tiene entre sus tareas principales vigilar y evaluar el cumplimiento de las disposiciones jurídicas aplicables a la prevención y control de la contaminación ambiental, recibir investigar y atender las denuncias por incumplimiento de las disposiciones jurídicas aplicables a los recursos, bienes, materias y ecosistemas de nuestro país, salvaguardar los intereses de la población y fomentar su participación en el estímulo y vigilancia del cumplimiento de las disposiciones jurídicas ambientales, así como coordinar el control de la aplicación de la normatividad ambiental con otras autoridades federales, entidades federativas, municipales del Distrito federal, entre otras facultades mencionadas en el Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

Durante el ejercicio de 2009, a nivel nacional se efectuaron un total de 3,468 inspecciones de impacto ambiental, en las que se detectaron que alrededor del 77 por ciento de las obras y actividades de competencia federal inspeccionadas son irregulares; de dichas inspecciones derivó la imposición de 247 clausuras. Asimismo, se realizaron 328 acciones de vigilancia, se emitieron 739 acuerdos y 1,177 resoluciones administrativas, se puso a disposición del Ministerio Público Federal a cinco presuntos delincuentes, y se impusieron 314 multas que alcanzaron un monto total de 26.9 millones de pesos.

En 2009, la Profepa realizó en materia de zona federal marítimo terrestre 2,242 acciones de inspección y vigilancia en los bienes de la nación en los 17 estados costeros, en las que se detectaron que más del 65 por ciento de las ocupaciones son irregulares y menos del 35 por ciento cumplen con la normatividad para el uso, goce o aprovechamiento lícitos. Acciones que también contemplaron inspecciones en áreas naturales protegidas (ANP), situadas en 12 estados costeros, destacando las realizadas en los estados de Campeche, donde el 54 por ciento de las inspecciones se realizaron en la Zofemat ubicada en ANP, Veracruz el 36 por ciento, Sinaloa el 20 por ciento y el 13 por ciento en Baja California Sur. Asimismo, del total de los recorridos de vigilancia, del orden de un 85 por ciento se ubican en los estados de Baja California Sur, Guerrero, Sinaloa, Sonora y Veracruz. El monto a que ascendieron las multas por ocupación ilícita de la zona federal marítimo terrestre fue de 2.3 millones de pesos.

En materia de industria, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente cuenta con un universo de 44,861 fuentes de competencia federal, así como con 125 inspectores federales, 3.9 en promedio para cada entidad federativa, cantidad que oscila entre 1 y 12 inspectores por estado. Considerando que las visitas se realizan por brigadas conformadas por dos inspectores, a cada una le correspondería visitar más de 718 instalaciones, casi 359 instalaciones por inspector.

Durante el año 2009 la Profepa realizó 9,982 acciones de inspección y verificación a las fuentes fijas de contaminación de jurisdicción federal a un total de 8,175 establecimientos, logrando con ello superar la meta establecida para ese año, en un 43 por ciento ya que la meta era de 7,000 acciones.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en su Art. 4o el derecho de toda persona a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar, y uno de los principales

instrumentos para salvaguardar este derecho es la participación social, que implica además la responsabilidad de proteger, conservar y aprovechar sustentablemente los recursos naturales y el medio ambiente. Esta responsabilidad es compartida por todos, a través del instrumento de política ambiental de denuncia popular, que se vincula a la ciudadanía de manera directa en la vigilancia del cumplimiento y observancia de la normatividad ambiental.

La denuncia popular puede ser promovida por cualquier persona física o moral, individual y colectiva, y es responsabilidad de esta procuraduría determinar la naturaleza de los hechos u omisiones denunciados como contrarios a la normatividad ambiental.

En 2009 se recibieron 8,154 denuncias y fueron atendidas dentro de término legal 8,149 logrando el 99.93 por ciento de atención de las denuncias ambientales interpuestas ante la Profepa. De las denuncias recibidas a nivel nacional las materias más denunciadas son forestal, 39 por ciento; fauna, 17 por ciento; ordenamiento ecológico e impacto ambiental, 12 por ciento; suelo, 11 por ciento; atmósfera, 9 por ciento; zona federal marítimo terrestre, 5 por ciento; flora, 2 por ciento; y agua, 5 por ciento.

Durante 2009, las delegaciones de Profepa instauraron 20,329 procedimientos y emitieron un total de 19,745 resoluciones, de las cuales 12,354, corresponden a los procedimientos iniciados en el 2009 (62.6 por ciento) y 7,391 corresponden a los procedimientos administrativos iniciados en años anteriores (37.4 por ciento), lo que implica no sólo la atención de asuntos iniciados en el año, sino también la conclusión de los instaurados en años anteriores.

Como ya se menciona, la Profepa es un órgano desconcentrado de la Semarnat, que tiene funciones muy importantes, sin embargo, nos queda claro que no ha cumplido con estas funciones toda vez que su dependencia directa del Ejecutivo federal, lo convierte en juez y parte y no le permite tener una visión autocrítica sobre la situación del medio ambiente, al estar involucrados funcionarios públicos de la secretaría mencionada, la Procuraduría Ambiental ejerce la “justicia” de manera discrecional como se ha observado últimamente, dejando de sancionar a las dependencias de la administración pública que con sus actividades ocasionan un daño y degradación al medio ambiente. Por ello, es que mediante la presente reforma constitucional se propone un nuevo diseño institucional, dotándolo de las facultades que posee un órgano constitucional autónomo y cambiando incluso su denominación a Procuraduría Ambiental de la Federación.

La designación del titular del procurador recae habitualmente es un ente político, partidario y sin noción de la procuración de justicia ambiental. El pueblo de México y la preservación del medio ambiente exigen otra cosa, demandan una procuraduría fuerte y comprometida con los mexicanos y el medio ambiente, cuyos principios sean la legalidad, la honradez, la imparcialidad, la eficiencia y la justicia en el ejercicio de sus funciones.

Los órganos constitucionales autónomos

Los órganos constitucionales autónomos surgen sobre todo a partir de la Segunda Guerra Mundial, aunque fueron ya teorizados por George Jellinek y por Santi Romano desde finales del siglo XIX. La existencia de dichos órganos supone un enriquecimiento de las teorías clásicas de la división de poderes que, como ya vimos, postulaban que dentro de un Estado solamente había 3 funciones: la legislativa, la ejecutiva y la judicial. Hoy día se acepta que dentro de un Estado pueda haber funciones distintas a las anteriores o tareas que deban ser llevadas a cabo por órganos diferentes a los tradicionales, por lo que ha surgido la necesidad de ir perfeccionando las formas de actuación de

los órganos públicos y la distribución de funciones entre ellos. En este contexto es en el que comienza la creación de los órganos constitucionales autónomos.

Algunos autores como Miguel Carbonell, aseguran que los órganos constitucionales autónomos son la prueba más visible de la evolución y actualización del paradigma original de la división de poderes. Otros, más reservados, se limitan a señalar la necesidad de dilucidar en qué medida cada uno de ellos implica una nueva estructura de poder o simplemente, una nueva función gubernamental que ha adquirido independencia, por razones igualmente funcionales de los 3 órganos tradicionales detentores del poder público.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su tesis jurisprudencial numero 20/2007, se ha pronunciado respecto de las notas distintivas de los órganos constitucionales autónomos y el principio de división de poderes, en los siguientes términos:

1. Surgen bajo una idea de equilibrio constitucional basada en los controles de poder, evolucionando así la teoría tradicional de la división de poderes dejándose de concebir la organización del Estado derivada de los 3 tradicionales (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) que, sin perder su esencia, debe considerarse como una distribución de funciones o competencias, haciendo más eficaz el desarrollo de las actividades encomendadas al Estado.
2. Se establecieron en los textos constitucionales, dotándose de garantías de actuación e independencia en su estructura orgánica para que alcancen los fines para los que fueron creados o, dicho de otra forma, para que ejerzan una función propia del Estado que por su especialización e importancia social requería autonomía de los clásicos poderes del Estado.
3. La creación de este tipo de órganos no altera o destruye la teoría tradicional de la división de poderes, pues las circunstancias de que los referidos órganos guarden autonomía e independencia de los poderes primarios, no significa que no formen parte del Estado mexicano, pues su misión principal radica en atender necesidades torales tanto del Estado como de la sociedad en general, conformándose como nuevos organismos que se encuentran a la par de los órganos tradicionales.

De conformidad con lo antes expuesto las características principales de los órganos constitucionales autónomos son las siguientes:

- a) **Son creados directamente por disposición constitucional y sus atribuciones o facultad también se encuentran constitucionalmente determinadas, sin que la disminución o el aumento de las mismas se encuentren al alcance de legislador ordinario.**
- b) **S**us funciones son dentro del Estado moderno.
- c) **No se encuentran orgánicamente adscritos o jerárquicamente subordinados a ningún otro órgano o poder.**
- d) Gozan de relativa capacidad normativa que les permite crear normas jurídicas sin la participación de otro órgano estatal.
- e) Tienen cierta capacidad para organizarse internamente y administrarse por si mismos.

f) Pueden determinar, en primera instancia, sus propias necesidades materiales, mediante un anteproyecto de presupuesto, que será aprobado o no por el Poder Legislativo.

g) Poseen personalidad jurídica.

Las razones fundamentales para crear este tipo de órganos generalmente consiste en la necesidad de realizar funciones especializadas, debido a las coyunturas del Estado y como respuesta a la demanda de atención de determinadas necesidades de acción política.

En el caso específico de México, diversos autores consideran como órganos constitucionalmente autónomos a algunas universidades, al Banco de México, al Instituto Federal Electoral, a los tribunales agrarios, a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos e, incluso, hay quienes incluyen hasta el Consejo de la Judicatura.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, propongo y someto a la consideración de esta Soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto que adiciona un Apartado C al artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por el que se crea la Procuraduría Ambiental de la Federación como un órgano constitucional autónomo

Artículo Único. Se adiciona un Apartado C al artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 102

A...

B...

C. Se instituye la Procuraduría Ambiental de la Federación como un órgano constitucional autónomo, público, con personalidad jurídica, patrimonio propio, autonomía técnica y de gestión. Esta ejercerá la representación y defensa de los intereses del Estado y la sociedad en esta materia.

Su objeto será conocer, investigar y sancionar las conductas infractoras a la conservación, protección, mejoramiento y restauración del medio ambiente y los recursos naturales que lo integran, asegurando su uso racional y sostenible.

La titularidad de la Procuraduría Ambiental de la Federación, recaerá en un procurador, que será electo por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados o en sus recesos por la Comisión Permanente a propuesta del Ejecutivo federal.

El procurador durará en su cargo cinco años, y será sujeto de las responsabilidades señaladas en el Título Cuarto de esta Constitución y no podrán tener otro empleo, cargo o comisión, con excepción de los que desempeñen en asociaciones docentes, científicas, culturales, de investigación o beneficencia no remunerados.

El Congreso de la Unión expedirá la ley orgánica que establecerá las atribuciones, obligaciones y funcionamiento de la Procuraduría Ambiental de la Federación y los requisitos para ser procurador.

En el ámbito de sus respectivas competencias todas las legislaturas de los estados crearán las Procuradurías Ambientales Estatales para la protección a los derechos ambientales.

La Procuraduría recibirá las denuncias de todas las personas por cualquier acto u omisión de persona física o moral, pública o privada, que infrinja su derecho a disfrutar de un medio ambiente sano. Asimismo podrán exigir que se repare el daño causado por la destrucción, degradación de los recursos naturales, la contaminación o la falta de prevención del impacto ambiental nocivo a los ecosistemas, derivados de obras y actividades humanas.

Artículos Transitorios

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

Segundo. En tanto no se inicie la vigencia la ley reglamentaria respectiva del organismo autónomo constitucional denominado Procuraduría Ambiental de la Federación, serán aplicables las disposiciones legales siempre que no se opongan al presente decreto.

Tercero. La Procuraduría Ambiental de la Federación como organismo autónomo conservará las atribuciones que le han sido otorgadas en otras leyes y reglamentos para poder ejercer los derechos y obligaciones derivados de los contratos o convenios celebrados de manera previa al inicio de la vigencia del presente decreto.

Cuarto.- Los recursos financieros, materiales, así como los trabajadores adscritos al órgano desconcentrado de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales denominado Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, se trasladarán al organismo público autónomo creado por este decreto.

Quinto. Las relaciones laborales de la Procuraduría Ambiental de la Federación con sus trabajadores, se regirán por el Apartado A del artículo 123 de la Constitución y la Ley Federal del Trabajo.

Sexto. Los trabajadores que pasen al nuevo organismo autónomo de ninguna forma resultarán afectados en sus derechos laborales y de seguridad social.

Séptimo. Las solicitudes y recursos que se encuentren en trámite o pendientes de resolución a la entrada en vigor de este decreto, se seguirán substanciando ante la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, y posteriormente con el órgano autónomo que deriva de este decreto.

Octavo. Dentro de los 120 días naturales a la entrada en vigor del presente decreto, deberá quedar debidamente constituido el organismo autónomo denominado Procuraduría Ambiental de la Federación, así como la ley reglamentaria y su reglamento interior.

Dado en sede de la Comisión Permanente, Ciudad de México, a 10 de septiembre de 2011.

Diputada María Araceli Vázquez Camacho (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Agosto 10 de 2011.)

QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, RECIBIDA DE LA DIPUTADA ANA ESTELA DURÁN RICO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI, EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 17 DE AGOSTO DE 2011

La que suscribe, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 77 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta honorable asamblea iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

En términos jurídicos del derecho privado el mandato es un contrato por cual una persona da encargo a otra persona que acepta realizar un acto determinado. En términos del derecho público el mandato va ligado a la idea de representación política, en virtud de que la ciudadanía a través de sus representantes populares, va a conformar un gobierno, en el cual, los mandatarios son los gobernantes que actúan y ejercen el poder con base en la voluntad de sus mandantes que son los gobernados y que se encuentra plasmado en el texto constitucional.

Nuestro orden constitucional, fundamenta las funciones y facultades de cada órgano de gobierno así como la forma en que habrán de integrarse. De aquí que el cuerpo electoral que en sí se compone de los ciudadanos que ejercen su derecho a votar, designa como representantes suyos a los que habrán de gobernar en una esfera de competencia determinada. Es con ello que esta designación recibe el nombre de mandato constitucional, el cual tiene su fundamento en el sistema representativo, en el que el pueblo se gobierna por medio de sus elegidos.

Si se ha adoptado en la esfera constitucional al mandato como un encargo que los ciudadanos le han conferido a ciertos individuos, es pertinente precisar que como en lo privado y en lo público dicho mandato puede ser revocable.

El multicitado argentino Mario Justo López dice de la revocación de mandato: “el *recall* o revocación popular es un procedimiento para destituir a los representantes o funcionarios elegidos antes de que se cumpla el plazo fijado para su actuación, y cuyo objeto radica en mantener constantemente responsables ante sus electores a los funcionarios públicos elegidos”.

Al hablar de un procedimiento de revocatoria de mandato, la ciudadanía tiene el derecho a destituir del cargo a un funcionario público a quien eligió, antes de que concluya el período de su mandato. Es decir, el pueblo, puede vinculatoria mediante el ejercicio del voto, decidir sobre la continuidad en el desempeño del cargo de un gobernante elegido mediante el sufragio popular, en caso de que éste haya realizado actos de corrupción, ineficiencia, violación de derechos humanos y pérdida de legitimidad.

La revocación de mandato se fundamenta en los principios de soberanía popular, representación y rendición de cuentas, a través de los cuales el pueblo ejerce su soberanía, es por tanto una de las figuras de participación electoral menos explorada por los regímenes democráticos de todo el mundo. Esta forma de gobierno fue adoptada por nuestro país desde los inicios de la vida independiente, en atención a la inclinación por copiar los modelos democráticos de las ideas contractualistas republicanas de Juan Jacobo Rousseau.

En otras latitudes se contempla por ejemplo en algunos cantones de Suiza, y en sistemas de democracias representativas existen disposiciones constitucionales y legales en 26 estados de Estados Unidos de América, que facultan a los electores para pedir la destitución de todos o algunos funcionarios públicos electos, En Estados Unidos la mayoría de las normas relativas a la destitución prohíben su uso durante los primeros 12 meses del mandato de los funcionarios y, en cinco estados, durante los últimos 180 días de ejercicio del cargo.

En México, el artículo 115 de la Constitución establece la revocación de mandato como facultad de los Congresos locales, al señalar en su fracción primera, párrafo tercero, lo siguiente:

“Las legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan.”

Sin duda el tema de la revocación de mandato al titular del ejecutivo federal y a los legisladores es polémico, pues existen opiniones en el sentido de que puede representar inestabilidad en el sistema político y mermar la gobernabilidad. Sin embargo, el criterio que sobre este tema contiene la presente iniciativa considera que si se establecen bases procedimentales adecuadas, la posibilidad de revocación de mandato podría tener efectos convenientes para incrementar la legitimidad de los gobernantes y representantes populares, así como para mejorar el funcionamiento del sistema político.

La revocación de mandato encuentra su fundamento doctrinario en el texto del artículo 39 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Por lo tanto se propone una adición al mismo para que incluya la revocación de mandato como un derecho inalienable del pueblo mexicano, de la manera siguiente: “La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye en beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de modificar la forma de su gobierno y de revocar el mandato de sus gobernantes y representantes populares”.

En el nivel federal podrían ser objeto de revocación de mandato tanto el Presidente de la República como los diputados y senadores. Sería derecho exclusivo de los ciudadanos pedir la revocación de mandato, es decir, un poder público no podría solicitar la revocación de mandato de los titulares de otro poder, por lo que el ostracismo político quedaría en manos de los ciudadanos y no de facciones políticas.

El proceso de revocación de mandato del Presidente de la República procedería a solicitud de una cantidad de ciudadanos mayor al treinta por ciento de los votos válidos emitidos en favor del candidato ganador en las elecciones que otorgaron al Presidente de la República el cargo de elección popular. La solicitud deberá contener las firmas de ciudadanos radicados en por lo menos diecisiete entidades federativas, de manera que en cada una radique al menos el tres por ciento de la cantidad total mínima de solicitantes requerida. Esta solicitud será presentada al Instituto Federal Electoral para que procediera a la verificación de la autenticidad y la cantidad de los ciudadanos solicitantes. En caso de que la solicitud cumpla con los requisitos, el Instituto notificará a los promoventes y a los Poderes de la Unión el inicio del procedimiento de revocación de mandato al Presidente de la República. La votación para determinar el resultado del proceso de revocación de mandato sería organizada por el Instituto Federal Electoral y debería celebrarse a más tardar en 180 días naturales posteriores a la notificación mencionada, en todas las entidades de la república.

Como se desprende, el cumplimiento de los requisitos para dar inicio a un proceso de revocación de mandato y las condiciones para alcanzar el resultado que favorezca una revocación de mandato, sólo se alcanzaría si existe un evidente clamor social para que un gobernante o representante popular deje su cargo de elección popular. Además la legitimidad de la aplicación de la revocación de mandato tendría que superar a la lograda en la elección que otorgó el mandato, al exigirse que el número de votos en favor de la revocación de mandato sea superior al número de votos que otorgó el mandato. Esta confección impide que se presente un escenario en el que pudieran proliferar procesos de revocación de mandato sin que correspondieran a una real y significativa demanda social, introduciendo inestabilidad en el funcionamiento de las instituciones públicas. Por otra parte, la revocación de mandato constituye un medio de participación ciudadana por el que podría canalizarse institucionalmente una amplia inconformidad social con la conducta o las decisiones de un gobernante o legislador.

La mera posibilidad del ejercicio del derecho a recurrir a la revocación del mandato a los gobernantes y representantes populares, tendría una serie de efectos benéficos para las instituciones derivadas de la democracia representativa.

Por lo anteriormente expuesto se somete a consideración el siguiente

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

Artículo Único. Se reforma la primera fracción del artículo 35; se reforma el artículo 39; se reforman el primer y segundo párrafo, se reforman los párrafos primero y segundo de la fracción I, se agrega un inciso d y se reforma el penúltimo párrafo de la fracción II, se reforma el primer y noveno párrafos de la fracción V y se reforman ambos párrafos de la fracción sexta del artículo 41; se adiciona un segundo párrafo y tres fracciones al artículo 62; se reforma y adiciona el artículo 88; se reforma la fracción IV y se adiciona una fracción VI recorriéndose las fracciones actuales de la VI a la IX, para quedar como VII, VIII, IX, X, respectivamente de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 35.

Son prerrogativas del ciudadano:

- I. Votar en las elecciones populares **así como participar en los procesos de revocación de mandato en los términos que señale la ley;**

Artículo 39. ...

El pueblo tiene en todo momento el inalienable derecho **de revocar el mandato**, en términos de lo que disponga la ley correspondiente, a los titulares de los órganos del poder público de la Federación cuyo acceso al cargo derive de un proceso electoral.

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 momento podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal; así como por

medio de **la revocación de mandato** establecidos en la presente Constitución y en las particulares de los estados.

La renovación de los Poderes Legislativo y Ejecutivo mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, y los procesos de revocación de mandato, se realizarán conforme a las siguientes bases y a las contenidas en otras disposiciones de esta Constitución y las leyes:

I. Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las formas específicas de su intervención en los procesos electorales **y en los procesos de revocación de mandato**. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones y en los procesos de revocación de mandato estatales y municipales.

Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público y la manifestación de su libre decisión **en los procesos de revocación de mandato**, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo. Sólo los ciudadanos podrán afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos.

II. ...

d) Se reintegrará un porcentaje de los gastos anuales que eroguen los partidos por concepto de las actividades relativas a su participación en **procesos de revocación de mandato**, así como por las actividades relativas a la educación, capacitación, investigación socioeconómica y política y las tareas editoriales.

La ley fijará los criterios para determinar los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales y **en los procesos de revocación de mandato**; establecerá los montos máximos que tendrán las aportaciones pecuniarias de sus simpatizantes y los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten y, asimismo, señalará las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de estas disposiciones.

III. y IV. ...

V. La organización de las elecciones federales y de **los procesos de revocación de mandato** de carácter federal, son funciones estatales que se realizan a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley. En el ejercicio de esa función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores.

...

El Instituto Federal Electoral tendrá a su cargo en forma integral y directa, además de las que determina la ley, las actividades relativas a la capacitación y educación cívica, la promoción de la participación ciudadana, geografía electoral, los derechos y las prerrogativas de las agrupaciones y de los partidos políticos, el padrón y las listas de electores, impresión de materiales electorales, preparación de la jornada electoral y de las relativas a los procesos de revocación de mandato, los cómputos en los términos que señale la ley, declaración de validez y otorgamiento de constancias en las elecciones de diputados y senadores, declaración de validez de **los procesos de revocación de mandato** de diputados y senadores, cómputo de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en cada uno de los distritos electorales uninominales, cómputo de la votación

para la **revocación del mandato** al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en cada uno de los distritos electorales uninominales, la regulación de la observación y de las encuestas o sondeos de opinión con fines electorales o **relativos a los procesos de revocación de mandato**. Las sesiones de todos los órganos colegiados de dirección serán públicas en los términos que señale la ley.

...

IV. Para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales así como los relativos a **los procesos de revocación de mandato**, se establecerá un sistema de medios de impugnación en los términos que señalen esta Constitución y la ley. Dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y **de los relativos a revocaciones de mandato**, y garantizará la protección de los derechos políticos de los ciudadanos de votar, ser votados, de asociación y de participación, en los términos del artículo 99 de esta Constitución.

En materia electoral y en la relativa a **procesos de revocación de mandato**, la interposición de los medios de impugnación constitucional o legal no producirá efectos suspensivos sobre la resolución o el acto impugnado.

Artículo 62. ...

En todo tiempo, los diputados y senadores podrán ser objeto de la revocación del mandato, la cual procederá de acuerdo con las bases siguientes y las que determine la ley:

I. El proceso de **revocación de mandato** a diputados y senadores procederá a solicitud de un número de ciudadanos mayor al treinta por ciento de la votación válida emitida en favor del diputado o senador al que se le pretenda iniciar el procedimiento de revocación de mandato en la elección que le otorgó el cargo de elección popular. Los solicitantes deberán radicar en el distrito electoral uninominal, entidad federativa o circunscripción electoral plurinominal en la que se eligió al diputado o senador respectivo. Los ciudadanos que suscriban la solicitud de procedimiento de revocación de mandato deberán argumentar en la misma los motivos y consideraciones que postulan para la revocación de mandato. La solicitud y la documentación correspondiente deberán entregarse al órgano superior del Instituto Federal Electoral, que procederá a verificar la autenticidad y la cantidad de los ciudadanos solicitantes, sin calificar los motivos y consideraciones esgrimidos por los mismos. En caso de que la solicitud cumpla con los requisitos mencionados, el Instituto Federal Electoral notificará a la Cámara del Congreso de la Unión correspondiente el inicio del procedimiento de revocación de mandato. La votación para determinar el resultado del procedimiento de revocación de mandato será organizada por el Instituto Federal Electoral y deberá celebrarse a más tardar en un plazo de 150 días naturales en el distrito electoral uninominal o entidad federativa de que se trate en el caso de diputados de mayoría relativa, senadores de mayoría o senadores de primera minoría; y en un plazo máximo de 180 días naturales en la circunscripción electoral plurinominal de que se trate, en el caso de diputados o senadores de representación proporcional.

II. En tanto se efectúa el proceso mencionado en la anterior fracción, el diputado o senador al que se le pretende revocar el mandato, seguirá ejerciendo sus funciones. La revocación de mandato procederá si así lo determina la mayoría de los ciudadanos que participen en la votación referida, siempre y cuando el número de votos válidos emitidos en favor de la revocación de mandato sea mayor al número de la votación válida emitida en favor del diputado o senador en las elecciones ordinarias o extraordinarias que le otorgaron el mandato. Una vez que el Tribunal Electoral del

Poder Judicial de la Federación resuelva los medios de impugnación que, en su caso, se hubiesen interpuesto, y que el Instituto Federal Electoral realice el cómputo definitivo de la votación y declare la validez del proceso de revocación de mandato, comunicará lo conducente a la Cámara del Congreso de la Unión respectiva para que, en caso de que los resultados de dicho proceso sean favorables a la revocación de mandato, dicha Cámara declare la revocación del mandato al diputado o senador correspondiente, con efectos inmediatos.

III. Los diputados y senadores a los que se les revoque el mandato, en los términos previstos en esta Constitución y en la ley, serán sustituidos por sus respectivos suplentes. Si la revocación de mandato recae en diputados o senadores suplentes que hubiesen entrado en ejercicio, serán sustituidos por el candidato propietario que ocupe el primer lugar en el orden de prelación de la lista de candidatos de representación proporcional correspondiente, del partido o coalición que postuló al diputado o senador al que se le revocó el mandato.

Artículo 88. ...

En todo tiempo, el Presidente de la República podrá ser objeto de la **revocación del mandato**, la cual procederá de acuerdo con las siguientes bases y las que determine la ley:

I. El proceso de **revocación de mandato** al Presidente de la República procederá a solicitud de una cantidad de ciudadanos mayor al treinta por ciento de la votación válida emitida en favor del candidato ganador en las elecciones que otorgaron al Presidente de la República el cargo de elección popular. La solicitud deberá ser suscrita por un conjunto de ciudadanos radicados en por lo menos diecisiete entidades federativas, de manera que en cada una radique al menos el tres por ciento del mínimo requerido como total de solicitantes. Los ciudadanos que suscriban la solicitud de procedimiento de revocación de mandato deberán argumentar en la misma los motivos y consideraciones que postulen para la revocación del mandato. La solicitud y la documentación correspondiente deberán entregarse al Consejo General del Instituto Federal Electoral, que procederá a verificar la autenticidad y la cantidad de los ciudadanos solicitantes, sin calificar los motivos y las consideraciones esgrimidas por los mismos. En caso de que la solicitud cumpla con los requisitos mencionados, el Instituto Federal Electoral comunicará a los solicitantes, al Presidente de la República y a los otros Poderes de la Unión, el inicio del procedimiento de **revocación de mandato** al Presidente de la República. La votación para determinar el resultado del proceso de **revocación de mandato** será organizada por el Instituto Federal Electoral y deberá celebrarse a más tardar en 180 días naturales posteriores a la notificación mencionada, en todas las entidades de la República.

II. En tanto se efectúa el procedimiento de **revocación de mandato**, el Presidente de la República seguirá ejerciendo a plenitud sus atribuciones constitucionales y legales. La revocación de mandato procederá si así lo determina la mayoría de los ciudadanos que participen en la votación referida, siempre y cuando el número de votos válidos emitidos en favor de la revocación de mandato sea mayor al número de votos válidos emitidos en favor del Presidente de la República en las elecciones que le otorgaron el mandato. La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación realizará el cómputo final de la votación para revocar el mandato al Presidente de la República, una vez resueltas, en su caso, las impugnaciones que se hubieran interpuesto sobre la misma, procediendo a formular la declaración de validez del proceso de revocación de mandato, lo que comunicará a ambas Cámaras del Congreso de la Unión o, si éstas no estuviesen en periodo de sesiones, a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, y al Poder Judicial de la Federación. En caso de que los resultados de dicho proceso sean favorables a la revocación de mandato, el Congreso de la

Unión, reunido en sesión plenaria, declarará la revocación del mandato al titular del Poder Ejecutivo federal, y procederá de acuerdo con el artículo 84 de esta Constitución.

Artículo 99.

...

Al Tribunal Electoral le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable, en los términos de esta Constitución y según lo disponga la ley, sobre:

...

IV. Las impugnaciones de actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios y los procesos de plebiscito, referéndum, revocación de mandato y validación de las solicitudes de iniciativa popular o resolver las controversias que surjan durante los mismos, que puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso respectivo o el resultado final de las elecciones **y los procesos de revocación de mandato**. En el caso de impugnaciones en materia electoral, esta vía procederá solamente cuando la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales y sea factible antes de la fecha constitucional o legalmente fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios elegidos;

VI. Las impugnaciones que se presenten **en los procesos de revocación de mandato** de diputados, senadores y Presidente de la República.

VII. a X. ...

Recorriéndose las fracciones actuales de la VI a la IX, para quedar como VII, VIII, IX, X, respectivamente.

La Sala Superior realizará el cómputo final de la votación de revocación de mandato al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, una vez resueltas, en su caso, las impugnaciones que se hubieren interpuesto sobre la misma, procediendo a formular la declaración de validez del proceso de revocación de mandato al titular del Poder Ejecutivo;

Transitorios

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

Dos. El Congreso de la Unión expedirá la ley reglamentaria sobre la revocación de mandato en un plazo no mayor a dos años contados a partir de la publicación del siguiente decreto.

Dado en el Palacio Legislativo, a 27 de julio de 2011.

Diputada Ana Estela Durán Rico (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Agosto 17 de 2011.)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 78 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, RECIBIDA DEL DIPUTADO CARLOS FLORES RICO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI, EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 17 DE AGOSTO DE 2011

Quien suscribe, Carlos Flores Rico, diputado a la LXI Legislatura del Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como por los diversos artículos 6°, numeral 1, fracción I; 77, numeral 1; y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, somete a la consideración de esta Asamblea la siguiente Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 78 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

En un sistema de gobierno democrático, controlar el poder es una necesidad para la subsistencia de las libertades individual y colectiva; ¹ pero controlar el poder también permite mejorar la eficacia y eficiencia de sus distintos órganos. Su existencia, sin embargo, solo es posible si de por medio se constituyen mecanismos de transparencia y rendición de cuentas.

El control político es sin duda un elemento de legitimidad y expresión de racionalidad del poder. Controlar el poder, nos dice el constitucionalista Diego Valadés, consiste en limitarlo y responsabilizarlo, pero el ejercicio de su función no trata de provocar la parálisis de los órganos de poder ni mucho menos la destitución o remoción inmediata de un gobierno, sino por el contrario permite contribuir corresponsablemente a su mejor desempeño.

Para la mejor organización y funcionamiento de los distintos órdenes del poder, es relevante sin duda el control político de su ejercicio. No obstante, la eficacia de cualquier sistema de gobierno democrático reside en que los medios de control adoptados hagan funcional al poder, con lo que se garantiza mayor fluidez de los procesos políticos y una mejor relación entre poderes.

Controlar la función de gobierno es esencial para cualquier Parlamento en un Estado de derecho, precisamente porque en los Estados democráticos la división del poder no es solo su fundamento más importante, sino porque además resulta esencial el equilibrio entre ellos mediante la presencia de controles recíprocos, de contrapesos y frenos que impidan el ejercicio unilateral e irracional del poder público.

Desplegar el control parlamentario, sin embargo, si implica un resultado: evidenciar que el ejercicio del poder político está siendo fiscalizado y controlado, lo que significa que las actividades de los titulares del poder político pueden y deben ser examinados minuciosamente y, en consecuencia, que las actividades públicas no pueden sustraerse a la crítica pública e institucionalizada que, en todo sistema democrático, ejerce el Parlamento. ²

Así entonces, el control parlamentario debe ser concebido como un control de tipo político que se ejerce a través de todas las actividades parlamentarias, cuyo objeto es la fiscalización de la acción general del gobierno.

Empero, en una sociedad moderna y participativa, en donde las relaciones entre poderes deben constituir una garantía de un mejor desarrollo político y social, se hace ineludible establecer instrumentos más eficaces para el control del poder. En ello, México no puede ser la excepción y puede mucho menos quedarse rezagado, más aún cuando la Constitución que instituyó la separación de los poderes en Ejecutivo, Legislativo y Judicial no logró un término razonable de equilibrio.

El Ejecutivo fue concebido en la Constitución de 1917 con un signo unipersonal con un poder de gran magnitud, al adquirir constitucionalmente el presidente de la República el carácter de suprema autoridad educativa, agraria, económica, migratoria, electoral, sanitaria, administrativa, militar, internacional, laboral, federal, eclesiástica y comercial.³

Volteemos a ver, solamente como referencia de ello, el dictamen presentado por el Congreso Constituyente de 1917 que señalaba que el presidente es “la fuerza activa del gobierno”, que a él le toca la representación “de la dignidad nacional”, que su función simboliza “la conciencia de todo el pueblo mexicano” y que con motivo de lo anterior es “la encarnación de los sentimientos patrióticos y de las tendencias generales de la nacionalidad misma”,⁴ como para darnos cuenta la estructura de poder muy fuerte que recibió la figura del presidente de la República.

Luego entonces, el resultado institucional de nuestro sistema de división de poderes, de diseño rígido, fue el fortalecimiento exorbitante de los atributos presidenciales, y la minimización de las facultades que correspondieron al Congreso.

Ello, no obstante que el principio de división de poderes tiene como fin limitar y equilibrar el poder público, a efecto de impedir que un poder se coloque por encima de otro y evitar que un individuo o corporación sea el depositario de dos o más poderes.

México, sin embargo, ha vivido en los últimos años una evolución política significativa, caracterizada por el fortalecimiento de sus instituciones y por la reivindicación de las atribuciones del Congreso, que le ha significado a este último hacer verdaderamente efectiva la facultad originaria de control sobre el poder Ejecutivo y, como consecuencia de ello, de los distintos órganos de la administración pública federal.

Hoy en día el Congreso detenta más y mejores mecanismos de control del poder, como relevante es su función en el orden constitucional. Planteamientos que evitaban referirse a temas como que el Congreso pueda formular preguntas al titular del Ejecutivo federal, el obligar a comparecer a los secretarios de despacho a informar sobre el estado que guardan sus respectivos ramos y hacerlos objeto de preguntas e interpelaciones; o sobre el sujetar nombramientos presidenciales a la ratificación del Congreso, han quedado lejos atrás para fortuna del fortalecimiento democrático del país.

Respondiendo a los nuevos tiempos y demandas de una sociedad más exigente y participativa, hoy vemos como las relaciones de control entre el Ejecutivo federal y el Congreso de la Unión han evolucionado gradualmente, con cambios sustanciales a la Constitución y con ejercicios de fiscalización enérgicos que se han arraigado en la práctica parlamentaria, extendiéndose a casi todas las áreas de actividad del poder público que buscan en última instancia potenciar su eficacia y eficiencia.

Uno de los mecanismos de control parlamentario que en nuestra consideración ha adquirido mayor relevancia en los últimos años, precisamente por su función primordial de fiscalización de la acción general del gobierno, lo constituye sin lugar a dudas la comparecencia de los miembros del gabinete

ante las Cámaras del Congreso de la Unión, prevista en el artículo 93 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuya atribución guarda en la actualidad correlación estrecha con el diverso artículo 69 también constitucional.

El primer tipo de comparecencias que regula el artículo 93 de la Constitución General de la República, se refiere a la obligación de los Secretarios del Despacho a dar cuenta al Congreso del estado que guardan sus respectivos ramos, luego que esté abierto el periodo de sesiones ordinarias.

Un segundo tipo de comparecencias, la establece el propio artículo 93 constitucional, recientemente reformado, al prever que cualquiera de las Cámaras podrá convocar a los Secretarios de Estado, al Procurador General de la República, a los directores y administradores de las entidades paraestatales, así como a los titulares de los órganos autónomos. Sin embargo, es importante subrayar que el citatorio a comparecer en esta segunda hipótesis sólo podrá ser formulado por cualquiera de las Cámaras si tiene por objeto recibir un informe cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a los respectivos ramos y actividades o para que respondan a interpelaciones o preguntas.

Un tercer tipo de comparecencias de los miembros de gabinete frente a ambas Cámaras del Congreso se establece en el artículo 69 constitucional, que se relaciona con el informe que por escrito debe presentar el Presidente de la República a fin de manifestar el estado que guarda la administración pública federal en la apertura de sesiones ordinarias del primer periodo de cada año de ejercicio del Congreso, en el que se previene que cada una de las Cámaras del Congreso realizará el análisis del informe y podrá solicitar al Presidente de la República ampliar información mediante pregunta por escrito y citar a los Secretarios de Estado, al Procurador General de la República, así como a los titulares de las entidades paraestatales -refiriéndose a los directores de los organismos descentralizados y a los administradores de las empresas de participación estatal mayoritaria-, como quienes tienen la obligación de comparecer.

Estos nuevos mecanismos de transparencia y de rendición de cuentas sobre la actuación general de gobierno, fueron establecidos por el constituyente permanente por virtud de las reformas del año 2008 a los artículos 69 y 93 constitucionales, a través de las cuales se constituyó un nuevo formato de informe presidencial al considerarse que el formato de entonces no respondía a un auténtico mecanismo de diálogo institucional, ni mucho menos de control político, siendo que el informe presidencial tiene como fin que el Congreso compruebe, inspeccione, verifique, examine y valore la actividad del Ejecutivo.⁵

En el proceso legislativo de reforma, originalmente al artículo 69 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Cámara revisora –la de Senadores-, además de coincidir con la propuesta de la Cámara de Diputados, consideró prudente hacer modificaciones a la minuta en estudio, toda vez que si lo que se pretendía era un nuevo formato de informe presidencial, adecuado a los intereses políticos del país, se debían modernizar los mecanismos de diálogo y rendición de cuentas.⁶

Para complementar el mecanismo de rendición de cuentas a través de la entrega del informe presidencial por escrito, el Senado de la República propuso establecer constitucionalmente otros actos de control que invariablemente derivarían como consecuencia de aquel, por lo que se consideró conveniente adicionar un segundo párrafo al artículo 69 constitucional para otorgar a los legisladores la facultad de solicitar al Presidente de la República mediante pregunta parlamentaria los requerimientos de información adicionales que sean necesarios para una cabal rendición de cuentas, incluyendo la potestad del Congreso para citar a comparecer bajo protesta de decir verdad,

a los Secretarios de Estado, al Procurador General de la República y a los directores de las entidades paraestatales durante el análisis del informe presidencial.

Pero además, considerando que la reforma debía ser integral y congruente, la Cámara de Senadores propuso reformar también el artículo 93 constitucional con el objeto de readecuar y ampliar las instituciones y dependencias que deberán cumplir con la obligación de informar a las Cámaras del Congreso de la Unión cuando se esté discutiendo una ley o estudiando un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades, otorgando también facultades a ambas Cámaras para poder convocar a los funcionarios de estas instituciones y dependencias para que respondan a interpelaciones y preguntas, con la salvedad de hacerlo bajo protesta de decir verdad, y adicionando un cuarto párrafo al mencionado artículo 93 constitucional para establecer la pregunta parlamentaria que podrán hacer las cámaras a los titulares de las dependencias y entidades del gobierno federal, quienes deberán responder por escrito en un plazo no mayor a 15 días naturales después de su formulación.⁷

Es innegable que con estas nuevas herramientas de control parlamentario, eficientes sin duda, se moderniza la relación entre poderes, abriendo la posibilidad de un régimen efectivo de rendición de cuentas del Ejecutivo al Congreso de la Unión.

Sin embargo, en nuestra respetuosa consideración la fiscalización de la acción general de gobierno no puede ni debe circunscribirse solamente al tiempo en que se analiza el informe presidencial en la apertura de las sesiones ordinarias del primer periodo de cada año de ejercicio del Congreso, ni únicamente cuando ambas Cámaras del Congreso sesionen en los periodos ordinarios, sino que el control y fiscalización de la gestión de las actividades gubernamentales y administrativas que realiza el Ejecutivo, y por supuesto también la de los órganos constitucionalmente autónomos, debe ser constante y permanente.

Constante y permanente porque los controles políticos tienen por objeto mantener el dinamismo institucional, así también porque la acción general de gobierno continúa y no se detiene.

Así lo hemos advertido los legisladores al tener una participación muy activa en las comparecencias a las Cámaras del Congreso de los miembros del gabinete; mecanismo de diálogo serio y riguroso entre el Legislativo y el Ejecutivo que se extiende más allá de los propios periodos ordinarios de sesiones de las Cámaras del Congreso y que continúan en los recesos de éstas y durante los trabajos de la Comisión Permanente, cuya actividad ha permitido que en los últimos años este órgano legislativo emerja institucionalmente hacia un mayor interés por fiscalizar la labor del gobierno.

La Comisión Permanente, prevista actualmente en el artículo 78 constitucional, es el órgano del poder legislativo encargado de continuar las funciones de éste al lado de los otros dos poderes, durante los recesos de las Cámaras del Congreso de la Unión.

Pero sucede que la Comisión Permanente no es de ninguna manera un órgano sustituto de la Cámara de Diputados y del Senado de la República, pues si bien su actividad complementa los trabajos de ambas Cámaras, sus funciones son diferentes a las de éstas,⁸ aún cuando entre ellas detente algunas que les corresponden a las mismas, como ratificar por ejemplo los nombramientos de ciertos funcionarios que el Presidente de la República hace, entre otras.

La Comisión Permanente no tiene encomendada la formación de leyes, sino general y esencialmente la preparación de los asuntos públicos que el Congreso de la Unión debe tratar

durante los periodos ordinarios de sesiones o bien la convocatoria a sesiones extraordinarias al mismo y, en caso extremo, el conocimientos de asuntos urgentes de resolución.

Luego entonces, si la Comisión Permanente reemplaza, continúa y complementa al Congreso, esa continuidad sólo se da en las atribuciones que le encomienda la propia Constitución, entre las que no se encuentra verbigracia la de naturaleza materialmente legislativa y estrictamente la correspondiente a citar a comparecer a los miembros de gabinete, por lo que es precisamente en este contexto en que sustento la presente iniciativa que pretende otorgar plena y constitucionalmente a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión atribuciones para citar a comparecer a los Secretarios de Estado, al Procurador General de la República, a los directores y administradores de las entidades paraestatales, así como a los titulares de los órganos autónomos, para que informen, bajo protesta de decir verdad, cuando se estudie un negocio concerniente a los respectivos ramos y actividades o para que respondan preguntas o interpelaciones.

En efecto, como podemos advertir del artículo 93 constitucional, el citar a comparecer a los miembros del gabinete ante el Congreso de la Unión, se refiere claramente a una facultad que corresponde única y exclusivamente a las Cámaras de Diputados y de Senadores, y en ningún momento el texto de este ordenamiento constitucional otorga facultad a la Comisión Permanente para citar a comparecer a estos funcionarios de primer nivel de la administración pública federal como a los titulares de los órganos autónomos, máxime cuando además esta facultad se refiere a la convocatoria a comparecer a funcionarios dentro de los periodos ordinarios de sesiones.

Es por ello que a través de la presente iniciativa busco equipar a la Comisión Permanente, como complemento de la que detentan ambas Cámaras del Congreso de la Unión, de una norma clara que le permita citar a comparecer ante su seno a los miembros del gabinete y a los titulares de los órganos autónomos, para que informen o respondan preguntas o interpelaciones, bajo protesta de decir verdad, cuando se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos y actividades.

Se trata de otorgar a la Comisión Permanente de una norma con plena seguridad jurídica que impida provocar problemas de interpretación constitucional y legal, pero que además contribuya a la estabilidad y fortaleza democrática del país, en tanto que se le estaría dotando de un mecanismo de control político dirigido a fiscalizar la acción general de gobierno, que en la práctica parlamentaria, pero que sin sustento legal, ha venido realizando importantemente y con suma responsabilidad.

En la visión del constituyente permanente, en la reforma constitucional de 2008, de constituir una forma de control y de diálogo abierto, participativo y transparente entre poderes, dotar de esta facultad a la Comisión Permanente conseguiría hacer todavía más sólida la relación entre el Poder Ejecutivo y Legislativo, además que contribuiría a lograr un adecuado balance en el ejercicio del poder, esencialmente en la fiscalización de la gestión sobre las actividades gubernamentales y administrativas que realiza el Ejecutivo.

Más aún se cumplirán estos objetivos cuando la Comisión Permanente responde fundamentalmente a la necesidad de que las labores de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial sean igualmente prolongadas en el tiempo, y cuando además los periodos de sesiones ordinarios han sido concebidos temporalmente limitados.

Se podrán cumplir todavía más estos fines democráticos, cuando que lo que se pretende, además, es hacer efectiva la responsabilidad de los servidores públicos derivadas de las comparecencias e informes bajo protesta de decir verdad, en el caso que se den durante los periodos de receso de las Cámaras del Congreso de la Unión.

Si la figura de la protesta de decir verdad en las comparecencias e informes que presenten los miembros del gabinete y de los titulares de los órganos autónomos, tiene por objeto garantizar el ejercicio pleno de los legisladores a ser informados veraz y oportunamente, se hace necesarísimo dotar constitucionalmente de esta facultad a la Comisión Permanente, pues solo así se estará en posibilidad de fincar, de ser el caso, la responsabilidad directamente al servidor público que comparezca ante su seno a informar e incurra en falsedad.

En el contexto de las nuevas realidades del Estado, fortalecer el funcionamiento de la Comisión Permanente con mecanismos funcionales y democráticos de rendición de cuentas, como el que se propone, no solo es jurídicamente válido sino también políticamente necesario, para que el Congreso prolongue su representación y, por ende, su trabajo de agente fiscalizador sea constantemente correspondido con el resto de los poderes, porque la acción general de gobierno continúa y no se detiene.

La consolidación democrática a los que todos los mexicanos aspiramos, no podrá darse sin un Poder Legislativo fuerte y responsable, y este reto que nos demanda la sociedad no puede cumplirse sin que se fortalezca a un órgano que ha probado con creces ser gran impulsor de la acción política, como lo es la Comisión Permanente.

Por las consideraciones anteriormente expuestas, someto a la consideración de esta Asamblea el siguiente:

PROYECTO DE DECRETO

Único. Se adiciona una fracción IX al artículo 78 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

“Artículo 78. Durante los recesos del Congreso de la Unión habrá una Comisión Permanente compuesta de 37 miembros de los que 19 serán Diputados y 18 Senadores, nombrados por sus respectivas Cámaras la víspera de la clausura de los períodos ordinarios de sesiones. Para cada titular las Cámaras nombrarán, de entre sus miembros en ejercicio, un sustituto.

La Comisión Permanente, además de las atribuciones que expresamente le confiere esta Constitución, tendrá las siguientes:

I. a VIII. ...

IX. Citar a comparecer a los Secretarios de Estado, al Procurador General de la República, a los directores y administradores de las entidades paraestatales, así como a los titulares de los órganos autónomos, para que informen o respondan preguntas o interpelaciones, bajo protesta de decir verdad, cuando se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos y actividades.

TRANSITORIOS

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

Notas

1 VALADÉS, Diego. *El Control del Poder*, México, Porrúa, 2000, p. 2.

2 MORA-DONATTO, Cecilia. *Instrumentos constitucionales para el control parlamentario*. Cuestiones Constitucionales, Revista Mexicana de Derecho Constitucional, número 4, Enero-Junio, 2001, p. 91.

3 VALADÉS, Diego. *El Control del Poder*, México, Porrúa, 2000, p. 153.

4 *Ibídem*.

5 Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales, con proyecto de decreto que reforma el artículo 69 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 2496-X, miércoles 30 de abril de 2008.

6 Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Estudios Legislativos y de Estudios Legislativos, Primera con Proyecto de Decreto que reforma los artículos 69 y 93 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Gaceta del Senado de la República, número 240, jueves 19 de junio de 2008

7 *Ibídem*.

8 *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*. Coedición de la Cámara de Diputados, Senado de la República y otras instituciones, Sección Segunda, Tomo XVIII, p. 803

Dado en el Salón de Sesiones de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, a los 17 días del mes de agosto de 2011.

Atentamente

Diputado Carlos Flores Rico (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Agosto 17 de 2011.)

QUE REFORMA, ADICIONA Y DEROGA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS; DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN; Y DE LAS LEYES DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA, DEL IMPUESTO EMPRESARIAL A TASA ÚNICA, DEL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA, DE COORDINACIÓN FISCAL, DEL SEGURO SOCIAL, FEDERAL DE DERECHOS, Y FEDERAL DE PRESUPUESTO Y RESPONSABILIDAD HACENDARIA, SUSCRITA POR LOS DIPUTADOS VIDAL LLERENAS MORALES, ARMANDO RÍOS PITER, JOSÉ NARRO CÉSPEDES, LETICIA QUEZADA CONTRERAS Y SAMUEL HERRERA CHÁVEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD, Y RECIBIDA EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 24 DE AGOSTO DE 2011

Planteamiento del problema por resolver con la presente iniciativa

El fortalecimiento de la hacienda pública del Estado mexicano, mediante una reforma integral, debe garantizar la viabilidad de las finanzas públicas nacionales que permitan garantizar los derechos sociales de los ciudadanos y mantener los niveles de inversión pública, necesarios para generar competitividad y crecimiento.

El Partido de la Revolución Democrática (PRD) se pronuncia por construir un modelo económico que impulse no sólo el crecimiento, sino, también, la productividad y la redistribución del ingreso, para lo cual se requiere la conformación de una nueva política económica.

En ese contexto, es imperativo fortalecer la hacienda pública del Estado mexicano, mediante una reforma integral que garantice el cumplimiento de los principios tributarios constitucionales de proporcionalidad y equidad contenidos en el artículo 31, fracción IV, y el de la prohibición de las exenciones de impuestos, plasmado en el artículo 28 de la misma Carta Magna.

Por ello es prioritario eliminar los tratos especiales y tasas preferenciales, sin que se vulnere la capacidad recaudatoria del gobierno. Lo anterior debido a que la contribución al gasto público no es sino la razón para alcanzar la justicia social, el financiamiento para el desarrollo económico, generando crecimiento del mismo y la equidad distributiva del ingreso.

En un horizonte de planeación de largo plazo, la baja recaudación fiscal, como proporción del producto interno bruto, pone de manifiesto la imposibilidad de la obtención de los recursos necesarios para el desarrollo del país.

Dicho indicador, en las últimas décadas, se ha mantenido por debajo o ligeramente por arriba de los 10 puntos porcentuales del PIB, muy alejado de los 18 puntos porcentuales de países con grado semejante de desarrollo. En suma, México está perdiendo oportunidades para cumplir con sus obligaciones sociales y los pisos mínimos de bienestar se han rezagado, provocando mayor pobreza y disminuyendo nuestra capacidad en infraestructura y competitividad; mientras que los pasivos contingentes y no revelados, así como los costos de oportunidad se acumulan de manera negativa. En un escenario de bajos requerimientos, la recaudación tributaria debería alcanzar 14 por ciento del PIB de forma inmediata y en un escenario de mediano plazo alcanzar 18 por ciento del PIB para 2015. Pero siempre garantizando los principios tributarios constitucionales y fortaleciendo estructuralmente el federalismo fiscal.

El régimen fiscal mexicano se ha hecho cada día más complejo e incierto, porque es un régimen de privilegios con tratamientos especiales para los grandes contribuyentes, que en el contexto de la Ley

del Impuesto sobre la Renta impide que todos los contribuyentes aporten de forma progresiva. Alrededor de esta definición existen una serie de privilegios y reglas que sólo pueden ser utilizadas por los grandes contribuyentes y sus consultores para eludir el pago justo de esta tasa, de forma tal, que el mediano empresario y los contribuyentes cautivos son los únicos sujetos al rigor de la ley. Estos regímenes de exención se diseñaron bajo una lógica clientelar y con una mentalidad de sumisión de legisladores y gobernantes locales, respecto de los poderosos intereses oligárquicos y al capricho presidencial.

En estas circunstancias, las grandes corporaciones contribuyeron y contribuyen con una tasa efectiva equivalente a 1.78* por ciento de sus ingresos. Así, las finanzas públicas se han mantenido, hasta hoy, a partir de los ingresos de la renta petrolera, del endeudamiento externo y del saqueo de sus recursos naturales. Sin embargo, el efecto perverso de este descuento permanente en los impuestos mayores es lo que ha impedido una política de desarrollo económico, redistribución del ingreso, equidad social y lucha efectiva contra el lastre de la pobreza.

En 2007 se diseñó un impuesto para que funcionara a partir de 2008, como elemento de control que mantuviera un mínimo de contribución al acotar la posibilidad de abusar de la complejidad, los regímenes especiales, de las facilidades administrativas y de los diversos estímulos de la Ley del Impuesto sobre la Renta y de cerrar opciones a la planeación fiscal con los regímenes de privilegio fiscal, o por lo menos eso fue lo que se argumentó. Sin embargo, el impuesto empresarial a tasa única (IETU) sólo tornó más complejo el sistema administrativo fiscal y no terminó con los grandes privilegios de siempre, ya que las corporaciones actúan de manera muy proactiva para mantener intocadas sus ventajas fiscales y promueven campañas para gravar el consumo como única vía para financiar a los gobiernos, así como para alejar toda posibilidad de cumplir auténticamente con sus obligaciones fiscales.

El IETU evidenció de nueva cuenta el grado de descomposición de la clase política que prefirió gravar a las Pyme y a los contribuyentes cautivos, antes que tocar los intereses de los poderosos y de las corporaciones.

Exposición de Motivos

El Grupo Parlamentario del PRD en la Cámara de Diputados, coherente con la declaración de principios de nuestro partido, postula atender las necesidades materiales y culturales del pueblo mexicano, en particular se compromete con obreros, campesinos, mujeres, adultos mayores, sectores marginados, pueblos originarios, jóvenes, empresarios nacionalistas, personas con orientación sexual diversa y las clases medias, así como de tantos mexicanos que sufren la desigualdad, la opresión y la exclusión, que van adquiriendo conciencia de la necesaria transformación en nuestra sociedad.

En un tiempo tan grave como el que atraviesa la nación, la administración pública deberá de instrumentar una política de Estado contra cíclica a toda prueba, centrada en el propósito de retomar el crecimiento y la creación de empleos a partir de un amplio programa de infraestructura, estrategias efectivas para la competitividad, el desarrollo de los mercados regionales, así como en la expedición de las garantías para sostener la cobertura de los bienes meritorios a favor de la población más desprotegida de la nación.

El papel del proceso político y de los poderes públicos, del Congreso de la Unión y de los partidos debiera centrarse en configurar un pacto político mayor, que permita beneficiar a los sectores

sociales más vulnerables y que al mismo tiempo fomente el empleo y la producción, sentando las bases para una recuperación económica en el más corto plazo.

En torno a la búsqueda de este pacto, deberían rondar las propuestas y respuestas en el programa económico, presentado por el gobierno federal en la Ley de Ingresos y en el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación de 2012, así como en las iniciativas de reforma fiscal, para renovar las relaciones contributivas entre los gobiernos y los contribuyentes.

Que los gobernantes no cumplan sus deberes creativos y políticos en esta coyuntura, una vez que ya paso el bicentenario-centenario de los movimientos de independencia y revolución de la nación, significa una mala señal, pues se atenta directamente contra las bases del estado de derecho y contra la aspiración del estado social y federal que los mexicanos pretendemos consolidar en el siglo XXI.

El diseño de instituciones y reglas que ataquen de forma directa y efectiva la corrupción, las cuales generen transparencia en el manejo de los recursos públicos, así como de mecanismos eficaces para la fiscalización, rendición de cuentas e imputabilidad de responsabilidades administrativas y políticas; operación eficaz, eficiente y efectiva de las instituciones que concretan los compromisos y misiones públicas derivadas del Estado constitucional, así como de las garantías individuales y los derechos humanos universales.

Garantizar los mínimos de bienestar, de las coberturas universales para la alimentación, educación, desde la básica hasta la superior, y la salud a todos los mexicanos en situación vulnerable, especialmente nuestros niños y madres solteras.

Avanzar en las áreas urbanas, los mínimos de bienestar, en las coberturas universales a las pensiones de alimentación, acceso a la salud e infraestructura de esparcimiento para la existencia con dignidad humana de todos nuestros adultos mayores.

Garantizar el acceso y la permanencia de nuestros jóvenes a la educación media y superior.

Avanzar hacia la consolidación de las instituciones del sector para garantizar rendimientos reales y crecientes de los ahorros para el retiro de todos los trabajadores, a partir de reglas generales y aceptables para el acceso de todos los empresarios y trabajadores al sector formal y a su regularización fiscal y de seguridad social.

Planear, instrumentar y poner en operación las principales obras de infraestructura económica y social, cuya inexistencia representa cuellos de botella para la operación y logística de las economías regionales.

En función de lo anterior, el retorno a un federalismo democrático y genuino para implementar las políticas públicas, sociales y económicas, a partir de una red de 32 entidades federativas que incluyen dos mil 439 municipios y 16 delegaciones territoriales, con autoridades electoralmente favorecidas, representativas de sus comunidades políticas y pueblos originarios.

El conjunto de problemas públicos enlistados debe ser financiado y constituye una fuente legítima de presión sobre el gasto público, no obstante, la hacienda pública Mexicana carece de los instrumentos para proveer los recursos y responder a las preferencias de gasto comprometido, incluso, es posible afirmar que la hacienda pública está en una virtual bancarrota, con presiones deficitarias que van de tres a 12 por ciento del PIB para la próxima década.

Finalmente, lo más grave respecto a los déficits de la hacienda pública es que existen los recursos potenciales, pero se diluyen en el contexto de la evasión y elusión, cuantificada en los gastos fiscales equivalentes, tan sólo estos últimos años a más de cinco puntos del PIB, Además de que el gasto público de los gobiernos locales y federal, es calificado de dispendioso, corrupto, ineficaz e ineficiente; mientras que las demandas por mejores y mayores bienes públicos se acumulan, en medio de la parálisis económica y la insatisfacción de comunidades y regiones enteras de la nación.

Debe establecerse un curso coherente y de largo plazo, que genere las instituciones y reglas hacia una economía sustentable y competitiva, la cual permita generar las tasas de crecimiento anuales y sostenidas, que atemperen los grandes problemas sociales y económicos de las actuales generaciones de mexicanos, mismos que han sacrificado sus vidas ante la falta de oportunidades, ya que la ausencia de crecimiento ha puesto contra la pared a todos los estratos sociales en México, con muy escasas excepciones, así como de las demandas y expectativas de las generaciones que recién ingresan a los desafíos de los mercados empresariales y laborales.

La iniciativa persigue los propósitos de simplificar y generalizar el sistema fiscal, acotando los grandes privilegios existentes en las Leyes de los Impuestos sobre la Renta, Especial sobre Producción y Servicios, y Empresarial a Tasa Única, así como el Código Fiscal de la Federación y la Ley del Servicio de Administración Tributaria, a fin de que la recaudación se incremente sustancialmente en 2.25 por ciento del PIB a partir de reducir sustancialmente los gastos fiscales para que se reinstauren los principios de generalidad, proporcionalidad y equidad en las contribuciones, así como los equilibrios verticales y horizontales en las relaciones fiscales entre los gobiernos y las personas morales y físicas.

Con estas medidas se pretende potenciar la recaudación de 259.4 mil millones de pesos (2.48 por ciento del PIB), si se toman en cuenta los cálculos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en su presupuesto de gastos fiscales 2008 o de 243.3 mil millones de pesos (2.02 por ciento del PIB) si se consideran los cálculos del presupuesto de gastos fiscales de 2009.

El punto de partida de la propuesta es establecer una tasa de 35 por ciento sobre dividendos o utilidades considerados en el ISR empresarial vigente (7 por ciento adicional) lo que tendría un impacto estimado por 75 mil millones de pesos, impacto que podría ser variable si el comportamiento empresarial se orienta hacia la reinversión y la creación de empleos.

En general, los cálculos referidos a la disminución de los gastos fiscales parten de las fuentes oficiales: el presupuesto de gastos fiscales de 2008 y 2009.

Así y sin considerar el efecto que tendría la aplicación con mayor rigor de los principios de una mayor generalidad, proporcionalidad y transparencia fiscal sobre el sistema de recaudación en su conjunto y, en consecuencia, en el incremento de la eficiencia recaudatoria del SAT, la sumatoria de los cambios propuestos podría alcanzar fácilmente un incremento en la recaudación mayor a 2.25 por ciento del PIB.

La iniciativa propone eliminar la facultad con la que cuenta las autoridades fiscales para que mediante resoluciones decreten regímenes fiscales fuera de la legislación y avanzar en la transparencia y rendición de cuentas entre las autoridades hacendarias de los Poderes Ejecutivo y Legislativo federales, y no se presenten casos con tendencias claramente electorales, como lo es el decreto que hace deducibles las colegiaturas de educación básica del 15 de febrero de 2011, con lo que se hace regresiva la inversión en educación.

En la búsqueda de las mejores prácticas en el ejercicio del gasto público, por las repercusiones en el bienestar de la sociedad, así como para fomentar de manera directa el crecimiento y el desarrollo, se propone que el seguimiento y vigilancia del gasto público se estructure en un sistema de rendición de cuentas armonizado a nivel nacional; se publique de manera obligatoria el padrón nacional de maestros; se usen obligatoriamente los resultados del Sistema de Evaluación del Desempeño durante la dictaminación del Presupuesto de Egresos de la Federación; se elabore obligatoriamente la publicación anual de un diagnóstico integral de la situación de las haciendas públicas estatales y municipales. Y se publique en el Diario Oficial de la Federación (DOF) del porcentaje, fórmulas y variables utilizadas, así como el monto que recibirá cada entidad federativa por los fondos de aportaciones federales.

Las medidas anteriores permitirán un proceso público que mejorará la relación Estado y sociedad y consentirán que los asuntos públicos den cuenta del impacto que el ejercicio presupuestal y la acción gubernamental tuvieron sobre el público ciudadano a fin de permitir la legitimidad y gobernabilidad de la política pública.

Las propuestas de modificación consisten en lo siguiente:

A) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Facultar al Congreso federal para que legisle en materia de fiscalización y evaluación del gasto público a fin de garantizar su armonización a nivel nacional.

A partir de 2000, con el inicio de la alternancia en la Presidencia de la República, se comenzó un proceso de democratización en todos los órdenes de la vida nacional. Sin embargo, éste proceso no ha sido rápido, ni fácil. Todo lo contrario. Cualquier cambio de fondo ha sido obstaculizado por diferentes posiciones e intereses, los cuales, al mismo tiempo han sido reflejo de la diversidad que siempre ha existido en nuestra sociedad, pero que se encontraba oscurecida por el autoritarismo.

Uno de los rasgos que ha caracterizado a éste largo proceso de democratización ha sido la debilitación de las facultades extralegales del Poder Ejecutivo federal. Pero, al mismo tiempo, de manera paradójica, se han visto fortalecidas las facultades similares de los gobernadores de los estados. Con ello, en lugar de apreciarse un firme avance hacia la sociedad democrática que los tiempos reclaman, se ha observado una suerte de “feudalización” política, con retrocesos muy preocupantes.

Así, los avances que se han registrado en materia de rendición de cuentas, transparencia, fiscalización y evaluación del gasto público, en el ámbito federal, no se ha correspondido con un cambio similar en las reglas aplicables a los otros dos órdenes de gobierno, el estatal y el municipal. Debido a un mal ejercicio de su “soberanía”, en muchas entidades federativas no sólo se han estancado los cambios democráticos, sino que se han registrado preocupantes retrocesos.

Durante los últimos años, el Congreso federal ha ido dando pasos firmes para ir corrigiendo ésta situación, atacando el problema en su raíz, es decir, caminando al fondo del asunto, la base constitucional que permita hacer los cambios pertinentes.

Durante 2007 y 2008 se discutió una reforma constitucional que permitiera iniciar ese proceso de corrección, la cual terminó publicada en el DOF el 7 de mayo de 2008. Con dicha reforma, se agregó una fracción XXVIII al artículo 73 constitucional, añadiendo una facultad al Congreso federal, la de “expedir leyes en materia de contabilidad gubernamental que regirán la contabilidad

pública y la presentación homogénea de información financiera, de ingresos y egresos, así como patrimonial”, para los tres órdenes de gobierno.

Ese año se discutió una iniciativa para crear una Ley General de Contabilidad Gubernamental, reglamentaria de la reforma constitucional aprobada. La nueva ley se aprobó a fines de ese año y fue publicada en el DOF el 31 de diciembre de 2008.

Entre los mandatos de esa nueva ley se encuentra la obligación, para los distintos gobiernos estatales y municipales, de modificar sus reglas de contabilidad, con el fin de armonizarlas y hacerlas homogéneas y comparables. Estos cambios se encuentran en proceso, y constituyen un primer paso para conseguir no sólo una completa comparabilidad, sino para ser la base de una auténtica rendición de cuentas.

La presente iniciativa de reforma constitucional se inscribe dentro del proceso descrito, representando un paso adelante en el mismo. Conseguida una contabilidad homogénea y transparente para los tres órdenes de gobierno, lo que sigue es una armonización en los mecanismos de fiscalización y de evaluación del gasto público.

Para ello se propone agregar la fracción XXVIII-B al artículo 73 constitucional, a fin de que se añada a las facultades del Congreso federal la de **expedir leyes en materia de fiscalización y evaluación del gasto público para la federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, a fin de garantizar la aplicación de prácticas y mecanismos armónicos y homogéneos.**

Con esta reforma se podrá continuar el proceso de fortalecimiento de la rendición de cuentas en los tres órdenes de gobierno, acabando con las preocupantes disparidades en esta materia, que permitirá fortalecer el sistema nacional de evaluación y fiscalización de las entidades federativas. Para ello, se agrega un artículo transitorio donde se da un plazo de un año para que el Congreso federal legisle en esta materia.

B) Ley del Impuesto sobre la Renta

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala en el artículo 28 que “quedan prohibidas las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes”. La exención de impuestos es librar a alguien del pago de un tributo. Para diferentes tratadistas como Hugo Carrasco Iriarte, se estima exacta la interpretación que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha expuesto, respecto a que la prohibición contenida en el artículo 28 constitucional sólo puede referirse a los casos en los cuales se trate de favorecer los intereses de determinadas personas; además, establece un verdadero privilegio, no cuando, por razones de interés social o económico, se exceptúa de pagar impuestos a una categoría de personas, por medio de leyes que tienen un carácter general. En voz del máximo tribunal:

Exención de impuestos. La prohibición que contiene el artículo 28 constitucional no puede referirse más que a los casos en que se trate de favorecer intereses de determinadas personas, estableciendo un verdadero privilegio, no cuando, por razones de interés social o económico, se exceptúa de pagar impuestos a toda una categoría de personas, por medio de leyes que tienen un carácter general.

Otra garantía que se debe de respetar en el ejercicio de la potestad tributaria es la proporcionalidad y la equidad de las contribuciones la cual se encuentra contenida en la fracción IV del artículo 31 constitucional. La idea de proporcionalidad necesariamente debe estar referida a un todo, del que la

contribución forma parte, y es de esta forma que se ha determinado que esa proporcionalidad debe identificarse con la capacidad contributiva de las personas, no con la capacidad económica, que implica una idea más amplia y que no necesariamente coincide con la posibilidad de participar en el sufragio de los gastos públicos, puesto que debe entenderse que la capacidad económica plantea un panorama muy amplio de todos los elementos que participan en las condiciones económicas de las personas, en tanto que la capacidad contributiva implica una depuración de estos elementos, a fin de fijar la parte en que el individuo puede participar para la cobertura de los gastos públicos. La equidad se identifica como el impacto del gravamen que debe ser el mismo para todas las personas que se encuentren colocadas en la misma circunstancia contributiva, lo cual nos permite concluir que de la equidad resulta la justicia del caso concreto.

El significado genérico del concepto de exención indica liberación, es decir, es un mecanismo por el cual se perdona o libera alguna carga. En sentido jurídico es la liberación del cumplimiento de una obligación a cargo de una persona, en los términos previstos por la ley.

Lo anterior ha llevado a identificar a la exención como un privilegio, razón por la cual podríamos decir que la exención tributaria es un privilegio establecido en la ley, por razones de equidad o conveniencia, para liberar a una persona de la obligación de pagar determinadas contribuciones.

De conformidad con lo anterior encontramos las siguientes características de la exención:

- a) Elimina la obligación del pago;
- b) Se establece por ley; y
- c) Se otorga por razones de equidad o conveniencia.

El objetivo principal de la exención es la eliminación de las obligaciones de pago, es decir, del cumplimiento de la obligación sustantiva, ya que en todo caso las obligaciones formales pueden subsistir por necesidades de administración; lo importante, en este caso, es que no subsista la obligación de pagar las contribuciones. Sin embargo, el principio de aplicación estricta de las normas que establecen cargas tributarias y de las que señalan excepciones a las mismas previstas en el artículo 5o. del Código Fiscal de la Federación, trae como consecuencia la necesidad de una expresa y precisa regulación de las exenciones en esta materia.

Dividendos

La tasa promedio de los países de la OCDE en materia de dividendos es de 43.8 por ciento y en Estados Unidos, nuestro principal socio comercial, la tasa se ubica en 46.8 por ciento. En otros países, la tasa llega a alcanzar un límite superior mayor de 50 por ciento. Por otra parte, la diferencia entre la tasa de dividendos y la del impuesto al ingreso corporativo es de 13 por ciento en promedio para la OCDE, siendo Corea el país que tiene la menor diferencia que es de 7 por ciento, como se muestra en el siguiente cuadro:

Cuadro 1. Comparación del sistema tributario mexicano con otras economías de la OCDE

País/Año	% de la recaudación total				Tasa máxima Personas Físicas	Tasa Empresas	% de deducciones de impuestos	Tasa Máxima a dividendos	Tasa IVA
	% del PIB recaudado	% Personas Físicas	% Empresas	% Impuesto consumo					
	2004	2004	2004	2004	2005	2006	2005	2006	2006
Canadá	33.50	35.10	10.30	25.90	46.40	36.10	31.50	50.90	7.00
EE. UU.	25.50	34.70	8.70	18.30	41.40	39.30	29.20	48.70	0.00
Australia	31.20	40.20	18.20	28.50	48.50	30.00	28.40	46.50	10.00
Japón	26.40	17.80	14.20	20.00	50.00	39.50	27.70	45.60	5.00
Corea	24.60	13.60	14.30	36.30	38.50	27.50	17.20	48.70	10.00
N. Zelanda	35.60	41.00	15.50	33.80	39.00	33.00	20.50	39.00	12.50
Francia	43.40	17.00	6.30	25.60	55.90	34.40	50.10	55.90	19.60
Alemania	34.70	22.80	4.50	29.20	45.20	38.90	51.90	52.40	16.00
Italia	41.10	25.40	6.60	26.40	44.10	33.00	45.20	44.80	20.00
España	34.80	17.70	9.80	28.00	45.00	35.00	44.10	50.00	16.00
Reino Unido	36.00	28.70	8.10	32.00	40.00	30.00	33.50	47.50	17.50
México	19.00	24.60	N/D	55.50	30.00	29.00	18.20	29.00	15.00

Fuente: Informe sobre "Una nueva política fiscal y tributaria para México neto de política". Departamento de Economía y el Centro para Política y Administración Tributaria, OCDE, Pág 7

México es el único país de esta organización que no grava los dividendos, ya que nuestra legislación contempla la misma tasa para este rubro con respecto a la tasa general del impuesto sobre la renta, por lo que el primero se piramida y se acredita totalmente, lo que se traduce en una tasa idéntica al ISR corporativo para este concepto.

Con esta relevante reforma, México estaría dando los primeros pasos para lograr una convergencia impositiva con respecto a los países miembros de la OCDE, aunque estaría más de diez puntos debajo de la tasa impositiva de su principal socio comercial.

Por otra parte, se propone evitar la doble tributación manteniendo el acreditamiento a 100 por ciento del ISR empresarial mediante la cuenta de utilidad fiscal neta, quedando desde el inicio con la tasa más competitiva de la OCDE y con el mecanismo de acreditamiento más avanzado que se utiliza en sólo algunos países de la organización mencionada y Estados Unidos.

Por ello se propone reformar los artículos 11 y 165, para que el impuesto sobre dividendos sea un pago definitivo de 35 por ciento, y no se acumule a los demás ingresos, para lo cual los dividendos que provengan de la cuenta de utilidad fiscal neta (Cufin) sólo paguen un siete por ciento adicional a 28 por ciento que corresponde al ISR corporativo no se vea afectado y se vea estimulado el ciclo de reinversión de las empresas, al tiempo que se procura progresividad a un sistema fiscal concentrado y monopolizado, como ocurre en México en coherencia con las recientes críticas de relevantes organismos internacionales.

Consolidación fiscal

En la LISR se propone derogar el régimen de consolidación fiscal cuyo uso ha llevado a las grandes corporaciones a fabricar quiebras para eludir permanentemente el pago de impuestos y que tan sólo contribuyan con el 1.78% de sus ingresos las 4,862 empresas aglutinadas en 422 grupos. También se derogan las deducciones inmediatas, anticipadas o aceleradas de inmuebles y activos fijos, cuyos abusos posibilita la elusión de decenas de miles de millones de pesos, y en su lugar mantener la depreciación en línea recta como una deducción horizontal, a partir de criterios generales internacionalmente aceptados.

Régimen simplificado

En el caso, el régimen simplificado, como el autotransporte, se deroga de manera que sólo exista la diferencia entre pequeños contribuyentes, intermedios y los de carácter general, a fin de que la tributación sea a tasas generales.

También se propone derogar el régimen simplificado de contribuyentes personas morales, dedicados a la agricultura, ganadería, pesca y silvicultura a efecto de que las personas morales dedicados a estas actividades contribuyan con la tasa general.

Impuestos cedulares a las personas físicas establecidos por las entidades federativas acreditables contra el impuesto sobre la renta federal en lugar de su deducibilidad

A fin de evitar un falso discurso que desvíe los esfuerzos de reforma fiscal y responsabilice a las entidades federativas injustamente por una poca corresponsabilidad fiscal argumentando que las entidades federativas reciben cada vez más recursos provenientes de la federación y que no todas han conseguido reducir su dependencia de los recursos federales, se propone un trato justo en los impuestos cedulares y del régimen intermedio para lograr la corresponsabilidad fiscal y esta no sea un discurso vacío y partidista.

El artículo 43 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado establece que las entidades federativas podrán establecer impuestos cedulares sobre los ingresos que obtengan las personas físicas que perciban ingresos por la prestación de servicios profesionales, por otorgar el uso o goce temporal de bienes inmuebles, por enajenación de bienes inmuebles, o por actividades empresariales, sin que se considere un incumplimiento de los convenios celebrados con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) ni del artículo 41 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, cuando dichos impuestos reúnan las siguientes características.

I. Tratándose de personas físicas que obtengan ingresos por la prestación de servicios profesionales.

Para los efectos de esta fracción se entenderá por ingresos por la prestación de servicios profesionales, las remuneraciones que deriven de servicios personales independientes que no estén asimiladas a los ingresos por la prestación de servicios personales subordinados, conforme al artículo 110 de la Ley del Impuesto sobre la Renta. Las entidades federativas podrán gravar dentro del impuesto cédular sobre sueldos o salarios, los ingresos personales independientes que estén asimilados a los ingresos por la prestación de un servicio personal subordinado.

II. En el caso de personas físicas que obtengan ingresos por otorgar el uso o goce temporal de bienes inmuebles.

III. En el caso de personas físicas que obtengan ingresos por enajenación de bienes inmuebles.

IV. Tratándose de personas físicas que obtengan ingresos por actividades empresariales.

De esta forma, las entidades federativas están facultadas para establecer impuestos cedulares con tasas que pueden oscilar entre una mínima de dos por ciento y una máxima de cinco por ciento.

La base de los impuestos cedulares en comento deben considerar los mismos ingresos y las mismas deducciones que se establecen en la Ley del Impuesto sobre la Renta de carácter federal, para los ingresos similares a los contemplados en los impuestos cedulares citados, sin incluir el impuesto cédular local.

Asimismo, las entidades federativas podrán convenir con la Federación, a través de la SHCP, que los impuestos locales que en su caso se establezcan en su entidad federativa se paguen en las mismas declaraciones del impuesto sobre la renta federal.

No obstante lo anterior, los impuestos cedulares en comento no son acreditables contra el pago del impuesto sobre la renta, de esta manera, estos impuestos representan una carga fiscal adicional para los contribuyentes y desincentivan su implantación y pago.

Es de considerar que derivado de la administración directa de los impuestos cedulares con la incorporación al padrón de nuevos contribuyentes y de la eficacia en su recaudación, se obtendría un ingreso adicional para la Federación, que permitiría el resarcimiento de la pérdida por el efecto de aplicar el acreditamiento en lugar de la deducibilidad y haría responsable al Estado en su afán de disminuir tasas con el argumento poco evidenciado de que aumentarían los impuestos por generar mayor consumo y crecimiento.

Para ello se propone derogar la fracción VII del artículo 123; los dos últimos renglones de la fracción primera del artículo 142; el segundo y tercer renglón de la fracción III del artículo 148. Y adicionar dos renglones al quinto párrafo del artículo 127; dos últimos renglones al segundo párrafo del artículo 143; dos últimos renglones al primer párrafo del artículo 154 y una fracción tercera al artículo 177.

Régimen intermedio: administración integral de 100 por ciento por las entidades federativas

Actualmente, mediante un anexo de colaboración administrativa, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y las entidades federativas, convienen en coordinarse entre otros, los ingresos derivados del impuesto sobre la renta (ISR) obtenidos por contribuyentes sujetos al régimen intermedio de las personas físicas con actividades empresariales en los términos que se establece en la cláusula décima del citado convenio. Sin extender los antecedentes, ahí se precisan los términos para que las entidades federativas cobren y se apropien de 100 por ciento del impuesto derivado de este régimen, así como sus actualizaciones y multas.

Por otra parte, en la Ley de Coordinación Fiscal, a partir de las reformas que entraron en vigor el 1 de enero de 2008, se establece que el Fondo de Fiscalización (Fofie) se distribuya en función de la recaudación del ISR en lo referente al régimen de pequeños contribuyentes e intermedios a fin de reconocer los esfuerzos estatales de las entidades federativas en relación a estos contribuyentes. Sin embargo, los esfuerzos de recaudación del régimen intermedio no están debidamente delimitados, pues el SAT también realiza intervenciones lo que genera un área gris respecto de los esfuerzos recaudatorios.

Así, el régimen intermedio no está debidamente alineado al propósito del Fofie, que es el único fondo que en realidad conserva reglas para estimular la recaudación fiscal local en los pocos conceptos que se comparten en forma intergubernamental. En consecuencia, se propone que las entidades federativas administren 100 por ciento de la recaudación y de su apropiación con el propósito de que queden alineadas las variables que intervienen en la distribución del Fofie y con los relevantes objetivos que le dieron origen.

Por otra parte, se propone acotar las deducciones y facilidades administrativas que otorga la autoridad fiscal a las personas morales y que no se refieren al subsidio al empleo, ni a las aportaciones de fondos de pensiones y jubilaciones.

Retención y entero del impuesto sobre la renta a cargo de trabajadores de las entidades federativas y el Distrito Federal: 100 por ciento participable

El decreto por el que se otorga diversos beneficios fiscales en materia de impuestos sobre la renta, de derechos y aprovechamientos, publicado el 5 de diciembre de 2008 en el DOF, otorga estímulos fiscales a las entidades federativas y municipios, relativos a la compensación de adeudos y entero del impuesto sobre la renta a cargo de sus trabajadores.

Asimismo, el artículo 9o. de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2010 y 2011, publicadas en el DOF el 25 de noviembre de 2009 y 15 de noviembre de 2010 respectivamente, los cuales establecen:

... Las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal, incluyendo sus organismos descentralizados, **que se hubieren adherido al decreto por el que se otorgan diversos beneficios fiscales en materia del impuesto sobre la renta, de derechos y de aprovechamientos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de septiembre de 2008, en lugar de aplicar los porcentajes establecidos en el artículo segundo, fracción II del mencionado Decreto, podrán aplicar el 60 por ciento para el ejercicio fiscal de 2010, el 30 por ciento para 2011 y 10 por ciento para 2012** (énfasis añadido en LIF 2010).

... A las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal, incluyendo sus organismos descentralizados y autónomos, **que se hubieren adherido al decreto por el que se otorgan diversos beneficios fiscales en materia del impuesto sobre la renta, de derechos y de aprovechamientos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de diciembre de 2008, se les extenderá el beneficio referido en el artículo segundo, fracción I de dicho decreto, hasta el ejercicio fiscal de 2010 y anteriores, siempre y cuando se encuentren al corriente en los enteros correspondientes a los meses de noviembre y diciembre de 2010.** Dichos órdenes de gobierno, en lugar de aplicar los porcentajes establecidos en el artículo segundo, fracción II del mencionado Decreto, **podrán aplicar 60 por ciento para 2011 y 30 por ciento para 2012** (énfasis añadido en LIF 2011).

No obstante lo anterior, este mecanismo no constituye una solución definitiva para lograr una mejor distribución racional de las fuentes de ingresos, toda vez que entidades federativas con omisión en los pagos se benefician al aplicarse la fórmula de distribución, con los enteros de otras entidades.

Con la finalidad de que todas las entidades federativas cumplan con sus obligaciones fiscales, se propone que las retenciones de ISR por salarios de la función pública sean participables al 100 por ciento, para lo cual se adiciona un penúltimo párrafo al artículo 113 de la Ley del Impuesto sobre la Renta.

Límites para prestaciones de previsión social

Se propone aumentar la exención de siete a **quince veces** el salario mínimo general del área geográfica del contribuyente en los ingresos obtenidos por concepto de prestaciones de previsión social, ya que el salario mínimo general nacional, debería ser por definición constitucional, suficiente para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia, en el orden material, social

y cultural, y para proveer la educación obligatoria de los hijos. Sin embargo ha sufrido un deterioro acumulado de 72 por ciento, respecto a 1977. Los trabajadores pueden adquirir con un mini salario menos de la tercera parte de los bienes y servicios a que tenían acceso hace tres décadas. Y actualmente 2.7 millones de asalariados reciben ese nivel de remuneración como máximo.

Por ello, en el Grupo Parlamentario del PRD se propone crear las condiciones legales para que se puedan elevar el salario y las prestaciones, así como mejorar las condiciones de trabajo, en un obligatorio ejercicio de justicia social, fortalecer la contratación colectiva y acabar con los contratos de protección y responder a las innovaciones tecnológicas y organizativas y a los cambios productivos sin afectar los derechos fundamentales de los trabajadores, garantizando la bilateralidad. Por ello ante la caída salarial, el aumento de las prestaciones de previsión social, son complementos para paliar el empobrecimiento de los trabajadores y generar un efecto redistributivo.

Ganancia por enajenación de acciones en bolsas de valores reconocidas

Otra de las reformas de mayor importancia que se propone, es la eliminación de la exención en el impuesto sobre la renta sobre las ganancias de personas físicas por enajenación de acciones en bolsas de valores reconocidas. La justificación original de esta exención era la promoción de inversiones a través de la bolsa mexicana de valores.

Hay evidencias incontestables de que esta exención ha sido aprovechada en forma excesiva y abusiva por accionistas de grandes grupos empresariales de nuestro país, que paradójicamente son personas físicas con grandes recursos patrimoniales a su disposición. Es de suyo injusto para efectos constitucionales, que los sectores de mayor rezago social en México, en particular los trabajadores de bajos salarios, a partir de cinco salarios mínimos de ingresos tengan que pagar el impuesto sobre la renta a su cargo, en tanto que los grandes empresarios del país, cuyas fortunas personales exceden en forma mayúscula e incalculable las de aquéllos, gocen de una exención total en el pago del propio impuesto al momento en que hacen efectivas sus ganancias de capital con motivo de la enajenación de acciones.

Están identificadas múltiples ocasiones en que la finalidad manifiesta de las empresas que cotizan en bolsa, es la de, en el futuro, favorecer a sus accionistas con esta exención, en demérito de la recaudación federal. La intención de dichas empresas no ha sido la generación de esquemas de financiamiento efectivo, sobre todo en los casos de las llamadas colocaciones secundarias. Por otro lado, tampoco se logra el objetivo de fomentar que el gran público inversionista participe en el fenómeno bursátil, dado que las acciones, al carecer de bursatilidad, generalmente permanecen en propiedad de los accionistas originales o, en el mejor de los casos, en grupos selectos de empresarios.

El texto en vigor del artículo 109, fracción XXVI, de la Ley del ISR provoca, por un lado, la indeseable consecuencia de beneficiar con la exención a accionistas que no tienen un real interés en participar en el mercado de valores, en menoscabo de la recaudación fiscal; y por otro lado, la realidad demuestra que un gran volumen de acciones carece de bursatilidad alguna, lo que ratifica la idea de que su colocación en bolsa sólo se hace con el propósito de alcanzar en el tiempo la exención de que se trata.

Eliminada la exención para operaciones bursátiles sobre acciones, los contribuyentes tendrían que proceder de igual forma como lo hacen quienes nunca han gozado de ese privilegio. Las complicaciones de índole operativo y administrativo que representaría la determinación del impuesto sobre la renta respecto de operaciones realizadas en bolsa de valores, no debiera verse

como un obstáculo insalvable ni es justificación válida para mantener la exención. De hecho, existen operaciones cuya exención no está permitida, por no cumplir los requisitos legales exigidos para ello, y que, por lo tanto, están gravadas con el propio impuesto.

C) Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única

En materia del impuesto empresarial a tasa única se eliminan los créditos fiscales, deducciones adicionales y aquellas que no establezcan expresamente la Ley del Impuesto sobre la Renta. Por otra parte, se eliminan todas las referencias a los regímenes de consolidación fiscal y simplificado que considera la Ley del Impuesto sobre la Renta, en virtud de la propuesta de derogación que se hace de tales privilegios. Asimismo se establece que sólo tributarán en este impuesto, las personas físicas y morales cuyos ingresos acumulables para efectos del impuesto sobre la renta sean iguales o superiores a un monto equivalente de 500 millones de pesos.

La propuesta de que sólo sean los grandes contribuyentes, quienes deban pagar el impuesto empresarial a tasa única, crea condiciones adecuadas para que las micro, pequeñas y medianas empresas (Mipyme) tengan un entorno fiscal de viabilidad económica, que les permita competir mejor y sobrevivir adecuadamente, con lo que se beneficiaría a cerca de 99.8 por ciento de todas las empresas del país, que generan 52 por ciento del producto interno bruto y 72 por ciento del empleo en el país. En el Grupo Parlamentario del PRD se tiene presente que las empresas micro, pequeñas y medianas ofrecen mayor cantidad de fuentes de empleo en proporción al capital invertido, por lo que es necesario fortalecerlas ante las barreras fiscales, técnicas, económicas y de mercado al que se enfrentan.

D) Código Fiscal de la Federación y Ley del Servicio de Administración Tributaria

Facultades de las autoridades fiscales

El artículo 33, fracción I, inciso g), del Código Fiscal de la Federación faculta a la autoridad fiscal para emitir documentos, prescripciones, normas, reglas o disposiciones ya sea generales o particulares, que involucren obligaciones que incumplidas generan infracciones sancionadas por leyes, reglamentos o cualquier otra disposición; existiendo el principio legal de que las prescripciones, normas, reglas o disposiciones generales no podrán transgredir el principio de legalidad tributaria, los elementos esenciales de las contribuciones, así como tampoco establecer obligaciones que incrementen obligación tributaria de los contribuyentes y únicamente derivaran derechos a los mismos cuando se publiquen en el DOF.

Ahora bien, dichas disposiciones conocidas como miscelánea fiscal ha sido desvirtuadas por las autoridades fiscales al considerar que la miscelánea tiene el carácter de una norma obligatoria como la ley y que además puede pormenorizar la misma como si tratara de un reglamento, aunado a que en la autoridad administrativa puede modificarlas indiscriminadamente vulnerando las garantías de certidumbre y seguridad jurídica de los contribuyentes.

Por otra parte, en el artículo 39 del Código Fiscal de la Federación se establecen los supuestos normativos sobre los cuales el Ejecutivo federal emite las reglas de carácter general en materia fiscal, las cuales se clasifican en tres tipos: de emergencia, administración e incentivadoras fiscales, sin embargo estas últimas exceden el principio de legalidad, porque el uso de esta facultad es discrecional y puede originar una situación de ventaja entre un contribuyente de igual o diferente capacidad contributiva a otro, otorgándosele un incentivo fiscal, bajo el amparo de fines extra fiscales y evita el debate público en el direccionamiento de los recursos públicos que suelen en

muchos de los casos ser regresivos y con fines electorales como se pudo observar en el decreto de estímulo fiscal al pago de servicios educativos del 15 de febrero de 2011.

En este contexto, la administración tributaria cuenta con más facultades discrecionales para interpretar y aplicar la norma tributaria, lo anterior es así en virtud de que la fracción III del artículo 14 de la Ley del Servicio de Administración Tributaria faculta al presidente del SAT a expedir las disposiciones administrativas necesarias para aplicar eficientemente la legislación fiscal y aduanera. Sin duda las reglas que se emiten, generalmente no se ajustan a la letra de la norma y en muchas ocasiones favorecen sólo a algunos contribuyentes que se sitúan en el mismo hecho imponible que otros, lo cual implica un sesgo antirrecaudatorio, pues obviamente las interpretaciones que favorecen algunos contribuyentes son las que implican una pérdida recaudatoria.

Dado que no hay una claridad en las disposiciones fiscales al definir cuál es el carácter propio de estas supuestas reglas de carácter general, resulta indispensable que el Congreso de la Unión legisle en la materia, estableciendo los alcances y los límites de la miscelánea fiscal y de las resoluciones administrativas que dicten las autoridades fiscales, fortaleciendo el principio de seguridad jurídica y eliminando las facultades discrecionales y arbitrarias de éstas.

Por ello se propone modificar los artículos 36, fracción I, inciso g), 36 Bis y 39, fracciones I y III, del Código Fiscal de la Federación; y 14, fracción III, de la Ley del Servicio de Administración Tributaria, para cumplir los siguientes propósitos:

Emitir sólo dos modificaciones a las resoluciones de miscelánea fiscal al año para eliminar la inseguridad jurídica para el contribuyente, ya que anualmente en promedio se llegaron a publicar 50 resoluciones misceláneas.

Eliminar la facultad del Ejecutivo federal para que pueda determinar o autorizar regímenes fiscales de manera individual o por grupos y que pueda conceder subsidios o estímulos fiscales, sólo cuando lo disponga expresamente la Ley de Ingresos de la Federación y el Congreso de la Unión en casos de emergencia económica.

Las resoluciones del jefe del Servicio de Administración Tributaria para aplicar las leyes fiscales y aduanales, no den lugar a la autorización de régimen fiscal diferente a los establecidos en las leyes.

Secreto fiscal

En el derecho constitucional como en la ciencia política el principio de la división de poderes ha sido rector para el desarrollo del poder público; el artículo 49 de nuestra ley Suprema establece este principio señalándose que existe un sólo poder, el cual para su ejercicio se divide en tres y se despliega por órganos constituidos que actúan en representación de la soberanía popular. Dicho principio constitucional persigue entre otros los siguientes objetivos: atribuir preferentemente una función a uno de los tres poderes constituidos sin excluir la posibilidad de que los restantes poderes participen de ella o les sea atribuida cierta forma de actuar, y permitir la posibilidad de que los poderes se neutralicen entre sí con la finalidad de ejercer un control sobre la actuación del otro.

Ante la baja recaudación fiscal del país y la necesidad imperiosa de la modernización de nuestro sistema fiscal y el cuidado estratégico y meticuloso de los impuestos ciudadanos, el control político del Poder Legislativo a las autoridades fiscales representa una exigencia de responsabilidad política entre los poderes.

Ahora bien, nuestra legislación fiscal, en el artículo 69 del Código Fiscal de la Federación prevé la obligación del personal oficial que intervenga en los diversos trámites relativos a la aplicación de las disposiciones tributarias guardar absoluta reserva en lo concerniente a las declaraciones y datos suministrados por los contribuyentes o por terceros con ellos relacionados, así como los obtenidos en el ejercicio de las facultades de comprobación.

El secreto fiscal contenido en el Código Fiscal establece que la administración tributaria adoptará las medidas necesarias para garantizar la confidencialidad de la información tributaria y su uso adecuado, además de guardar el más estricto y completo sigilo respecto de ellos, salvo en ciertos casos sin que se considere violación de éste

- a) Cuando lo señalen las leyes fiscales;
- b) Datos que deban suministrarse a los funcionarios encargados de la administración y de la defensa de los intereses fiscales federales, a las autoridades judiciales en procesos del orden penal o a los Tribunales competentes que conozcan de pensiones alimenticias;
- c) Información sobre créditos fiscales exigibles de los contribuyentes, que las autoridades fiscales proporcionen a las sociedades de información crediticia; y
- d) Datos proporcionados a la autoridad electoral.

No obstante que las excepciones al secreto fiscal se han ampliado resulta necesario que estas se extiendan al Poder Legislativo, con objeto de que este pueda conocer información fiscal de contribuyentes a efecto de contribuir al cumplimiento de los intereses fiscales federales, pueda hacer las reformas a la legislación en materia hacendaria pertinentes y se haga efectivo el ejercicio de su facultad de control, es decir, a través del conocimiento de información fiscal que tenga en su poder el Poder Ejecutivo federal, el Legislativo podrá hacer efectivo el sistema de pesos y contrapesos previstos por nuestra ley suprema, perfeccionando sus facultades constitucionales y legales en materia fiscal y de fiscalización.

Transparencia fiscal

En el contexto de la discusión de la Ley de Ingresos para 2010, la Secretaría de Hacienda y el Sistema de Administración Tributaria (SAT) hicieron llegar al Legislativo un documento sin logotipos, sin formalidad alguna, plagado de confusiones, destacando que las grandes empresas no pagaban impuestos en México.

Algunos dirigentes de las fuerzas progresistas dieron por buena dicha información. Incluso, en un evento público el Titular del Ejecutivo Federal: Felipe Calderón, hizo suya la información contenida en dicho documento, reconociendo, implícitamente, que era parte de un documento oficial.

Más allá de que pudieran presentarse casos de grandes contribuyentes evasores que, más que ser denunciados por el SAT, deberían ser investigados y castigados, la manera en la que se presenta la información oficial induce a conclusiones erróneas.

Por ejemplo, en la información de los grandes contribuyentes no se desglosa cuánto se obtiene por ISR, por IVA, por retención de impuestos y salvo una referencia a la consolidación –que también debería señalar cuánto se dejó de recibir por las empresas que se amparan en ese régimen– en

realidad tampoco se especifica cuánto se captó por qué tipo de régimen, si es por maquila o si es algún otro tratamiento fiscal.

A eso se agrega otro ejemplo, las cifras no explicadas, según las cuales hasta 2008 la manufactura fue una de las principales fuentes del IVA, que en 2009 y 2010 se han convertido en cifras negativas. Por ello se estima necesario que la Secretaría de Hacienda y el Servicio de Administración Tributaria proporcionen a esta soberanía y a la población en general información por separado, de la aportación que hacen los contribuyentes, por personas físicas y morales, de pequeños a grandes contribuyentes, diferenciándolas en cada caso por tipo de impuesto y por sector de actividad económica, así como del régimen en que se ubican.

Asimismo, deben precisar cuántas empresas están en cada régimen, incluyendo maquiladoras, residentes en el extranjero, recintos fiscales, cuánto aportan a la hacienda pública por su actividad como personas morales, cuánto por retención a salarios y cuánto por IVA.

Asimismo, es fundamental poder evaluar la aportación que hacen a la hacienda pública las empresas multinacionales mexicanas por sus operaciones en el exterior y si ese resultado es equitativo con la contribución que hacen las empresas de capital foráneo por su operación en el país. Incluso, se requiere saber cuántas empresas están bajo el esquema de doble tributación y cuánto representa esa situación en la contribución a las finanzas públicas del país.

Lo cierto es que los legisladores y los ciudadanos tienen interés en conocer más acerca de quiénes aportan, cuánto aportan, por qué reciben tal o cual trato, qué beneficios recibe el país a cambio, y muchas preguntas más. Por eso se proponen modificaciones y agregados a las Leyes Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y del Servicio de Administración Tributaria (SAT), en sus artículos 107, 110 y 22 y 24 respectivamente.

E) Ley de Coordinación Fiscal

La grave situación económica que ha afectado de manera particular a México, se ha traducido en una caída sin precedente de los ingresos tributarios y petrolero y de los ingresos propios de las entidades federativas y ha acentuado las deficiencias estructurales del sistema hacendario mexicano.

Por tanto, se requiere instaurar una serie de reformas que tengan como objetivo generar los recursos federales, estatales y municipales necesarios que permitan a los tres órdenes de gobierno potenciar sus niveles inversión en infraestructura y fortalecer una red de protección social para los sectores de la economía más afectados por la crisis y para los actores más desprotegidos, a través de la expansión y consolidación de los programas sociales que contribuyan de manera determinante a la recuperación de la actividad económica y del empleo.

Resulta importante centrar el debate en el fortalecimiento permanente de los ingresos públicos y en propuestas que tiendan a mejorar y consolidar el federalismo fiscal mexicano, en un gran esfuerzo por gravar más a los que más tienen y distribuir de manera más equitativa los recursos y potestades tributarias entre la Federación, las entidades federativas y los municipios.

Una propuesta en materia fiscal que no se acompañe de medidas que consoliden el desarrollo regional a través del fortalecimiento estructural del federalismo fiscal, estará destinada a lograr resultados magros.

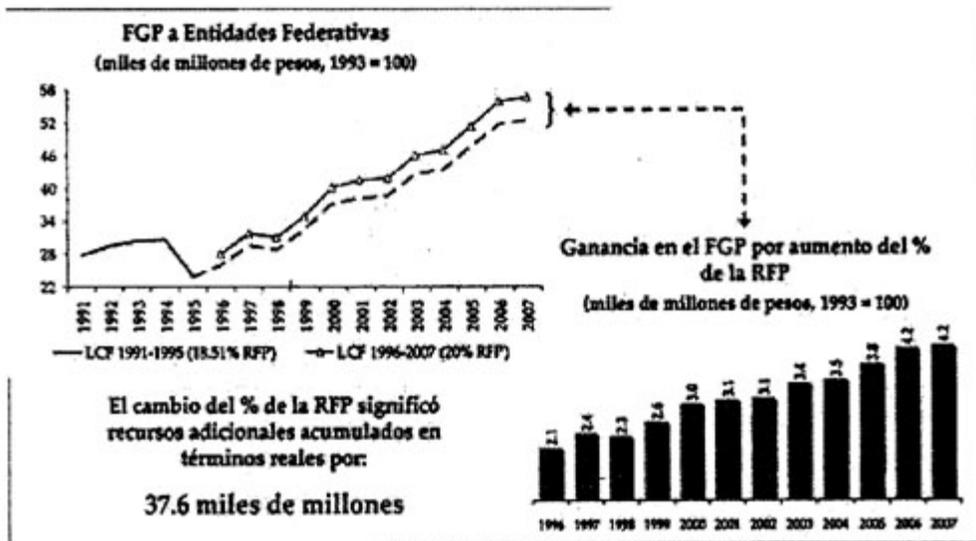
Es importante considerar que los planteamientos que se presentan parten de la premisa de eliminar los efectos de suma cero, ya que descansan en la consideración de que al dotar al Estado de mayores recursos, estos se pueden distribuir más equitativamente entre los tres órdenes de gobierno, entre las entidades federativas y entre los municipios, sin que alguno de estos actores tenga que sacrificar parte de sus ingresos para dotar al otro de más recursos.

Incremento del porcentaje de la RFP del Fondo General de Participaciones y Fondo de Fomento Municipal

Por lo que se refiere a la determinación del reparto de la recaudación federal participable (RFP), que es el instrumento práctico donde se expresa el pacto intergubernamental para operar la titularidad constitucional amplia que en materia tributaria definió el Constituyente de 1916-17, y en virtud de los amplios antecedentes relativos a la revisión del reparto de esta importante bolsa de recursos, la cual fue revisada a la alza en varias ocasiones en los años ochenta y, de manera particular, en el año de 1996, cuando el gobierno federal reconoció abiertamente la existencia de una gran asimetría en la apropiación de los recursos de la RFP, asunto único y atípico en el mundo, y de manera particular entre las naciones de la OCDE, pues el indicador del reparto pone en duda, incluso, la vigencia mismo del federalismo en México.

Como respuesta a la crisis de 1994-1995, se incrementó la tasa del impuesto al valor agregado (IVA) de 10 por ciento a 15 por ciento, manteniendo la tasa de 10 por ciento en la región fronteriza, lo que incrementó la recaudación federal participable (RFP), con base en la cual se distribuyen las participaciones federales a las entidades federativas.

Para dar viabilidad al incremento de las tasa de IVA, ésta se acompañó de una modificación a la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), mediante la cual se incrementaron los recursos del Fondo General de Participaciones (FGP), al aumentar su proporción de la RFP de 18.51 por ciento a 20 por ciento.



En la misma reforma a la LCF de 1996, se determina aumentar el porcentaje participable a las entidades federativas respecto al IEPS:

Modificaciones de los porcentajes asignables del IEPS

Concepto del IEPS	Antes de 1996	A partir de 1996
Bebidas alcohólicas	10 %	20 %
Cerveza	10 %	20 %
Tabacos labrados	4 %	8 %

Desde entonces se distribuye a las entidades federativas 20 por ciento de la recaudación federal participable, vía Fondo General de Participaciones y uno por ciento de la misma a los municipios, a través del Fondo de Fomento Municipal.

Con la finalidad facilitar el tránsito de la propuesta de actualización de la base del IVA y de fortalecer las finanzas de las entidades federativas y de sus municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal, se propone incrementar el porcentaje de dichos fondos, para lo cual es necesaria una modificación a la Ley de Coordinación Fiscal, con la finalidad de fortalecer las finanzas de las entidades federativas y de sus municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal, se propone incrementar el porcentaje del Fondo General de Participaciones desde el 20 al 25 por ciento de la RFP, y que el Fondo de Fomento Municipal pase de 1 al 2 por ciento de ésta.

Incorporación del Distrito Federal al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS)

A partir de la década de los ochenta, en el país se sentaron las bases de un esquema de coordinación fiscal amplio y de reparto de participaciones más equitativas, toda vez que se expidió la Ley de Coordinación Fiscal, la cual modificó sustancialmente la forma de repartir los ingresos públicos, pues se consideró que cierta cantidad de las participaciones deberían distribuirse no sólo en función de donde se generara la recaudación, sino dependiendo del grado de desarrollo regional, aunado a que se estableció la colaboración administrativa entre los ámbitos de gobierno federal y local a través de la celebración de convenios.

Dentro de la nueva Ley de Coordinación Fiscal quedó regulado el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, con el objeto de evitar la doble tributación, señalar el ámbito de competencia de la federación y de las entidades federativas, así como distribuir a los estados miembros una proporción de la recaudación federal, mediante el establecimiento de convenios de adhesión.

Si bien es cierto con el establecimiento del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal las entidades federativas cedieron una parte de sus facultades impositivas, también lo es que se estableció un orden fiscal más o menos homogéneo, toda vez que ganaron mayores recursos con el otorgamiento de participaciones federales provenientes de ingresos tributarios y no tributarios, así como los obtenidos por la producción y venta de petróleo.

Durante la década de los noventa, los procesos de descentralización de recursos destinados al combate a la pobreza inciden con mayor fuerza en la Ley de Coordinación Fiscal: en el año de 1998 se incorporan en el decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación y en el capítulo V de la ley de mérito los Fondos de Aportaciones Federales del ramo 33.

Con la incorporación de los fondos de Aportaciones Federales, la federación transfiere recursos a las haciendas públicas de los estados, Distrito Federal, y en su caso, de los municipios,

condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación establece la Ley de Coordinación Fiscal, para los fondos siguientes:

- I. Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal;
- II. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud;
- III. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social;
- IV. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal;
- V. Fondo de Aportaciones Múltiples;
- VI. Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos;
- VII. Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal; y
- VIII. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas.

Ahora bien, dentro de todos los fondos que forman el ramo 33 el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) adquiere una especial importancia para los gobiernos locales, ya que representa una importante fuente de recursos financieros y plantea un nuevo esquema de administración de recursos y programas transferidos para la aplicación de la política social.

En cuanto al FAIS, es de señalarse que este se encuentra dividido en dos vertientes: estatal (FAISE) y municipal (FAISM), los criterios de distribución son ponderados en una fórmula que calcula un índice global de pobreza a escalas familiar, municipal y estatal.

Las aportaciones federales que con cargo al FAIS reciban los estados y los municipios, se destinarán exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a sectores de su población que se encuentren en condiciones de rezago social y pobreza extrema en los siguientes rubros:

a) FAISM: agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización municipal, electrificación rural y de colonias pobres, infraestructura básica de salud, infraestructura básica educativa, mejoramiento de vivienda, caminos rurales, e infraestructura productiva rural; y

b) FAISE: obras y acciones de alcance o ámbito de beneficio regional o intermunicipal.

No obstante las bondades de dicho fondo, es de destacarse que desde su creación en 1998, al Distrito Federal se le ha negado el acceso a los recursos del FAIS que están destinados a proyectos para beneficiar a la población en condiciones de pobreza.

Lo anterior, en virtud de que el Distrito Federal no es considerado un Estado, la problemática del FAIS radica en que, de acuerdo con la Ley de Coordinación Fiscal, sus recursos se distribuyen a los Estados y de los Estados a los municipios.

El hecho de que se excluya al Distrito Federal de los recursos de este Fondo, no radica en que la Federación reconozca la inexistencia de brechas carenciales con base en las cuales se calculan los coeficientes de distribución del FAIS, sino en el hecho de que el Distrito Federal no es un estado, por lo tanto, el problema es de naturaleza jurídica (semántica).

En este sentido, la importancia de que la población del Distrito Federal se vea beneficiada con estas aportaciones federales bajo la premisa fundamental de dedicar los recursos del fondo a obras y acciones de alcance o ámbito de beneficio regional o entre sus demarcaciones territoriales, en este tenor es de destacarse que el Distrito Federal ha dejado de percibir por este conducto alrededor de seis mil 961 millones de pesos, necesarios para la creación de infraestructura básica.

Por ello resulta de vital importancia y de justicia social, que tanto el Distrito Federal y sus demarcaciones territoriales sean incluidas y beneficiadas del FAIS.

Por lo anterior es necesario reformar los artículos 32 a 35 de la Ley de Coordinación Fiscal.

Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal

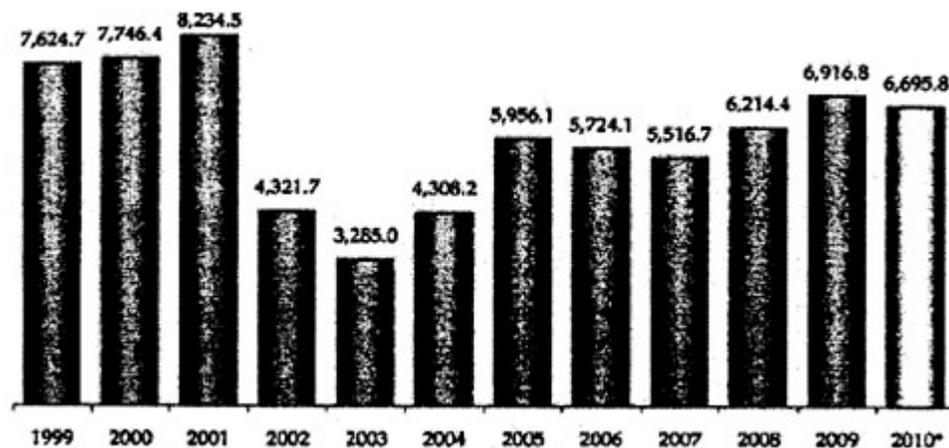
El artículo 25 de la Ley de Coordinación Federal, la federación transfiere recursos a las haciendas públicas de los estados, Distrito Federal, y en su caso, de los municipios, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación establece dicha ley, para los ocho fondos mencionados.

Ahora bien, en todos los fondos que forman el ramo 33 el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP) cobra especial relevancia, ya que éste se destina a exclusivamente al reclutamiento, formación, selección, evaluación y depuración de los recursos humanos vinculados con tareas de seguridad pública; al otorgamiento de percepciones extraordinarias para los agentes del Ministerio Público, los peritos, los policías judiciales o sus equivalentes de las Procuradurías de Justicia de los estados y del Distrito Federal, los policías preventivos o de custodia de los centros penitenciarios y de menores infractores; al equipamiento de las policías judiciales o de sus equivalentes, de los peritos, de los ministerios públicos y de los policías preventivos o de custodia de los centros penitenciarios y de menores infractores; al establecimiento y operación de la red nacional de telecomunicaciones e informática para la seguridad pública y el servicio telefónico nacional de emergencia; a la construcción, mejoramiento o ampliación de las instalaciones para la procuración e impartición de justicia, de los centros de readaptación social y de menores infractores, así como de las instalaciones de los cuerpos de seguridad pública y sus centros de capacitación; al seguimiento y evaluación de los programas señalados.

No obstante la importancia de este fondo, los recursos que se distribuyen a las entidades federativas son insuficientes e inclusive han ido disminuyendo, de tal manera que en términos reales, durante 2009 se recibieron menos recursos que en el ejercicio fiscal de 2001.

Mientras, para el ejercicio fiscal de 2010 se presupuestaron, incluso, menores recursos en términos reales que en el año inmediato anterior.

Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los estados y del Distrito Federal (Millones de pesos 2009=100)



Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Por ello resulta de vital importancia que los recursos del Fasp se determinen, solo para efectos de referencia, a la recaudación federal participable, para lo cual se propone modificar el artículo 44 de la Ley de Coordinación Fiscal, a fin de referenciar, a 1.0 por ciento de la recaudación federal participable, para su determinación anual en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Fondo de Aportaciones para el Apoyo de la Recaudación de Contribuciones Inmobiliarias

La recaudación del impuesto predial en México es muy limitada: representa 0.2 por ciento del producto interno bruto, cuando en otros países llega a 4 por ciento.

Seis entidades federativas recaudan más de 68 por ciento y 326 municipios aportan más de 80 por ciento de la recaudación total nacional del predial. Para mejorar los niveles de recaudación del predial y de las contribuciones asociadas a la propiedad inmobiliaria, se requiere implementar desde las entidades federativas conjuntamente con el gobierno federal, un proceso de modernización, actualización y reforma en las tecnologías de información y de administración tributaria.

Sin embargo, la instauración de un programa integral para la optimización de la gestión del impuesto predial y las contribuciones a la propiedad inmobiliaria requiere de una inversión que sin duda será recuperable en el corto plazo.

Por lo anterior, y con la finalidad de apoyar la modernización del catastro para fortalecer la recaudación de contribuciones a la propiedad inmobiliaria de las entidades federativas, considerando los ingresos inherentes al suelo nacional, como son entre otros la Zofemat, el suelo ejidal y los cuerpos de agua dulce, que pueden generar finanzas más sanas en las haciendas públicas locales, se propone adicionar a la Ley de Coordinación Fiscal el Fondo de Aportaciones para el Apoyo de la Recaudación de Contribuciones Inmobiliarias.

Fondo de Aportaciones para la Atención Preventiva y Correctiva de Problemas de Salud Pública y Adicciones (Fondo de Salud)

Para crear acciones preventivas de combate al tabaquismo y alcoholismo; el pago de servicios personales a servidores públicos del sector salud y la creación de infraestructura hidráulica en escuelas públicas, se propone la creación del Fondo para la Atención de Problemas de Salud Pública y Adicciones, se busca destinar los recursos que se recauden por concepto del Impuesto Especial

sobre Producción y Servicios aplicable a tabaco y bebidas alcohólicas, para cubrir los gastos que genera la atención de las enfermedades asociadas con la salud y las adicciones (tabaquismo y alcoholismo).

Los recursos del fondo se determinarán anualmente con recursos federales por un monto equivalente a 10 por ciento de la recaudación que determine la Ley de Ingresos del ejercicio fiscal correspondiente respecto al impuesto especial sobre producción y servicios (IEPS) relativo a tabacos labrados, bebidas alcohólicas, cervezas y bebidas energéticas, así como concentrados, polvos y jarabes para preparar energéticos.

Para ello se propone la siguiente fórmula:

$$FS_{i,t} = (.50C_1 + .50C_2)IEPS_{t,Asig}$$

En donde:

$$C_1 = .65 \left(\frac{FA_i}{\sum_i FA_i} \right) + .35 \left(\frac{ExpHTA_i}{\sum_i ExpHTA_i} \right)$$

$$C_2 = \frac{AbDep_i}{\sum_i AbDep_i}$$

Considerando que:

$FS_{i,t}$ corresponde al monto de los recursos con cargo al Fondo de Salud que le corresponde a la entidad federativa i , durante el año fiscal t .

$IEPS_{t,Asig}$ se refiere a la asignación total de recursos que conforman el Fondo de Salud, de acuerdo a lo establecido en este artículo.

FA_i es el número de personas estimadas en la entidad federativa i , de 18 a 65 años (adultos), que se considera como fumador activo, conforme a los datos generados en la última Encuesta Nacional de Adicciones.

$ExpHTA_i$ es el número de personas estimadas en la entidad federativa i , de 18 a 65 años (adultos), que nunca han fumado y que se encontraron expuestos al humo de tabaco ambiental (HTA), conforme a los datos generados en la última Encuesta Nacional de Adicciones.

$AbDep_i$ es el número de personas estimadas en la entidad federativa i , de 18 a 65 años (adultos), que presentan abuso y dependencia al consumo de alcohol, conforme a los datos generados en la última Encuesta Nacional de Adicciones.

Fondo de Aportaciones para la Protección y Generación de Empleos con Fomento Económico en los Estados y el Distrito Federal

Se propone la creación de mecanismos estatales de fomento económico, a través de la nueva figura de **Promotora estatal de micro y pequeñas empresas, Pro-Pyme**, que no implique crear nueva burocracia, integrada con las estructura de administración local y con la representación de

universidades, de organismos gubernamentales de ciencia y de tecnología y de los sectores productivos, que coordinen los recursos federales, estatales y municipales de fomento económico, con la función de preservar y generar empleos y de fomentar a nuevas micro y pequeñas empresas y especialmente, desarrollar a las existentes, protegiéndolas de oligopolios, de prácticas monopólicas, de acciones recaudatorias lesivas y del chantaje de inspectores locales.

El objetivo es para coinversiones rentables y productivas y al financiamiento o al subsidio a micros y pequeñas industrias; a productores agropecuarios; a cooperativas; a encadenamientos productivos y a pequeños comercios del régimen simplificado o a mercados públicos para que compitan contra: las prácticas monopólicas, los oligopolios, los corporativos de importación y las transnacionales de la comercialización.

La formación de la bolsa de recursos del fondo se determinará anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación con recursos por un monto equivalente, sólo para efectos de referencia, a 1.0 por ciento de la recaudación federal participable.

$$FAGEFE_{it} = (.20C_1 + .30C_2 + .35C_3 + .15C_4) FAGEFE_1$$

En donde:

$$C_1 = \left(\frac{MI_i}{\sum_i MI_i} \right)$$

$$C_2 = \left(\frac{PE_i}{\sum_i PE_i} \right)$$

$$C_3 = \left(\frac{ME_i}{\sum_i ME_i} \right)$$

$$C_4 = \left(\frac{\frac{1}{PIBpc_i}}{\sum_i \frac{1}{PIBpc_i}} \right)$$

Considerando que:

FAGEFE_t es el total de recursos aportados al fondo para el año fiscal t, conforme lo establecido en este artículo.

FAGEFE_{i,t} son los recursos del Fondo de Aportaciones para la Protección y Generación de Empleos con Fomento Económico que le corresponde a la entidad federativa i, durante el año fiscal t.

MI_i es el número de unidades económicas en la entidad federativa i determinadas como Microempresas, con base en el personal ocupado total correspondiente al último Censo Económico elaborado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía y en la estratificación

por número de trabajadores establecida en la Ley para el Desarrollo de la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa.

PEi es el número de unidades económicas en la entidad federativa *i* determinadas como Pequeñas empresas, con base en el personal ocupado total correspondiente al último Censo Económico elaborado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía y en la estratificación por número de trabajadores establecida en la Ley para el Desarrollo de la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa.

MEi es el número de unidades económicas en la entidad federativa *i* determinadas como Medianas empresas, con base en el personal ocupado total correspondiente al último censo económico, elaborado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía y en la estratificación por número de trabajadores establecida en la Ley para el Desarrollo de la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa.

PIBpci se refiere al producto interno bruto (PIB) per cápita de la entidad *i*, partiendo de la última información oficial del PIB por entidad federativa dada a conocer por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, así como de la cifra de población que para dicho año haya estimado el Consejo Nacional de Población.

Publicación en el DOF del porcentaje, fórmulas y variables utilizadas, así como el monto que recibirá cada entidad federativa por los Fondos de Aportaciones Federales

La Ley de Coordinación Fiscal tiene por objeto coordinar el sistema fiscal de la Federación con los de los estados, municipios y Distrito Federal, establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales; distribuir entre ellos dichas participaciones; fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales; constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento.

De esta forma, la ley en comento establece los elementos necesarios para la distribución que por concepto de participaciones federales reciben las entidades federativas. No así, para el caso de los Fondos de Aportaciones Federales.

Con la finalidad de que las entidades federativas conozcan todas las reglas de distribución de los recursos que reciben a través de las Aportaciones Federales, se propone adicionar al artículo 48 de la Ley de Coordinación Fiscal, la obligación de las dependencias y entidades de la administración pública federal de publicar en el DOF las fórmulas, las variables y los porcentajes, así como montos estimados de los recursos correspondientes.

F) Ley Federal de Derechos

100 por ciento participable el derecho ordinario sobre hidrocarburos; derecho especial sobre hidrocarburos para campos en el paleocanal de Chicontepec y derecho especial sobre hidrocarburos para campos en aguas profundas

Actualmente, de acuerdo con el artículo 261 de la Ley Federal de Derechos, contempla que para los efectos del artículo 2o. de la Ley de Coordinación Fiscal, a la recaudación obtenida por el derecho ordinario sobre hidrocarburos se le aplicará la tasa de 85.31 por ciento, considerando al resultado de dicha operación como recaudación federal participable (RFP).

Asimismo, adicional al derecho ordinario sobre hidrocarburos, se adiciona 85.31 por ciento de la recaudación del derecho especial sobre hidrocarburos para campos en el paleocanal de Chicontepec y del derecho especial sobre hidrocarburos para campos en aguas profundas, a la RFP.

Sin embargo, de conformidad con el artículo 2º de la Ley de Coordinación Fiscal, 100 por ciento de la recaudación obtenida por la federación de todos los impuestos, una vez realizadas las disminuciones a que hace referencia la misma ley, forman parte de la RFP.

Así, con la finalidad de alinear la recaudación de los derechos ordinario sobre hidrocarburos, especial sobre hidrocarburos para campos en el paleocanal de Chicontepec y especial sobre hidrocarburos para campos en aguas profundas, a la RFP, y con ello fortalecer el sistema federalista, se propone que 100 por ciento de la recaudación obtenida por los derechos petroleros en comento formen la RFP.

El artículo 2o. de la Ley de Coordinación Fiscal establece que, la recaudación federal participable será la que obtenga la federación por todos sus impuestos, así como por los derechos sobre la extracción de petróleo y de minería, disminuidos con el total de las devoluciones por los mismos conceptos.

Ahora bien, mediante el decreto por el que se reforman diversas disposiciones del capítulo XII del título segundo de la Ley Federal de Derechos, publicado en el DOF el 21 de diciembre de 2005, que entró en vigor a partir del 1 de enero de 2006, se creó el derecho ordinario sobre hidrocarburos.

Al respecto, en el artículo 261 del decreto en comento se establecía que para los efectos del artículo 2o. de la Ley de Coordinación Fiscal, a la recaudación obtenida por el derecho ordinario sobre hidrocarburos se le aplicará la tasa de 76.6 por ciento, considerando al resultado de dicha operación como recaudación federal participable.

Por su parte, mediante el “decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Federal de Derechos, en materia de hidrocarburos y se derogan y reforman diversas disposiciones del decreto que reforma diversas disposiciones del título segundo, capítulo XII, de la Ley Federal de Derechos, publicado el 21 de diciembre de 2005”, publicado en el DOF el 1 de octubre de 2007, se reformó el artículo 261, párrafos primero y segundo, para quedar como sigue:

Artículo 261. Para los efectos del artículo 2º de la Ley de Coordinación Fiscal, a la recaudación obtenida por el derecho ordinario sobre hidrocarburos a que se refiere el artículo 254 de esta ley, se le aplicará la tasa de 85.31 por ciento; el monto que resulte de esta operación se considerará como recaudación federal participable...

Mediante el decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Federal de Derechos, relativo al régimen fiscal de Petróleos Mexicanos, publicado en el DOF el 13 de noviembre del 2008 y vigente hasta el momento, se reformó el artículo 261, primer y segundo párrafos de la Ley Federal de Derechos, destinando adicional al derecho ordinario sobre hidrocarburos, 85.31 por ciento de la recaudación del derecho especial sobre hidrocarburos para campos en el paleocanal de Chicontepec y del derecho especial sobre hidrocarburos para campos en aguas profundas, a la recaudación federal participable.

Sin embargo, 100 por ciento de la recaudación obtenida por la federación de todos los impuestos, una vez realizadas las disminuciones a que hace referencia la Ley de Coordinación Fiscal, forman parte de la recaudación federal participable.

Así, con la finalidad de alinear la recaudación de los derechos ordinario sobre hidrocarburos, especial sobre hidrocarburos para campos en el paleocanal de Chicontepec y especial sobre hidrocarburos para campos en aguas profundas, a la **recaudación federal participable**, y con ello tener un sistema federalista, se propone que 100 por ciento de la recaudación obtenida por los derechos petroleros en comento conformen la recaudación federal participable, para lo cual se propone reformar el artículo 261 de la Ley Federal de Derechos.

Derechos sobre minería

Los derechos de minería más importantes, de acuerdo con el monto de la recaudación, son éstos:

- a) Derechos por estudio, trámite y resolución de solicitudes de concesión y asignación minera; y
- b) Derechos por exploración y explotación de sustancias o minerales sujetos a la aplicación de la Ley Minera.

Sólo durante 2007, la Dirección General de Minas (DGM), dependiente de la Secretaría de Economía, expidió a escala nacional un total de 2 mil 408 títulos de concesión minera, los que amparan una superficie total de 8 millones 313 mil 242.53 hectáreas.

De 2005 a 2008, de acuerdo con la fuente anterior, únicamente en Sonora se expidieron 2 mil 8 títulos de concesión minera, que amparan un total de 5 millones 169 mil 712.58 hectáreas. Sólo 80 títulos del total emitido en ese periodo, (3.98 por ciento), amparan 2 millones 862 mil 318.88 hectáreas (55.37 por ciento de la superficie concesionada en esos años).

Según cifras de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en los Acuerdos sobre la recaudación federal participable publicados en el DOF, los derechos totales sobre minería recaudados en 2007 ascendieron a 432 millones 700 mil pesos.

De acuerdo con el artículo 63 de la Ley Federal de Derechos –haciendo los cálculos para cada rango superior–, el pequeño concesionario que solicita 30 hectáreas debe pagar por este derecho la cantidad de 19.7 pesos por hectárea, mientras que el concesionario que solicita 50 mil paga sólo 2.49 pesos por hectárea, y en el rango medio si solicita cinco mil hectáreas paga 38.74 pesos. Esta situación favorece sin duda el acaparamiento de enormes extensiones de terreno por parte de grandes compañías mineras que especulan con los yacimientos en las bolsas de valores, principalmente de Canadá y Estados Unidos.

En relación con los derechos por estudio, trámite y resolución de solicitudes de concesión y asignación minera, de acuerdo con cifras de la Dirección General de Minas, en el año de 2007 fueron concesionadas en el ámbito nacional 8 millones 313 mil 242.53 hectáreas. Alrededor de 60 por ciento de esa superficie (4 millones 987 mil 945.52 hectáreas) fue otorgada a concesiones mayores de 10 mil hectáreas. El monto del derecho promedio por hectárea para el rango de 10 mil hectáreas es de 5.76 pesos, por tanto, los derechos totales causados por este 60 por ciento serían de 28 millones 730 mil 566.18 pesos.

El restante 40 por ciento de la superficie total concesionada (3 millones 325 mil 297.01 hectáreas) caerían en los rangos menores a las 10 mil hectáreas. El monto del derecho promedio por hectárea para estos rangos es de 18.20 pesos por hectárea, lo que implica que debieron pagarse por este tipo de concesiones un total de 60 millones 520 mil 405.62 pesos. Por tanto, los derechos totales

pagados por estudio y trámite de las solicitudes de concesión y asignación minera ascendió a 89 millones 250 mil 971.80 pesos para 2007.

Si la superficie total de 8 millones 313 mil 242.53 hectáreas concesionadas en dicho año hubieran pagado 40.00 pesos por hectárea (que es una cuota un poco mayor que el derecho promedio por hectárea para el rango de 30 hectáreas), el monto total recaudado por este concepto hubiera ascendido a 332 millones 264 mil 850.60 pesos, lo que habría significado un incremento de 243 millones 278 mil 729.40 pesos en la recaudación fiscal.

El segundo párrafo del mismo artículo 63 establece:

Por el estudio, trámite y resolución de solicitudes de cada solicitud de prórroga de concesión minera, se pagará por concepto de derechos el 50 por ciento de la cantidad que resulte de aplicar la tabla anterior.

Las concesiones mineras tienen vigencia de 50 años. No hay justificación para que al término de ese periodo deba cobrarse la mitad de los derechos por la misma concesión, cuando deberían incrementarse estos derechos, pues si se solicita la prórroga de una concesión esto implica que el lote minero es rentable.

Los derechos sobre minería no han sido actualizados desde 2006, por tanto todas las cuotas contempladas en los artículos 64 a 66 son susceptibles de ser incrementadas en 10 por ciento, de acuerdo a la variación estimada del índice nacional de precios al consumidor (INPC), entre diciembre de 2006 y diciembre de 2008.

El artículo 262 de la misma Ley Federal de Derechos consigna:

Están obligadas a pagar los derechos sobre minería que establece este capítulo las personas que desarrollen trabajos relacionados con la exploración o explotación de sustancias o minerales sujetos a la aplicación de la Ley Minera.

Pero si la persona que obtuvo el título de la concesión minera no realiza trabajos relacionados con la exploración o explotación de sustancias o minerales podría legalmente no estar obligada a pagar los derechos correspondientes.

En relación con las cuotas por derechos considera el artículo 263 de la LFD y que se anotan en la tabla siguiente, se observa que el carácter progresivo de estas tarifas está ligado a la antigüedad de la concesión y no a la extensión de su superficie.

Artículo 263. Los titulares de concesiones y asignaciones mineras pagarán semestralmente por cada hectárea o fracción concesionada o asignada, el derecho sobre minería, de acuerdo con las siguientes cuotas:

Concesiones y asignaciones mineras cuota por hectárea

I. Durante el primer y segundo año de vigencia. \$4.60

II. Durante el tercero y cuarto año de vigencia. . \$6.88

III. Durante el quinto y sexto año de vigencia. .. \$14.24

IV. Durante el séptimo y octavo año de vigencia. \$28.64

V. Durante el noveno y décimo año de vigencia. \$57.26

VI. A partir del décimo primer año de vigencia. \$100.79

Esta situación también favorece a las compañías con grandes concesiones y limita la recaudación fiscal porque estas enormes superficies son abandonadas o reducidas al cabo de uno o dos años, una vez que los cuerpos técnicos de estas compañías determinan que el lote minero concesionado no es rentable en su totalidad, por tanto, rara vez pasan del tercer año de vigencia. Por tanto, se propone modificar esta tabla para que a la vez que considere los años de vigencia de la concesión, también tenga en cuenta la superficie de las mismas. En la idea de que no disminuya la recaudación por este concepto, se propone mantener el pago que a la fecha debe hacer una superficie promedio de 500 hectáreas a través de sus diferentes periodos de vigencia. Los rangos menores a las 500 hectáreas disminuirán un peso por periodo, mientras que en los rangos superiores se incrementará la misma cantidad por periodo de vigencia.

En relación con estos derechos establecidos en el artículo 263, si se estima que la recaudación por estudio, trámite y resolución de solicitudes de concesión y asignación minera para 2007 fue 89 millones 250 mil 971.80 pesos, la recaudación por derechos de exploración y explotación fue de 343 millones 449 mil 28.20 pesos, lo que daría el total de 432 millones 700 mil pesos en derechos totales de minería reportado para ese año por la Secretaría de Hacienda. En estos derechos del artículo 263 también se encuentran las concesiones otorgadas en años anteriores y que aún estaban vigentes en 2007.

De acuerdo con cifras de la Dirección de Control Documental, Informática y Estadística de la Dirección General de Minas, dependiente de la Secretaría de Economía, el valor de la producción minero-metalúrgica para 2006 fue mayor a los 78 mil millones de pesos, mientras que los derechos de minería pagados en 2007 fueron apenas superiores a los 432 millones de pesos. Por tanto, si además de los derechos por estudio, trámite y resolución de solicitudes de concesión y asignación minera y los derechos por exploración y explotación se aplica una cuota de cinco por ciento (cinco por ciento) sobre el valor de la producción bruta (denominado derecho sobre producción minera), la recaudación en esta actividad se podría incrementar en más de tres mil millones de pesos, menos el acreditamiento de 343 millones por derechos de exploración y explotación.

El primer párrafo del artículo 264 de la LFD establece:

El derecho sobre minería a que se refiere este capítulo deberá pagarse semestralmente en los meses de enero y julio de cada año.

Se garantizaría cuando menos el pago de los derechos del primer semestre si la entrega del título de concesión correspondiente se condiciona al pago por adelantado de los derechos del semestre en curso y si los derechos del semestre siguiente no son cubiertos por adelantado al inicio del mismo, deberá cancelarse inmediatamente la concesión para que quede libre para otros solicitantes y de esta manera causar nuevos derechos.

La revisión y racionalización del monto y estructura de los derechos sobre minería, que no han sido revisados desde 2006, no sólo podrían mejorar la recaudación fiscal en esta actividad, sino que servirían además como mecanismos tendientes a solucionar algunos aspectos de la siguiente problemática específica:

- a) Escasa recaudación fiscal por el cobro de derechos en materia minera. Se estima que más de 70 por ciento de los concesionarios mineros no están al corriente en el pago de los derechos correspondientes.
- b) Otorgamiento indiscriminado de extensas concesiones mineras (algunas de más de 200 mil hectáreas) a compañías extranjeras que, lejos de ser explotadas para generar empleos locales, son utilizadas para especular en las bolsas de valores de Canadá y Estados Unidos de Norteamérica, principalmente.
- c) Burocratismo en la cancelación de concesiones mineras que han caído en morosidad en el pago de los derechos semestrales, este proceso puede durar de dos a seis años, o más. Mientras no se publique el decreto de liberación de la concesión en el DOF, el lote minero no puede ser solicitado por otro concesionario, cancelándose la posibilidad de generar nuevos derechos.
- d) Al no cancelarse las concesiones mineras que han caído en morosidad, se acumulan uno tras otro los periodos vencidos en el pago de derechos, los que se vuelven finalmente impagables para la mayoría de los pequeños concesionarios mineros.

G) Ley del Seguro Social

Ley del Seguro Social con objeto de que se respete el tope de veinte y cinco salarios mínimos para el pago de las pensiones de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte

En respeto del estado de derecho y de los principios de la justicia social, el Legislativo federal debe llevar a cabo las reformas necesarias a la Ley del Seguro Social, para dejar sin efecto la inconstitucional jurisprudencia 2a./J/85/2010.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, se ha especializado de un tiempo atrás en desconocer los derechos del pueblo de México y, concretamente los de la clase trabajadora. Cuando su obligación es acatar lo mandado en la Constitución, y abrir el camino a la equidad en las relaciones entre todos los mexicanos.

El pasado 9 de junio, la segunda sala de la Suprema Corte dictó la jurisprudencia 85/2010, por virtud de la cual las pensiones del IMSS pertenecientes a los ramos de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada, y muerte ("Vida", conforme a la Ley de 1997), verían reducido su monto máximo de 25 a 10 salarios mínimos generales vigentes en el Distrito Federal, y esto no sólo a futuro sino que tendría aplicación retroactiva, en perjuicio de más de dos millones de pensionados y sus familias.

El criterio de la corte es absolutamente ilegal, pues se funda en el artículo 33 de la ya abrogada Ley del Seguro Social de 1973; lo que conlleva además la violación de las garantías individuales previstas en los artículos 14 y 16 constitucionales, pues independientemente de esto, se pretende una aplicación retroactiva y, privar a los trabajadores de derechos adquiridos, sin mediar juicio en que puedan defender su interés.

Sin embargo, no podemos dejar de reconocer los graves problemas financieros que tiene el Instituto Mexicano del Seguro Social, institución fundamental para nuestra nación, para sostener el pago de las pensiones en los ramos que ya quedaron referidos, lo que exige de una pronta solución, que armonice los legítimos derechos de los pensionados con los que exigen la pervivencia del IMSS.

Si vamos a las razones de fondo de esta problemática, esto nos lleva a la necesidad de insistir en la urgencia de que este Poder Legislativo federal analice y apruebe las reformas necesarias para reestatizar los fondos del sistema de pensiones que inconstitucionalmente operan las Afore. Estamos hablando de más de un billón de pesos que las Afore despojan a este Instituto, con los que el IMSS obtendría el equilibrio de sus finanzas en materia de pensiones; retornando a un sistema de pensiones solidario con arreglo al artículo 123 constitucional.

Las razones meramente financieras no pueden desconocer lo mandado por el estado de derecho.

Como señalan los proponentes, el nueve de junio de 2010, la Segunda Sala de la Suprema Corte, dictó la jurisprudencia 2ª./J/85/2010, cuyo texto nos permitimos transcribir:

Jurisprudencia 2a./J. 85/2010 Tesis pendiente de publicarse

Seguro Social. El salario promedio de las últimas 250 semanas de cotización, base para cuantificar las pensiones por invalidez, vejez y cesantía en edad avanzada, tiene como límite superior el equivalente a 10 veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, acorde con el Segundo Párrafo del artículo 33 de la ley relativa, vigente hasta el 30 de junio de 1997.

De los artículos 136, 142, 147 y 167 de la referida ley, deriva que el salario diario que sirve de base para determinar la cuantía básica de las pensiones por invalidez, vejez y cesantía en edad avanzada, es el que corresponde al promedio de las últimas 250 semanas de cotización. Por otra parte, el numeral 33 de la misma legislación establece como límite superior al salario base de cotización el equivalente a 25 veces el salario mínimo general vigente que rija en el Distrito Federal, excepto para los seguros de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte, que tendrán como límite superior el correspondiente a 10 veces el referido salario; en el entendido de que aquel límite rige para los seguros de enfermedad general y maternidad. Así, cada rama de aseguramiento tiene autonomía financiera y los recursos no pueden sufragar ramas distintas, de manera que los generados para los seguros de enfermedad general y maternidad serán encauzados para ampliar su cobertura, aumentar la eficacia de los servicios médicos y continuar con la reposición y modernización del equipo, mientras que los de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte serán canalizados para financiar el otorgamiento de las pensiones respectivas, de ahí que el límite previsto a este último debe aplicarse al salario promedio de las 250 semanas de cotización, que sirve de base para cuantificar las pensiones correspondientes.

Contradicción de tesis 143/2010. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Décimo Tercer y Décimo Segundo, ambos en materia de Trabajo del Primer Circuito; 26 de mayo de 2010. Cinco votos. Ponente: Sergio A. Valls Hernández. Secretario: Luis Javier Guzmán Ramos.

Tesis de jurisprudencia aprobada por la Segunda Sala de este alto tribunal, en sesión privada del nueve de junio del dos mil diez.

Como se desprende del texto de esta jurisprudencia, la misma acarreará que las pensiones del IMSS pertenecientes a los seguros de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte (ramo de vida, en la ley de 1997), vean reducido su monto máximo de 25 a 10 salarios mínimos generales vigentes en el Distrito Federal, y esto no sólo a futuro sino que tendría aplicación retroactiva, en perjuicio de más de dos millones de pensionados y sus familias. Afirmamos esto último, ya que la jurisprudencia de cita no distingue entre las pensiones ya otorgadas y las que están por otorgarse.

También, estimamos que el artículo 33 de la Ley del Seguro Social de 1973 es inaplicable para determinar el monto máximo de las pensiones ya que fue derogado al surgir a la vida jurídica la nueva Ley del Seguro Social el primero de julio de 1997; además de que este artículo 33 sólo hace referencia al tope máximo del salario para efectos de cotización, no para efectos del pago de las pensiones. Para acreditar este extremo, transcribimos la parte conducente de la anterior Ley del Seguro Social:

Ley del Seguro Social de 1973

Capítulo II

De las Bases de Cotización y de las Cuotas

Artículo 33. Los asegurados se inscribirán con el salario base de cotización que perciban en el momento de su afiliación, estableciéndose como límite superior el equivalente a veinticinco veces el salario mínimo general que rija en el distrito federal y como límite inferior el salario mínimo general del área geográfica respectiva, salvo lo dispuesto en la fracción III del artículo 35.

Tratándose del seguro de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte, el límite superior será el equivalente a 10 veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal.

Así pues, insistimos, el artículo 33 de cita, no establece el límite máximo para cubrir las pensiones que nos ocupan. Los términos para el cálculo de estas pensiones, se contienen en los artículos 167, 168 y 169 de la Ley del Seguro Social de 1973; el artículo 168 marca el monto mínimo de las pensiones (en relación al Decreto de reformas a la Ley del Seguro Social del primero de junio de 1994); en tanto que el artículo 169 prevé el límite superior de las pensiones de comento: "...el cien por ciento del salario promedio (correspondiente a las últimas 250 semanas de cotización) que sirvió de base para fijar las cuantías de la pensión...". Es decir, para el tope máximo de la pensión la anterior Ley del Seguro Social no remite a su artículo 33 que indebidamente sirvió de base a la jurisprudencia 2a./J/85/2010.

Luego, ya sea que los trabajadores se hayan pensionado hasta junio de 1997; o bien hayan optado u opten por pensionarse a partir de julio de 1997 conforme a la ley de 1973, como lo establecen los artículos transitorios tercero, cuarto, quinto, undécimo, duodécimo y, décimo octavo de la nueva Ley del Seguro Social, se les debe pensionar sin más límite que el que marca el antes referido artículo 169. Es decir, se deben promediar sus salarios base de cotización de las últimas 250 semanas de cotización, sin límite alguno. Por lo que en estricto sentido, ni los 25 salarios mínimos deberían limitar las pensiones, mucho menos los 10 salario que indebidamente marca la Suprema Corte.

Para mayor fundamento recordemos el contenido de algunos de los artículos Transitorios aludidos en el anterior párrafo, en se que consagra el derecho de los asegurados a optar entre la anterior o la nueva Ley del Seguro Social:

Tercero. Los asegurados inscritos con anterioridad a la fecha de entrada en vigor de esta ley, así como sus beneficiarios, al momento de cumplirse, en términos de la Ley que se deroga, los supuestos legales o el siniestro respectivo para el disfrute de cualquiera de las pensiones, podrán optar por acogerse al beneficio de dicha ley o al esquema de pensiones establecido en el presente ordenamiento.

Cuarto. Para el caso de los trabajadores que hayan cotizado en términos de la Ley del Seguro Social que se deroga, y que llegaren a pensionarse durante la vigencia de la presente ley, el Instituto Mexicano del Seguro Social, estará obligado, a solicitud de cada trabajador, a calcular estimativamente el importe de su pensión para cada uno de los regímenes, a efecto de que éste pueda decidir lo que a sus intereses convenga.

Undécimo. Los asegurados inscritos con anterioridad a la fecha de entrada en vigor de esta ley, al momento de cumplirse los supuestos legales o el siniestro respectivo que, para el disfrute de las pensiones de vejez, cesantía en edad avanzada o riesgos de trabajo, se encontraban previstos por la Ley del Seguro Social que se deroga, podrán optar por acogerse a los beneficios por ella contemplados o a los que establece la presente ley.

Contra lo argumentado se podría señalar, que si el trabajador optó u opta por pensionarse en apego a la Ley del Seguro Social de 1973, se está decidiendo por el tope máximo de cotización y luego de pago de su pensión de 10 salarios mínimos. En tanto que si opta, por pensionarse en apego a la nueva Ley del Seguro Social, le favorece el tope máximo de 25 salarios mínimos, lo cual es inaplicable, como hemos dicho. No obstante, sin conceder, en todo caso estaríamos en presencia de una duda, que conforme a los principios del derecho social, se debe resolver en beneficio del trabajador, y que consagra de manera expresa la Ley Federal del Trabajo, de aplicación supletoria respecto de

Artículo 9 de la nueva Ley del Seguro Social, segundo párrafo:

A falta de norma expresa en esta ley, se aplicarán supletoriamente las disposiciones de la Ley Federal del Trabajo...

Artículo 18 de la Ley Federal del Trabajo. En la interpretación de las normas del trabajo se tomarán en consideración sus finalidades... En caso de duda, prevalecerá la interpretación más favorable al trabajador.

La jurisprudencia en comento se traduce igualmente en la violación de las garantías individuales previstas en los artículos 14 y 16 constitucionales, pues además de esto, se pretende una aplicación retroactiva y, privar a los trabajadores de derechos adquiridos, sin mediar juicio en que puedan defender su interés.

Artículo 14 constitucional. A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho...

Artículo 16. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento...

Incluso, la nueva Ley del Seguro Social, en respeto de los derechos adquiridos, señala:

Quinto Transitorio. Los derechos adquiridos por quienes se encuentran en periodo de conservación de los mismos, no serán afectados por la entrada en vigor de esta ley y sus titulares accederán a las pensiones que les correspondan conforme a la ley que se deroga. Tanto a ellos como a los demás asegurados inscritos, les será aplicable el tiempo de espera de ciento cincuenta semanas cotizadas, para efectos del seguro de invalidez y vida.

En el caso de análisis, los trabajadores han estado cotizando sobre montos superiores a los diez salarios mínimos, pretendiéndose que tal pago no se traduzca en su beneficio, en el otorgamiento de una pensión mayor; al respecto el artículo 25 Transitorio de la nueva Ley del Seguro Social en relación al artículo 28, señalan:

Vigésimo Quinto. El artículo 28 de esta ley entrará en vigor el primero de enero de 2007, en lo relativo al seguro de invalidez y vida, así como en los ramos de cesantía en edad avanzada y vejez. Los demás ramos de aseguramiento tendrán como límite superior desde el inicio de la vigencia de esta ley el equivalente a veinticinco veces el salario mínimo general que rija en el Distrito Federal.

A partir de la entrada en vigor de esta ley el límite del salario base de cotización en veces salario mínimo para el seguro de invalidez y vida, así como para los ramos de cesantía en edad avanzada y vejez, será de quince veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, el que se aumentará un salario mínimo por cada año subsecuente hasta llegar a veinticinco en 2007.

Artículo 28. Los asegurados se inscribirán con el salario base de cotización que perciban en el momento de su afiliación, estableciéndose como límite superior el equivalente a veinticinco veces el salario mínimo general que rija en el Distrito Federal y como límite inferior el salario mínimo general del área geográfica respectiva.

En todo caso, y en última instancia, el trabajador debería tener derecho a la devolución de sus cuotas enteradas por encima del tope de los diez salarios mínimos. Ello repercutía de manera grave en las finanzas del instituto.

En otro sentido, la jurisprudencia de comentario, violenta el concepto de salario remunerador previsto en el artículo 123 constitucional, que referido, por analogía, a esta parte de la seguridad social, se traduce en el derecho de los trabajadores a una pensión que sea remunerativa, digna. La letra y espíritu del artículo 123 constitucional, está en contra de la inmensa mayoría de las pensiones otorgadas por el IMSS, que se comprenden entre uno y tres salarios mínimos. Desde luego, los salarios mínimos devaluados de la actualidad. En suma, esta jurisprudencia se opone a la justicia social, que es esencia de nuestra Constitución federal, no sólo del artículo 123 de cita.

Si bien con esta jurisprudencia sólo se afectaría aproximadamente a 15 por ciento de los pensionados, dejaría un reprochable antecedente, que en el futuro podría afectar al resto de las pensiones.

Desde luego, respecto a los trabajadores que se pensionen conforme a la Ley que entró en vigor el primero de julio de 1997, no hay duda alguna de que se deben pensionar conforme al tope de 25 salarios mínimos.

III. Se puede señalar que el IMSS, tiene problemas financieros que le impiden seguir pagando las pensiones sobre el tope de 25 salarios mínimos; en su último informe presentado al Congreso de la Unión, el IMSS afirma tener un déficit de 16 mil millones en sus finanzas. Pero este déficit no es imputable a los trabajadores. Concretamente, no se les puede hacer responsables del desvío de las reservas que debían existir al efecto. Debiendo el gobierno federal entregar los recursos necesarios para respetar los derechos de los trabajadores, tal y como lo ordena la nueva Ley del Seguro Social:

Duodécimo Transitorio. Estarán a cargo del gobierno federal las pensiones que se encuentren en curso de pago, así como las prestaciones o pensiones de aquellos sujetos que se encuentren en periodo de conservación de derechos y las pensiones que se otorguen a los asegurados que opten por el esquema establecido por la ley que se deroga.

Debiendo haber una respetuosa y eficiente coordinación, en cumplimiento de este artículo duodécimo Transitorio, entre el Ejecutivo federal y la Cámara de Diputados en los subsecuentes presupuestos de Egresos de la Federación, comenzando con el relativo al ejercicio fiscal para 2011, para destinar los recursos necesarios para respetar el tope máximo de 25 salario mínimos. No es posible que sobren recursos para aspectos no prioritario, como el excesivo gasto corriente y, se busque sacrificar a los trabajadores en su legítimo derecho a una pensión digna; tampoco debe admitirse que continúe la actual y anticonstitucional concentración del ingreso en unas cuantas manos.

La entrega de suficientes recursos al IMSS para respetar las pensiones sobre 25 salarios, debe valorarse como sólo una solución provisional. Pues, insistimos, “si vamos a las razones de fondo de esta problemática”, esto nos lleva a la urgencia de que este Poder Legislativo Federal analice y apruebe las reformas necesarias para reestatizar los fondos del sistema de pensiones que inconstitucionalmente operan las Afore. Estamos hablando de más de un billón de pesos que las Afore despojan a este Instituto, con los que el IMSS obtendría el equilibrio de sus finanzas en materia de pensiones; retornando a un sistema de pensiones solidario con arreglo al artículo 123 constitucional.

Aunque el director general del IMSS y el Consejo Técnico de este instituto han declarado que las pensiones que se otorguen a los trabajadores inscritos bajo la ley de 1973, y que opten por pensionarse conforme a éste mismo ordenamiento, será conforme al límite máximo de 25 SMGDF; más vale legislar para evitar toda duda al respecto, especialmente si partimos de que la jurisprudencia 2a./J/85/2010, hasta el momento, se mantiene en sus términos.

H) Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria

Hacer obligatoria la Publicación del Padrón Nacional de Maestros

Como es bien sabido, el gasto público en educación es uno de los rubros más importantes dentro del presupuesto de egresos de todo gobierno democrático. La magnitud y eficiencia en el manejo de ese

gasto representa también un factor clave para impulsar uno de los factores más importantes en el desarrollo económico de un país.

En el país, a mediados de la década de 1990 se inició un proceso de descentralización del gasto en educación básica, a través de la creación del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB), incluido en el Ramo 33 presupuestal, y normado en el artículo 27 de la Ley de Coordinación Fiscal.

Los recursos destinados al citado fondo se han incrementado de manera sistemática durante los últimos años, alcanzando una magnitud muy importante dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Sin embargo, cualquier evaluación de los resultados de ese gasto muestra conclusiones muy preocupantes. Todos los indicadores señalan notables deficiencias en materia de educación básica. Esto sucede a pesar de que la magnitud del gasto, comparado con el existente en otros países, debería reflejar una mejor situación.

Demasiadas versiones acusan desviaciones de todo tipo en el ejercicio del señalado gasto, desde usos no autorizados por parte de la propia Secretaría de Educación Pública, de los gobiernos estatales y del poderoso sindicato de los trabajadores de la educación.

En diciembre de 2007 se modificó el artículo 27 de la Ley de Coordinación Fiscal, cambiando la fórmula de distribución de los recursos del FAEB. También, en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2008, se agregó un párrafo en la fracción I del artículo 9, señalando que “la distribución del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal, derivado de la aplicación de la nueva fórmula establecida en la Ley de Coordinación Fiscal, se sujetará a una auditoría externa relativa a la matrícula escolar de los tipos educativos atendidos por dicho Fondo en las entidades federativas, las nóminas de personal docente y de apoyo, y realizar compulsas de plazas de los distintos tipos de educación básica, así como su lugar de ubicación”, agregando más adelante que “los resultados de las auditorías deberán ser enviados a la Cámara de Diputados durante el primer semestre del ejercicio fiscal”.

Como resultado de ese mandato, las auditorías fueron llevadas a cabo por un despacho privado y entregadas a la Comisión de Educación y Servicios Educativos de la Cámara de Diputados el 21 de julio de 2008, incluyendo un reporte particular para cada entidad federativa. Sin embargo, como no había obligación para ello, esas auditorías no se hicieron públicas, sirviendo sólo para los diputados miembros de la citada comisión y no quedando transparente y público su uso con las autoridades educativas federales y estatales, y con el mismo sindicato.

Esa situación se empezó a corregir al aprobarse el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2009. En la fracción IV del artículo 9 del citado ordenamiento, se incluyeron una serie de obligaciones, tanto para la Secretaría de Educación Pública, como para las entidades federativas, para conciliar la información correspondiente al FAEB, con todos sus detalles. Además, se encargó a la Auditoría Superior de la Federación la realización de las auditorías correspondientes, con la obligación de que fueran públicas. Esas disposiciones fueron mantenidas en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio de 2010.

En la presente iniciativa sólo se busca elevar a rango de ley las citadas disposiciones, para transparentar y hacer más eficaz y eficiente, de manera permanente, el ejercicio de los recursos presupuestarios incluidos en ese importante fondo. La propuesta es agregar una fracción III al

artículo 85 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, para incluir una redacción similar a la ya existente en los decretos de Presupuesto de Egresos de la Federación de los dos últimos años, sólo ajustando la redacción para que las obligaciones señaladas sean de manera permanente.

Hacer obligatorio el uso de los resultados del Sistema de Evaluación del Desempeño durante la dictaminación del Presupuesto de Egresos de la Federación

En el artículo 134 constitucional se señala que los recursos públicos de que dispongan los tres órdenes de gobierno “se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados”. A esos principios básicos se agrega el mandato señalando que “los resultados del ejercicio de dichos recursos serán evaluados por las instancias técnicas que establezcan” los distintos órdenes de gobierno.

En la Ley General de Desarrollo Social se creó un Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, normando los mecanismos y procedimientos para conseguir una efectiva evaluación en base a indicadores de resultados, de los diferentes programas sociales a cargo del gobierno federal.

Esta experiencia se hizo extensiva a todos los programas incluidos en el Presupuesto de Egresos de la Federación, quedando establecida en un capítulo especial de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. En los artículos 110 y 111 de la citada ley se detallan las características y procedimientos para llevar a cabo las tareas de evaluación del ejercicio del gasto público, hasta constituir un sistema de evaluación del desempeño.

Al final del artículo 111 citado se dice que “los resultados a los que se refiere éste artículo deberán ser considerados para efectos de la programación, presupuestación y ejercicio de los recursos”.

Aunque de este mandato final se desprende la obligación de tomar en cuenta los resultados de la evaluación durante el proceso de aprobación del Presupuesto de Egresos, esto normalmente no se hace o, al menos no se hace con la seriedad que requiere el citado mandato.

Por ello, la presente iniciativa busca corregir ese problema, agregando un inciso g) al artículo 42 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, con el fin de hacer obligatorio el uso de los resultados del sistema de evaluación del desempeño por parte de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, durante el proceso de dictaminación del proyecto de Presupuesto de Egresos enviado por el Ejecutivo.

Con esta obligación, los diputados dictaminadores podrán disminuir o cancelar los recursos destinados a los programas de gasto claramente ineficientes; aumentando de manera paralela los fondos orientados a los programas con impactos efectivos, demostrados mediante la evaluación de sus indicadores de desempeño.

Hacer obligatoria la elaboración y publicación anual de un diagnóstico integral de la situación de las haciendas públicas estatales y municipales

Entre sus muchas funciones, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público lleva a cabo una relación y coordinación cotidiana con las áreas de administración de los gobiernos estatales y municipales.

La ejecución de muchos de los mandatos incluidos en ordenamientos como la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, la Ley de Coordinación Fiscal, la Ley de Ingresos de la Federación y el Presupuesto de Egresos de la Federación, obligan a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a requerir todo tipo de información de parte de los citados gobiernos.

Esa información adquiere un valor inapreciable ya que permite identificar todo tipo de problemas y deficiencias en las señaladas haciendas públicas. El conocimiento de esos problemas es muy importante, no sólo para la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, sino también para los propios gobiernos estatales y municipales, con el fin de que puedan comparar su situación con la de sus pares. Además, el conocimiento de esa información resulta crucial para los legisladores, quienes son los encargados de modificar la legislación correspondiente.

Por ello, en la Ley de Ingresos de la Federación correspondiente al ejercicio fiscal de 2003 se incluyó por primera vez un artículo, el 33, instruyendo al Ejecutivo para que realizara un Diagnóstico Integral de la Situación Actual de las Hacienda Públicas Estatales y Municipales. Dicho estudio fue realizado y publicado en la página electrónica de la propia secretaría.

Durante los siguientes cuatro años, se siguió incluyendo esa obligación en las Leyes de Ingresos de la Federación para los ejercicios de 2004 (artículo 36), 2005 (artículo 36), 2006 (artículo 35) y 2007 (artículo 30). En la página electrónica de la Secretaría de Hacienda se encuentran disponibles los citados estudios, para los cinco años.

Sin embargo, a partir de 2008 desapareció la obligación de llevar a cabo ese estudio. Lo preocupante es que la Secretaría de Hacienda continúa recopilando toda la información pertinente, teniendo una gran ventaja de conocimiento, no sólo sobre los gobiernos estatales y municipales en lo individual, sino sobre los mismos legisladores, quienes requieren esos elementos para corregir situaciones perniciosas.

Por ello, la presente iniciativa busca corregir esa anomalía, pero, en lugar de tratar de regresar esa obligación a la Ley de Ingresos de la Federación, con vigencia de sólo un año, se propone adicionar dos párrafos al artículo 107 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, con el fin de hacer obligatoria la elaboración y publicación del citado estudio, para cada año.

Fundamento legal

Los suscritos, Vidal Llerenas Morales, Armando Ríos Piter, José Narro Céspedes, Leticia Quezada Contreras y Samuel Herrera Chávez, diputados a la LXI Legislatura e integrantes del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, con fundamento en lo dispuesto en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y en los artículos 77, 78, 89, numeral 2, 97, 102, 105 y 239 del Reglamento de la Cámara de Diputados, presentan al pleno de esta soberanía la siguiente **iniciativa con proyecto de decreto, que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; del Código Fiscal de la Federación; y de las Leyes del Impuesto sobre la Renta, del Impuesto Empresarial a Tasa Única, del Servicio de Administración Tributaria, de Coordinación Fiscal, del Seguro Social, Federal de Derechos, y Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria**, al tenor de la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; del Código Fiscal de la Federación; y de las Leyes del Impuesto sobre la Renta, del Impuesto Empresarial a Tasa Única, del Servicio de

Administración Tributaria, de Coordinación Fiscal, del Seguro Social, Federal de Derechos, y Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria

Artículo Primero. Se **adiciona** una fracción XXVIII-B al artículo 73 de la **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, para quedar como sigue:

Artículo 73. ...

I. a XXVIII. ...

XXVIII-B. Para expedir leyes en materia de fiscalización y evaluación del gasto público para la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, a fin de garantizar la aplicación de prácticas y mecanismos armónicos y homogéneos.

XXIX. a XXX. ...

Artículo Segundo. Se **reforman** los artículos 11, párrafos primero, segundo, cuarto y sexto, 109, fracciones XV, inciso a), primer párrafo, XVIII, XIX, inciso a), fracción XXII, XXVII y penúltimo párrafo, 113, párrafo primero, 165, primer párrafo, y 190, párrafos décimo, duodécimo y decimotercero; se **derogan** las fracciones I y II, y el segundo y último párrafo del artículo 11, el capítulo VI, “Del régimen de consolidación fiscal”, en consecuencia los artículos 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 75, 76, 77 y 78, el capítulo VII, “Del régimen simplificado”, los artículos 79, 80, 81, 82, 83 y 84 del título segundo, “De las personas morales”, la fracción VII del artículo 123, los dos últimos renglones de la fracción I del artículo 142, el segundo y tercer renglones de la fracción III del artículo 148, los artículos 220, 221, 221-A y 225, el segundo párrafo del inciso a) de la fracción XV, la fracción XXVI del artículo 109, y el párrafo undécimo del artículo 190; y se **adicionan** un antepenúltimo párrafo al artículo 113, dos renglones al quinto párrafo del artículo 127, dos últimos renglones al segundo párrafo del artículo 143 y dos últimos renglones al primer párrafo del artículo 154, las fracciones XIX, XX y XXI al artículo 167, y la fracción III al artículo 177, todos de la **Ley del Impuesto sobre la Renta**, para quedar como sigue:

Artículo 60. (...)

(Se deroga)

(Se deroga)

Artículo 90.-A. (...)

I. (...)

II. Tratándose de los activos fijos, gastos y cargos diferidos, se calculará el promedio de cada bien, actualizando su saldo pendiente de deducir en el impuesto sobre la renta al inicio del ejercicio o el monto original de la inversión en el caso de bienes adquiridos en el mismo y de aquéllos no deducibles para los efectos de dicho impuesto, aun cuando para estos efectos no se consideren activos fijos.

El saldo pendiente de deducir o el monto original de la inversión a que se refiere el párrafo anterior se actualizarán desde el mes en que se adquirió cada uno de los bienes y hasta el último mes de la primera mitad del ejercicio por el que se calcula el valor del activo. El saldo actualizado se disminuirá con la mitad de la deducción anual de las inversiones en el ejercicio, determinada conforme a los artículos 37 y 43 de esta ley. No se llevará a cabo la actualización por los bienes que se adquieran con posterioridad al último mes de la primera mitad del ejercicio por el que se calcula el valor del activo.

En el caso del primer y último ejercicio en el que se utilice el bien, el valor promedio del mismo se determinará dividiendo el resultado obtenido conforme al párrafo anterior entre doce y el cociente se multiplicará por el número de meses en los que el bien se haya utilizado en dichos ejercicios.

(Se deroga)

III. y IV. (...)

Artículo 11. Las personas morales que distribuyan dividendos o utilidades deberán calcular y enterar el impuesto que corresponda a los mismos, aplicando la **tasa de 35 por ciento**. Para estos efectos, los dividendos o utilidades distribuidos se adicionarán con el impuesto sobre la renta que se deba pagar en los términos de este artículo. Para determinar el impuesto que se debe adicionar a los dividendos o utilidades, éstos se deberán multiplicar por el factor de **1.5385** y al resultado se le aplicará la tasa establecida en **este párrafo**. El impuesto correspondiente a las utilidades distribuidas a que se refiere el artículo 89 de esta ley, se calculará en los términos de dicho precepto.

(Se deroga)

Los dividendos o utilidades **que** provengan de la cuenta de utilidad fiscal neta que establece esta ley, **pagarán ocho por ciento adicional, el cual tendrá el carácter de definitivo**.

Cuando los contribuyentes a que se refiere este artículo distribuyan dividendos o utilidades y como consecuencia de ello pague el impuesto que establece este artículo, **no** podrán acreditar dicho impuesto.

I. (Se deroga)

II. (Se deroga)

(Se deroga)

Artículo 14. (...)

I. Se calculará el coeficiente de utilidad correspondiente al último ejercicio de doce meses por el que se hubiera o debió haberse presentado declaración. El resultado se dividirá entre los ingresos nominales del mismo ejercicio.

II. y III. (...)

Artículo 31. (...)

I. a XX. (...)

XXI. (Se deroga)

XXII. y XXIII. (...)

Artículo 43. Las pérdidas de bienes del contribuyente por caso fortuito o fuerza mayor, que no se reflejen en el inventario, serán deducibles en el ejercicio en que ocurran. La pérdida será igual a la cantidad pendiente de deducir a la fecha en que se sufra. La cantidad que se recupere se acumulará en los términos del artículo 20 de esta ley.

Artículo 45-C. (...)

I. a III. (...)

IV. (Se deroga)

Artículo 63. (...)

(Se deroga)

Capítulo VI

Del Régimen de Consolidación Fiscal

(Se deroga)

Artículo 64. (Se deroga)

Artículo 65. (Se deroga)

Artículo 66. (Se deroga)

Artículo 67. (Se deroga)

Artículo 68. (Se deroga)

Artículo 69. (Se deroga)

Artículo 70. (Se deroga)

Artículo 71. (Se deroga)

Artículo 72. (Se deroga)

Artículo 73. (Se deroga)

Artículo 74. (Se deroga)

Artículo 75. (Se deroga)

Artículo 76. (Se deroga)

Artículo 77. (Se deroga)

Artículo 78. (Se deroga)

Capítulo VII

Del Régimen Simplificado

(Se deroga)

Artículo 79. (Se deroga)

Artículo 80. (Se deroga)

Artículo 81. (Se deroga)

Artículo 82. (Se deroga)

Artículo 83. (Se deroga)

Artículo 84. (Se deroga)

Artículo 85. (Se deroga)

Capítulo VIII

De las Obligaciones de las Personas Morales

Artículo 86. (...)

I. a XVI. (...)

XVII. (Se deroga)

XVIII. a XX. (...)

Título IV

De las Personas Físicas

Disposiciones Generales

Artículo 109. (...)

I. a XIV. (...)

XV. Los derivados de la enajenación de

a) La casa habitación del contribuyente, siempre que el monto de la contraprestación obtenida no exceda de **quinientas** mil unidades de inversión y la transmisión se formalice ante fedatario público. Por el excedente se determinará, en su caso, la ganancia y se calcularán el impuesto anual y el pago provisional en los términos del capítulo IV de este título, considerando las deducciones en la proporción que resulte de dividir el excedente entre el monto de la contraprestación obtenida. El cálculo y entero del impuesto que corresponda al pago provisional se realizará por el fedatario público conforme a dicho capítulo.

Se deroga

XVIII. Los que se reciban por herencia o legado, **que no excedan de quinientas mil unidades de inversión;**

XIX. Los donativos en los siguientes casos: a) Entre cónyuges o los que perciban los descendientes de sus ascendientes en línea recta, **que no excedan de quinientas mil unidades de inversión;**

XXII. Los percibidos en concepto de alimentos por las personas físicas que tengan el carácter de acreedores alimentarios en términos de la legislación familiar aplicable.

XXVI. Se deroga.

XXVII. Los provenientes de actividades agrícolas, ganaderas, silvícolas o pesqueras, siempre que en el año de calendario los mismos no excedan de 50 veces el salario mínimo general correspondiente al área geográfica del contribuyente elevado al año. Por el excedente se pagará el impuesto en los términos de esta ley.

XXVIII. (...)

La exención aplicable a los ingresos obtenidos por concepto de prestaciones de previsión social se limitará cuando la suma de los ingresos por la prestación de servicios personales subordinados o los que reciban, por parte de las sociedades cooperativas, los socios o miembros de las mismas y el monto de la exención exceda de una cantidad equivalente a **quince** veces el salario mínimo general del área geográfica del contribuyente, elevado al año; cuando dicha suma exceda de la cantidad citada, solamente se considerará como ingreso no sujeto al pago del impuesto un monto hasta de un salario mínimo general del área geográfica del contribuyente, elevado al año. Esta limitación en ningún caso deberá dar como resultado que la suma de los ingresos por la prestación de servicios personales subordinados o aquellos que reciban, por parte de las sociedades cooperativas, los socios o miembros de las mismas y el importe de la exención, sea inferior a siete veces el salario mínimo general del área geográfica del contribuyente, elevado al año.

Artículo 113. ...

Las retenciones a que se refiere este artículo, que se hagan a los servidores públicos de las entidades federativas y de los municipios, serán 100 por ciento participables.

Artículo 123. (...)

I. a VI. (...)

VII. (Se deroga)

Artículo 127. (...)

Contra el pago provisional determinado conforme a este artículo, se acreditarán los pagos provisionales del mismo efectuados con anterioridad **y los pagos efectuados por el impuesto local sobre los ingresos por actividades empresariales o servicios profesionales.**

Artículo 133. (...)

I. a XVI. (...)

XVII. (Se deroga)

XVIII. a XX. ...

Artículo 136-Bis. Las entidades federativas con las que se celebre el convenio de coordinación para la administración del impuesto establecido en esta sección, deberán cobrar el impuesto respectivo, mediante el cobro de los pagos provisionales y del impuesto del ejercicio.

Las entidades federativas recibirán como incentivo el cien por ciento de la recaudación que obtengan.

Para los efectos de este artículo, cuando los contribuyentes tengan establecimientos, sucursales o agencias, en dos o más entidades federativas, efectuarán los pagos mensuales a que se refiere este artículo a cada entidad federativa en la proporción que representen los ingresos de dicha entidad federativa respecto al total de sus ingresos.

Artículo 142. Las personas que obtengan ingresos por los conceptos a que se refiere este capítulo, podrán efectuar las siguientes deducciones:

I. Los pagos efectuados por el impuesto predial correspondiente al año de calendario sobre dichos inmuebles, así como por las contribuciones locales de mejoras, de planificación o de cooperación para obras públicas que afecten a los mismos.

Artículo 143. (...)

El pago provisional se determinará aplicando la tarifa que corresponda conforme a lo previsto en el tercer párrafo del artículo 127 de esta ley, a la diferencia que resulte de disminuir a los ingresos del mes o del trimestre por el que se efectúa el pago, el monto de las deducciones a que se refiere el artículo 142 de la misma, correspondientes al mismo periodo. **Asimismo se acreditarán como**

pagos provisionales, el impuesto local pagado sobre los ingresos por otorgar el uso o goce temporal de bienes inmuebles.

Artículo 148. (...)

I. y II. (...)

III. Los gastos notariales, impuestos y derechos, por escrituras de adquisición y de enajenación, pagados por el enajenante. Asimismo, serán deducibles los pagos efectuados con motivo del avalúo de bienes inmuebles.

Artículo 154. Los contribuyentes que obtengan ingresos por la enajenación de bienes inmuebles, efectuarán pago provisional por cada operación, aplicando la tarifa que se determine conforme al siguiente párrafo a la cantidad que se obtenga de dividir la ganancia entre el número de años transcurridos entre la fecha de adquisición y la de enajenación, sin exceder de 20 años. El resultado que se obtenga conforme a este párrafo se multiplicará por el mismo número de años en que se dividió la ganancia, siendo el resultado el impuesto que corresponda al pago provisional, **al cual se le podrá acreditar el impuesto local por los ingresos por enajenación de bienes inmuebles.**

Artículo 165. Las personas físicas **no** acumularán a sus demás ingresos, los percibidos por dividendos o utilidades. Asimismo, **dichas personas físicas considerarán como impuesto sobre la renta definitivo el determinado en los términos del artículo 11 de esta ley. Se deberá solicitar la constancia a que se refiere la fracción XIV del artículo 86 de esta ley, en informar en la declaración anual, las cantidades retenidas por impuesto sobre la renta y el monto de los dividendos o utilidades obtenidas.**

Artículo 167. Se entiende que, entre otros, son ingresos en los términos de este capítulo los siguientes:

(...)

XIX. Los que se obtengan por la enajenación de acciones emitidas por sociedades mexicanas cuando su enajenación se realice a través de bolsas de valores concesionadas en los términos de la Ley del Mercado de Valores o acciones emitidas por sociedades extranjeras cotizadas en dichas bolsas de valores, una vez realizadas las deducciones siguientes:

1. Al precio de venta de la acción se le deducirá el costo de adquisición de la misma, incluso las comisiones cobradas por el intermediario, o bien el promedio de costo de adquisición de las acciones de esa emisora, en caso de haberse realizado su adquisición en más de un acto de compra. El costo de adquisición de las acciones será calculado conforme el último párrafo del artículo 24 de esta ley debiendo el intermediario financiero proporcionar una constancia a la persona física enajenante respecto de dicho costo. La diferencia obtenida con este procedimiento se actualizará conforme lo establece el artículo 7 de esta ley.

2. Cuando el resultado obtenido sea positivo se considerará una ganancia por concepto de la enajenación de acciones en un mercado de valores reconocido. Al ingreso gravable obtenido por el procedimiento descrito se le aplicará una tasa de siete por ciento por concepto de impuesto sobre la renta, en caso de que el tiempo entre la adquisición de las acciones y su venta sea mayor a doce meses, mismo que deberá ser retenido por las casas de bolsa o

intermediarios a través de los cuales se realice la operación de venta, entregándose un comprobante fiscal de la retención al contribuyente. En caso de que el tiempo promedio transcurrido entre la adquisición y la venta de las acciones sea de doce meses o menor, se aplicará una tasa de 17 por ciento, reteniéndose de igual manera la contribución por el intermediario bursátil y entregando un comprobante a la persona física enajenante.

3. En el caso de que el valor de venta de las acciones sea inferior al valor promedio de compra de las mismas, las pérdidas calculadas con método similar al descrito para conocer las ganancias gravables, en la fracción 1 anterior, serán acreditables contra el total del Impuesto Sobre la Renta a cargo del contribuyente en el año fiscal en que se realice la venta, y en los subsiguientes, hasta por un máximo de cinco años en total.

4. El contribuyente informará en su declaración anual del impuesto sobre la renta los ingresos obtenidos por el concepto descrito en esta fracción y las retenciones que le fueran realizadas por los intermediarios bursátiles, para cada una de las transacciones, sin embargo estos ingresos no deberán acumularse a los restantes que obtenga el contribuyente durante el ejercicio fiscal, por los demás conceptos especificados en la Ley, por lo cual los ingresos gravados conforme lo descrito en la fracción 2 anterior, no tendrá efecto de acumulación al impuesto sobre la renta que deberá pagarse por los restantes conceptos de la ley, en su caso. En caso de registrarse pérdidas se procederá como se ha descrito en la fracción 3 anterior.

5. Los residentes en el extranjero que inviertan en los mercados de valores de México, podrán beneficiarse de los acuerdos internacionales para evitar la doble tributación que el gobierno de México tenga vigentes con otros gobiernos extranjeros.

XX. Los ingresos que deriven de la enajenación de acciones emitidas por sociedades mexicanas o de títulos que representen exclusivamente a dichas acciones, en bolsas de valores ubicadas en mercados extranjeros reconocidos a que se refiere la fracción II del artículo 16-C del Código Fiscal de la Federación, pagarán la tasa de 17 por ciento. Los contribuyentes serán responsables de incluir en su declaración anual del impuesto sobre la renta en México, en el apartado correspondiente, cada una de las enajenaciones realizadas en los mercados de valores en mercados reconocidos en el extranjero, declarando las ganancias obtenidas, deduciendo las pérdidas a que hubiere lugar, y realizando los pagos correspondientes en forma anual. En todo caso deberán comprobarse en forma fehaciente las enajenaciones, ganancias, y en su caso las pérdidas. En los casos en que las bolsas de valores se ubiquen en países con los que existan acuerdos intergubernamentales de coordinación fiscal para evitar la doble tributación, los contribuyentes podrán acogerse a los beneficios a que hubiere lugar.

XXI. Los ingresos que las personas físicas obtengan por la enajenación de acciones fuera de las bolsas señaladas, las efectuadas en ellas como operaciones de registro o cruces protegidos o con cualquiera otra denominación que impidan que las personas que realicen las enajenaciones acepten ofertas más competitivas de las que reciban antes y durante el periodo en que se ofrezcan para su enajenación, aun y cuando la Comisión Nacional Bancaria y de Valores les hubiese dado el trato de operaciones concertadas en bolsa de conformidad con el artículo 179 de la Ley del Mercado de Valores, así como en los casos de fusión o de escisión de sociedades, las acciones que se enajenen y que se hayan obtenido del canje efectuado de las acciones de las sociedades fusionadas o escidente, se acumularán al total de ingresos obtenidos por otros conceptos por las personas físicas con actividades empresariales y profesionales, y para la determinación de los pagos del impuesto sobre la renta a que den lugar, las obligaciones de declaración, y pagos, se sujetarán a lo que está dispuesto en el capítulo II, "De los ingresos por

actividades empresariales y profesionales”, sección I, “De las personas físicas con actividades empresariales y profesionales”, de esta ley.

Artículo 177. ...

Contra el impuesto calculado en los términos de este artículo, se podrán efectuar los siguientes acreditamientos:

I. y II. ...

III. El importe de los pagos efectuados durante el año de calendario de los impuestos locales sobre los ingresos por actividades empresariales o servicios profesionales; sobre los ingresos por otorgar el uso o goce temporal de bienes inmuebles y por los ingresos por enajenación de bienes inmuebles.

Artículo 190. Tratándose de la enajenación de acciones (...)

Tratándose de ingresos por la enajenación de acciones que se realice a través de la Bolsa Mexicana de Valores concesionada en los términos de la Ley del Mercado de Valores, y siempre que dichos títulos sean de los que se coloquen entre el gran público inversionista conforme a dichas reglas generales, el impuesto se pagará aplicándolas tasas establecidas en la fracción XIX del artículo 167 de esta ley.

Párrafo 11 (Se deroga).

Los intermediarios enterarán las retenciones efectuadas conforme al párrafo anterior, a más tardar el día 17 del mes inmediato siguiente a aquel en el que se efectúa la enajenación correspondiente.

Sólo para evitar la doble tributación no se pagará el impuesto a que se refiere este artículo, por los ingresos de las personas físicas o morales residentes en el extranjero que deriven de la enajenación de acciones emitidas por sociedades mexicanas o extranjeras en bolsas de valores concesionadas en los términos de la Ley del Mercado de Valores, o de acciones emitidas por sociedades mexicanas cotizadas en bolsas de valores ubicadas en mercados de amplia bursatilidad de países con los que México tenga celebrado un tratado para evitar la doble tributación.

Artículo 216-Bis. (...)

I. y II. (...)

a) (...)

i (...)

1 (...)

2. El valor de los activos fijos será el monto pendiente por depreciar, calculado de conformidad con lo siguiente:

i) ...

ii) El monto pendiente por depreciar se calculará disminuyendo del monto original de la inversión, determinado conforme a lo dispuesto en el inciso anterior, la cantidad que resulte de aplicar a este último monto los por cientos máximos autorizados previstos en los artículos 40, 41, 42, 43 y demás aplicables de esta ley, según corresponda al bien de que se trate, sin que en ningún caso se pueda aplicar lo dispuesto en el artículo 51 de la Ley del Impuesto Sobre la Renta vigente hasta 1998. Para efectos de este subinciso, se deberá considerar la depreciación por meses completos, desde la fecha en que fueron adquiridos hasta el último mes de la primera mitad del ejercicio por el que se determine la utilidad fiscal. Cuando el bien de que se trate haya sido adquirido durante dicho ejercicio, la depreciación se considerará por meses completos, desde la fecha de adquisición del bien hasta el último mes de la primera mitad del periodo en el que el bien haya sido destinado a la operación en cuestión en el referido ejercicio.

iii) (...)

3. a 6. (...)

III. (...)

Artículo 220. (Se deroga)

Artículo 221. (Se deroga)

Artículo 221-A. (Se deroga)

Artículo 225. (Se deroga)

Artículo Tercero. Se **reforma** el artículo 1o., primer párrafo; se **deroga** la fracción IV del artículo 4, el segundo párrafo del artículo 7, el segundo párrafo del artículo 9, la sección II “Del acreditamiento del impuesto sobre la renta por las sociedades que consolidan fiscalmente”, en consecuencia se derogan los artículos 12, 13 y 14, todos de la **Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única**, para quedar como sigue:

Artículo 1. Están obligadas al pago del impuesto empresarial a tasa única, las personas físicas y las morales residentes en territorio nacional, así como los residentes en el extranjero con establecimiento permanente en el país, por los ingresos que obtengan, independientemente del lugar en donde se generen y cuyos ingresos acumulables para efectos del impuesto sobre la renta hayan sido iguales o superiores a un monto equivalente a \$500, 000, 0000.00, en el ejercicio inmediato anterior o en el caso de iniciar operaciones, estimen que obtendrán tal cantidad, por la realización de las siguientes actividades:

(...)

Artículo 4. No se pagará el impuesto empresarial a tasa única por los siguientes ingresos:

I. a III. (...)

IV. (Se deroga)

V. a VII. (...)

Artículo 7. El impuesto empresarial a tasa única se calculará por ejercicios y se pagará mediante declaración que se presentará ante las oficinas autorizadas en el mismo plazo establecido para la presentación de la declaración anual del impuesto sobre la renta.

(Se deroga)

Artículo 9. Los contribuyentes efectuarán pagos provisionales mensuales a cuenta del impuesto empresarial a tasa única del ejercicio, mediante declaración que presentarán ante las oficinas autorizadas en el mismo plazo establecido para la presentación de la declaración de los pagos provisionales del impuesto sobre la renta.

(Se deroga)

El pago provisional se determinará restando de la totalidad de los ingresos percibidos a que se refiere esta ley en el periodo comprendido desde el inicio del ejercicio y hasta el último día del mes al que corresponde el pago, las deducciones autorizadas correspondientes al mismo periodo.

Al resultado que se obtenga conforme al párrafo anterior, se le aplicará la tasa establecida en el artículo 1 de esta ley.

Los fideicomisos a que se refiere el artículo 223 de la Ley del Impuesto sobre la Renta no tendrán la obligación de efectuar los pagos provisionales a que se refiere este artículo.

Sección II

Del Acreditamiento del Impuesto sobre la Renta por las Sociedades que consolidan fiscalmente

(Se deroga)

Artículo 12. (Se deroga)

Artículo 13. (Se deroga)

Artículo 14. (Se deroga)

Artículo Cuarto. Se **reforman** los artículos 36, fracción I, inciso g); 36 Bis, primer párrafo; 39, fracción III; y 69, segundo párrafo, del **Código Fiscal de la Federación**, para quedar como sigue:

Artículo 33. Las autoridades fiscales para el mejor cumplimiento de sus facultades, estarán a lo siguiente:

I. Proporcionarán asistencia gratuita a los contribuyentes y para ello procurarán:

a) a f) (...)

g) Publicar anualmente las resoluciones dictadas por las autoridades fiscales que establezcan disposiciones de carácter general agrupándolas de manera que faciliten su conocimiento por parte de los contribuyentes; se podrán publicar **adicionalmente sólo dos modificaciones a la**

resolución anual cuyos efectos se limitan a periodos inferiores a un año. Las resoluciones que se emitan conforme a este inciso y que se refieran a sujeto, objeto, base, tasa o tarifa, no generarán obligaciones o cargas adicionales a las establecidas en las propias leyes fiscales.

h) (...)

II. y III. (...)

Artículo 36 Bis. Las resoluciones administrativas de carácter individual o dirigidas a agrupaciones, dictadas en materia de impuestos, surtirán sus efectos en el ejercicio fiscal del contribuyente en el que se otorguen o en el ejercicio inmediato anterior, cuando se hubiera solicitado la resolución, y ésta se otorgue en los tres meses siguientes al cierre del mismo. **Estas resoluciones no podrán** autorizar o determinar un régimen fiscal.

Artículo 39. El Ejecutivo federal mediante resoluciones de carácter general podrá:

I. Condonar o eximir, total o parcialmente, el pago de contribuciones y sus accesorios, autorizar su pago a plazo, diferido o en parcialidades, cuando se haya afectado o trate de impedir que se afecte la situación de algún lugar o región del país, una rama de actividad, la producción o venta de productos, o la realización de una actividad, así como en casos de catástrofes sufridas por fenómenos meteorológicos, plagas o epidemias y crisis económicas que sean consideradas por el Congreso de la Unión como de emergencia nacional, sectorial o regional para proteger empleos.

Sin que las facultades otorgadas en esta fracción puedan entenderse referidas a los casos en que la afectación o posible afectación a una determinada rama de la industria obedezca a lo dispuesto en una ley tributaria federal o tratado internacional.

II. ...

III. Otorgar los subsidios o estímulos fiscales, que expresamente le faculte la Ley de Ingresos de la Federación, los cuales tendrán la misma vigencia de dicha ley.

Artículo 69. (...)

La reserva a que se refiere el párrafo anterior no será aplicable tratándose de las investigaciones sobre conductas previstas en el artículo 400 Bis del Código Penal Federal, que realice la Secretaría de Hacienda y Crédito Público ni cuando, para los efectos del artículo 26 de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, la autoridad requiera intercambiar información con la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios de la Secretaría de Salud. De igual forma no se considerará violación a lo dispuesto en el párrafo anterior la información proporcionada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a las comisiones de Hacienda y Crédito Público, de Presupuesto y Cuenta Pública, de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación y de investigación a que se refiere el artículo 93 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del Congreso de la Unión, sobre información fiscal de contribuyentes, protegiendo los datos personales, para realizar estudios y dictámenes de evaluación económica de los ingresos y los egresos federales, ejercer las facultades de fiscalización de los recursos públicos y realizar la investigación objeto de las mismas.

Artículo Quinto. Se **reforman** los artículos 14 fracción III; 22 primer párrafo y 24 fracción I; se **adiciona** las fracciones IV y V al artículo 22, de la **Ley del Servicio de Administración Tributaria**, para quedar como sigue:

Artículo 14. El presidente del Servicio de Administración Tributaria tendrá las atribuciones siguientes:

I. y II. (...)

III. Expedir las disposiciones administrativas necesarias para aplicar eficientemente la legislación fiscal y aduanera, sin que estas puedan autorizar o determinar un régimen fiscal, haciendo del conocimiento de la Junta de Gobierno en todos los casos;

IV. y V. ...

Artículo 22. El Servicio de Administración Tributaria estará obligado a proporcionar los datos estadísticos necesarios para que el Ejecutivo federal proporcione la información siguiente al Congreso de la Unión y en los sitios de Internet de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y del Servicio de Administración Tributaria, los cuales se pondrán a disposición de la población en general.

I. a III. (...)

IV. Información relacionada con los diferentes tratamientos fiscales especiales: sector primario, transporte, maquila-Immex, inversión extranjera, doble tributación, recintos fiscales especializados, repecos y los que se encuentren vigentes, que incluyan por lo menos para cada uno: número de contribuyentes beneficiados, recaudación aportada por tipo de impuestos –ISR personas morales, personas físicas y retención de impuestos, IVA, otros, incluyendo seguridad social–, empleos generados, balanza comercial.

V. En los sitios de Internet de la dependencia, pondrán a disposición de la población, la información en bases de datos en el programa Excel de las series históricas disponibles de cada una de las variables incluidas en los puntos anteriores.

Artículo 24. El Servicio de Administración Tributaria proporcionará a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público los datos estadísticos necesarios para que el Ejecutivo federal informe en una sección específica en los informes trimestrales a que se refiere la fracción II del artículo 22 de esta ley, lo relativo a

I. Recaudación, saldos de los créditos fiscales, devolución de impuestos, compensación de impuestos, número de contribuyentes, por sector de actividad y por tamaño de contribuyente, el desglose deberá permitir conocer el comportamiento de cada impuesto, por tipo y por tamaño de contribuyente, por tratamiento fiscal y por sector de actividad, con el siguiente desglose:

Universo de contribuyentes obligados, número de contribuyentes que presentó declaración y recaudación neta (menos devoluciones efectuadas en el periodo)

Personas morales grandes contribuyentes, por sector de actividad

IVA

ISR propio

ISR retención de impuestos

Otros

Régimen normal, por sector de actividad y, a su vez, por rangos de ingresos

IVA

ISR propio

ISR retención de impuestos

Otros

Régimen simplificado

Maquila-Immex por sector de actividad y, a su vez, por rangos de ingresos

IVA

ISR propio

ISR retención de impuestos

Otros

Primario por rangos de ingresos

IVA

ISR propio

ISR retención de impuestos

Otros

Transporte por rangos de ingresos

IVA

ISR propio

ISR retención de impuestos

Otros

Régimen intermedio. Personas físicas con actividad empresarial, por sector de actividad y rangos de ingresos

IVA

ISR propio

ISR retención de impuestos

Otros

Régimen pequeños contribuyentes

IVA

ISR propio

ISR retención de impuestos

Otros

Siguiendo el mismo esquema se deberá presentar el comportamiento de las devoluciones de impuestos efectuadas en el periodo correspondiente al informe

II. a XIX. (...)

Artículo Sexto. Se **reforman** los artículos 2o., párrafos primero, quinto y décimo quinto; 2o.-A, fracción III; 32, primer y segundo párrafo; 33, primer párrafo, incisos a), b), segundo, tercer párrafo y fracción IV; 34 primer párrafo, fracción V, antepenúltimo y último párrafos; 35, primer párrafo, incisos a), b), c), d), segundo, tercero y cuarto párrafos; y 44 primer párrafo; se **adicionan** las fracciones IX, X y XI al artículo 25; artículos 47-A; 47-B; 47-C y un último párrafo al artículo 48 todos de la **Ley de Coordinación Fiscal**, para quedar como sigue:

Capítulo I

De las Participaciones de los Estados, Municipios y Distrito Federal en Ingresos Federales

Artículo 2o. El Fondo General de Participaciones se constituirá con 25 por ciento de la recaudación federal participable que obtenga la federación en un ejercicio.

El Fondo General de Participaciones se distribuirá conforme a la fórmula siguiente:

$$P_{i,t} = P_{i,07} + \Delta FGP_{07,t} (0.4C1_{i,t} + 0.3C2_{i,t} + 0.3C3_{i,t})$$

Donde:

IEi,t es la información relativa a la recaudación de impuestos y derechos locales de la entidad i en el año t contenida en la última cuenta pública oficial. Para tal efecto, se considerarán impuestos y derechos locales; el impuesto predial, los derechos por suministro de agua, impuesto sobre traslado de dominio. La Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales podrá aprobar otros impuestos y derechos respecto de los cuales exista información certera y verificable, atendiendo a criterios de equidad entre las entidades federativas.

Artículo 20.-A. En el rendimiento de las contribuciones que a continuación se señalan, participarán los municipios, en la forma siguiente:

I. y II. (...)

III. 1.5 por ciento de la recaudación federal participable, en la siguiente forma:

a) y b) (...)

Capítulo V

De los Fondos de Aportaciones Federales

Artículo 25. (...)

I. a VIII. (...)

IX. Fondo de Aportaciones para el Apoyo de la Recaudación de Contribuciones Inmobiliarias.

X. Fondo de Aportaciones para la Atención Preventiva y Correctiva de Problemas de Salud Pública y Adicciones.

XI. Fondo de Aportaciones para la Protección y Generación de Empleos con Fomento Económico en los Estados y en el Distrito Federal.

Artículo 32. El Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social se determinará anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación con recursos federales por un monto equivalente, sólo para efectos de referencia, **a 2.57 por ciento** de la recaudación federal participable a que se refiere el artículo 2o. de esta ley, según estimación que de la misma se realice en el propio presupuesto, con base en lo que al efecto establezca la Ley de Ingresos de la Federación para ese ejercicio. Del total de la recaudación federal participable, **0.311484 por ciento** corresponderá al Fondo para la Infraestructura Social Estatal y del **Distrito Federal** y **2.258516 por ciento** al Fondo para Infraestructura Social Municipal y de las **Demarcaciones Territoriales** .

Este fondo se enterará mensualmente en los primeros diez meses del año por partes iguales a los estados y al **Distrito Federal** por conducto de la federación y a los municipios y **demarcaciones territoriales** , a través de los estados y del **Distrito Federal** , respectivamente, de manera ágil y directa, sin más limitaciones ni restricciones, incluyendo las de carácter administrativo, que las correspondientes a los fines que se establecen en el artículo 33 de esta ley.

Para efectos del entero a que se refiere el párrafo anterior no procederán los anticipos a que se refiere el segundo párrafo del artículo 7o. de esta ley.

Artículo 33. Las aportaciones federales que con cargo al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social reciban los estados y el **Distrito Federal**, los municipios y **demarcaciones territoriales**, se destinarán exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a sectores de su población que se encuentren en condiciones de rezago social y pobreza extrema en los siguientes rubros:

a) Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las **Demarcaciones Territoriales**: agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización municipal, electrificación rural y de colonias pobres, infraestructura básica de salud, infraestructura básica educativa, mejoramiento de vivienda, caminos rurales, e infraestructura productiva rural; y

b) Fondo de Infraestructura Social Estatal y del **Distrito Federal**: obras y acciones de alcance o ámbito de beneficio regional o intermunicipal.

En caso de los municipios y de las demarcaciones territoriales, éstos podrán disponer de hasta un 2 por ciento del total de recursos del Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las **Demarcaciones Territoriales** que les correspondan para la realización de un programa de desarrollo institucional. Este programa será convenido entre el Ejecutivo federal, a través de la Secretaría de Desarrollo Social, el gobierno estatal y el del **Distrito Federal** correspondiente y el municipio y **demarcaciones territoriales** de que se trate.

Adicionalmente, los estados y el **Distrito Federal**, y municipios y **demarcaciones territoriales** podrán destinar hasta el 3 por ciento de los recursos correspondientes en cada caso, para ser aplicados como gastos indirectos a las obras señaladas en el presente artículo. Respecto de dichas aportaciones, los estados y el **Distrito Federal**, los municipios y las **demarcaciones territoriales** deberán

I. a III. (...)

IV. Proporcionar a la Secretaría de Desarrollo Social la información que sobre la utilización del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social le sea requerida. En el caso de los municipios y de las **demarcaciones territoriales** lo harán por conducto de los estados y del **Distrito Federal**, respectivamente.

V. (...)

Artículo 34. El Ejecutivo federal, a través de la Secretaría de Desarrollo Social, distribuirá el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social entre los estados y el **Distrito Federal**, considerando criterios de pobreza extrema, conforme a la siguiente fórmula y procedimientos:

I. a IV. (...)

V. (...)

Al sumar el valor de MCHj para todos los hogares en pobreza extrema de la **entidad federativa**, se obtiene la Masa Carenal de la Entidad, determinada por la siguiente fórmula:

En donde:

MCEk = Masa Carencial de la **entidad federativa** k;

MCHjk = Masa Carencial del Hogar j en pobreza extrema en la **entidad federativa** k; y

jk = Número total de hogares pobres extremos en la **entidad federativa** k.

Una vez determinada la masa I carencial de la **entidad federativa** , se hace una agregación similar de todos los estados y el **Distrito Federal** para obtener la Masa Carencial Nacional.

Cada una de las masas carenciales de las entidades federativas se divide entre la Masa Carencial Nacional, MCN, para determinar la participación porcentual que del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social le corresponde a cada **entidad federativa** , como lo indica la siguiente fórmula:

En donde:

PEk = Participación porcentual de la **entidad** k;

MCEk = masa carencial de la **entidad** k; y

MCN = masa carencial nacional.

Así, la distribución del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social se realiza en función de la proporción que corresponda a cada **entidad federativa** de la pobreza extrema a nivel nacional, según lo establecido.

Para efectos de la formulación anual del proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, el Ejecutivo federal, por conducto de la Secretaría de Desarrollo Social, publicará, en el mes de octubre de cada año, en el Diario Oficial de la Federación, las normas establecidas para necesidades básicas (Zw) y valores para el cálculo de esta fórmula y estimará los porcentajes de participación porcentual (Pek) que se asignará a cada **entidad federativa** .

Artículo 35. Los estados y el **Distrito Federal** distribuirán entre los municipios y las **demarcaciones territoriales** los recursos del Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales, con una fórmula igual a la señalada en el artículo anterior, que enfatice el carácter redistributivo de estas aportaciones hacia aquellos municipios y **demarcaciones territoriales** con mayor magnitud y profundidad de pobreza extrema. Para ello, utilizarán la información estadística más reciente de las variables de rezago social a que se refiere el artículo anterior, publicada por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía. En los casos en que la disponibilidad de información no permita la aplicación de la fórmula antes señalada, se utilizarán las siguientes cuatro variables sumadas y ponderadas con igual peso cada una de ellas:

a) Población ocupada del municipio o **demarcación territorial** que perciba menos de dos salarios mínimos respecto de la población del estado o del **Distrito Federal** en similar condición;

b) Población municipal o **demarcación territorial** de 15 años o más que no sepa leer y escribir respecto de la población del estado o del **Distrito Federal** en igual situación;

c) Población municipal o demarcación territorial que habite en viviendas particulares sin disponibilidad de drenaje conectado a fosa séptica o a la calle, respecto de la población estatal o del **Distrito Federal** sin el mismo tipo de servicio; y

d) Población municipal o demarcación territorial que habite en viviendas particulares sin disponibilidad de electricidad, entre la población del estado o del **Distrito Federal** en igual condición.

Con objeto de apoyar a los estados y al Distrito Federal en la aplicación de sus fórmulas, la Secretaría de Desarrollo Social publicará en el Diario Oficial de la Federación, en los primeros quince días del ejercicio fiscal de que se trate, las variables y fuentes de información disponibles a nivel municipal y de las **demarcaciones territoriales** para cada estado y el **Distrito Federal** .

Los estados y el **Distrito Federal** , con base en los lineamientos anteriores y previo convenio con la Secretaría de Desarrollo Social, calcularán las distribuciones del Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las **Demarcaciones Territoriales** correspondientes a sus municipios y demarcaciones territoriales, debiendo publicarlas en sus respectivos órganos oficiales de difusión a más tardar el 31 de enero del ejercicio fiscal aplicable, así como la fórmula y su respectiva metodología, justificando cada elemento.

Los estados y el Distrito Federal deberán entregar a sus respectivos municipios y **demarcaciones territoriales** los recursos que les corresponden conforme al calendario de enteros en que la federación lo haga a los estados y el **Distrito Federal** , en los términos del penúltimo párrafo del artículo 32 de la presente ley. Dicho calendario deberá comunicarse a los gobiernos municipales y a las **demarcaciones territoriales** por parte de los gobiernos estatales y del **Distrito Federal** publicarse por estos últimos a más tardar el día 31 de enero de cada ejercicio fiscal, en su respectivo órgano de difusión oficial.

Artículo 44. El Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal se constituirá con cargo a recursos Federales, mismos que serán determinados anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación, **sólo para efectos de referencia**, a 1.0 por ciento de la recaudación federal participable a que se refiere el artículo 2º de esta ley, según estimación que de la misma se realice en el propio presupuesto, con base en lo que al efecto establezca la Ley de Ingresos de la Federación para ese ejercicio. La Secretaría de Seguridad Pública formulará a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público una propuesta para la integración de dicho fondo.

Artículo 47-A. El Fondo de Aportaciones para el Apoyo de la Recaudación de Contribuciones Inmobiliarias se determinará anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente con recursos federales por un monto equivalente a 0.35 por ciento de la recaudación federal participable a que se refiere el artículo 2o. de esta ley.

Los montos del fondo a que se refiere este artículo se enterarán mensualmente por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a los Estados y al Distrito Federal de manera ágil y directa.

La distribución del fondo se realizará a las entidades federativas, con base en un coeficiente efectivo que se obtendrá de los coeficientes C2 y C3 a que se refiere el artículo 2o. de esta ley, bajo la siguiente fórmula:

$$CE_{i,t} = \frac{\Delta FGP_{07,t} (0.3C2_{i,t} + 0.3C3_{i,t})}{\sum_i (\Delta FGP_{07,t} (0.3C2_{i,t} + 0.3C3_{i,t}))}$$

Donde:

C2_{i,t} y C3_{i,t} son los coeficientes de distribución del Fondo General de Participaciones de la entidad *i* en el año en que se efectúa el cálculo, a que hace referencia el artículo 2o. de esta ley.

Δfgp07,t es el crecimiento en el Fondo General de Participaciones entre 2007 y el año *t*.

El Fondo de Aportaciones para el Apoyo de la Recaudación de Contribuciones Inmobiliarias tiene como objeto apoyar la modernización del catastro para fortalecer la recaudación de contribuciones a la propiedad inmobiliaria de las entidades federativas, considerando los ingresos inherentes al suelo nacional, como son entre otros la Zofemat, el suelo ejidal y los cuerpos de agua dulce.

Artículo 47-B. El Fondo de Aportaciones para la Atención Preventiva y Correctiva de Problemas de Salud Pública y Adicciones se determinará anualmente con recursos federales por un monto equivalente a 10 por ciento de la recaudación que determine la Ley de Ingresos del ejercicio fiscal correspondiente respecto al impuesto especial sobre producción y servicios (IEPS) relativo a tabacos labrados, bebidas alcohólicas, cervezas y bebidas energéticas, así como concentrados, polvos y jarabes para preparar bebidas energéticas.

$$FS_{i,t} = (.50C_1 + .50C_2)IEPS_{t,Asig}$$

En donde:

$$C_1 = .65 \left(\frac{FA_i}{\sum_i FA_i} \right) + .35 \left(\frac{ExpHTA_i}{\sum_i ExpHTA_i} \right)$$

$$C_2 = \frac{AbDep_i}{\sum_i AbDep_i}$$

Considerando que:

FS_{i,t} corresponde al monto de los recursos con cargo al Fondo de Salud que le corresponde a la entidad federativa *i*, durante el año fiscal *t*.

IEPS_{tAsig} se refiere a la asignación total de recursos que conforman el Fondo de Salud, de acuerdo a lo establecido en este artículo.

FA_i es el número de personas estimadas en la entidad federativa *i*, de 18 a 65 años (adultos), que se considera como fumador activo, conforme a los datos generados en la última Encuesta Nacional de Adicciones.

$ExpHTAi$ es el número de personas estimadas en la entidad federativa i , de 18 a 65 años (adultos), que nunca han fumado y que se encontraron expuestos al humo de tabaco ambiental (HTA), conforme a los datos generados en la última Encuesta Nacional de Adicciones.

$AbDepi$ es el número de personas estimadas en la entidad federativa i , de 18 a 65 años (adultos), que presentan abuso y dependencia al consumo de alcohol, conforme a los datos generados en la última Encuesta Nacional de Adicciones.

El Fondo de Aportaciones para la Atención Preventiva y Correctiva de Problemas de Salud Pública y Adicciones tiene por objeto destinar los recursos que se recauden por concepto del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios aplicable a tabaco, bebidas alcohólicas, bebidas energizantes, así como concentrados, polvos y jarabes para preparar bebidas energizantes, para cubrir los gastos que genera la atención de las enfermedades asociadas con las adicciones de tabaquismo y alcoholismo; gastos derivados de campañas para su prevención; a la inversión en infraestructura física hidráulica en las escuelas públicas; Y a percepciones de los servidores públicos encargados de proporcionar los servicios de salud.

Artículo 47-C. El Fondo de Aportaciones para la Protección y Generación de Empleos con Fomento Económico en los estados y en el Distrito Federal se determinará anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación con recursos por un monto equivalente, sólo para efectos de referencia, al 1.0 por ciento de la recaudación federal participable.

$$FEGEFE_{i,t} = (.20C_1 + .30C_2 + .35C_3 + .15C_4)FAGAFEt$$

En donde:

$$C_1 = \left(\frac{MI_i}{\sum_i MI_i} \right)$$

$$C_2 = \left(\frac{PE_i}{\sum_i PE_i} \right)$$

$$C_3 = \left(\frac{ME_i}{\sum_i ME_i} \right)$$

$$C_4 = \left(\frac{\frac{1}{PIBpc_i}}{\sum_i \frac{1}{PIBpc_i}} \right)$$

Considerando que

$FAGEFEt$ es el total de recursos aportados al fondo para el año fiscal t , conforme lo establecido en este artículo.

FAGEFEi,t son los recursos del Fondo de Aportaciones para la Protección y Generación de Empleos con Fomento Económico que le corresponde a la entidad federativa *i*, durante el año fiscal.

MIi es el número de unidades económicas en la entidad federativa *i* determinadas como Microempresas, con base en el personal ocupado total correspondiente al último Censo Económico elaborado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía y en la estratificación por número de trabajadores establecida en la Ley para el Desarrollo de la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa.

PEi es el número de unidades económicas en la entidad federativa *i* determinadas como pequeñas empresas, con base en el personal ocupado total correspondiente al último Censo Económico elaborado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía y en la estratificación por número de trabajadores establecida en la Ley para el Desarrollo de la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa.

MEi es el número de unidades económicas en la entidad federativa *i* determinadas como medianas empresas, con base en el personal ocupado total correspondiente al último censo económico elaborado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía y en la estratificación por número de trabajadores establecida en la Ley para el Desarrollo de la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa.

PIBpci se refiere al producto interno bruto (PIB) per cápita de la entidad *i*, partiendo de la última información oficial del PIB por entidad federativa dada a conocer por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, así como de la cifra de población que para dicho año haya estimado el Consejo Nacional de Población.

El Fondo de Aportaciones para la Protección y Generación de Empleos con Fomento Económico en los Estados y en el Distrito Federal tiene por objeto destinar los recursos para coinversiones rentables y productivas y al financiamiento o al subsidio a micros y pequeñas industrias; a productores agro-pecuarios; a cooperativas; a encadenamientos productivos y a pequeños comercios del régimen simplificado o a mercados públicos para que compitan contra: las prácticas monopólicas, los oligopolios, los corporativos de importación y las transnacionales de la comercialización.

Este fondo se enterará mensualmente en los primeros seis meses del año a los estados de manera ágil y directa.

La administración y aplicación del fondo en los estados y en el Distrito Federal serán a través de consejos Pro-T-G-E-Empleos, que no implicarán nuevas plazas burocráticas. Estarán integrados con la representación de: el gobierno estatal, universidades, consejos de ciencia o tecnología y organizaciones de los sectores productivos, que puedan sincronizar y armonizar los recursos y las acciones de los gobiernos con los recursos y las acciones de los sectores privado y social.

Artículo 48. ...

...

...

...

...

Las dependencias y entidades de la administración pública federal responsables de distribuir entre las entidades federativas los recursos correspondientes a las Aportaciones Federales a que se refiere el Capítulo V de esta ley, tiene la obligación de publicar, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el Diario Oficial de la Federación el porcentaje, fórmulas y variables utilizadas, así como el monto y el estimado, de ser el caso, que recibirá cada entidad federativa por dichos fondos, para cada ejercicio fiscal a más tardar el 31 de enero del ejercicio de que se trate.

Artículo Séptimo. Se reforman los artículos 63, párrafos primero y último, 64, fracciones II, III, IV y V, 65, fracciones I, II, III, IV, VI, VII y VIII, 66, fracciones I, II y III, 261, 263 y 264; y se **adiciona** un artículo 263 Bis, todos de la **Ley Federal de Derechos**, para quedar como sigue:

Artículo 63. Por el estudio, trámite y resolución de cada solicitud de concesión o asignación minera, se pagarán los derechos que resulten de aplicar una cuota fija de **\$40.00** al número de hectáreas que pretende amparar la solicitud:

Por el estudio, trámite y resolución de cada solicitud de prórroga de concesión minera, se pagará por concepto de derechos la misma cantidad que resulte de aplicar el **criterio** anterior.

Artículo 64. Por el estudio y trámite de las solicitudes relativas al ejercicio de los derechos que prevé la Ley Minera, se pagarán derechos conforme a las siguientes cuotas:

I. (...)

II. Reducción, división, identificación o unificación de superficie \$2,000.00

III. Agrupamiento de concesiones mineras, la incorporación o separación de éstas a uno o más de ellos \$1000.00.

IV. Expedición de duplicado del título de concesión o asignación minera \$500.00.

V. Inscripción en el registro de peritos mineros \$500.00.

Artículo 65. Por el estudio y trámite de actos, contratos o convenios sujetos a inscripción en el Registro Público de Minería, se pagarán derechos conforme a las siguientes cuotas:

I. Inscripción de actos, contratos o convenios relativos a la transmisión de la titularidad de concesiones mineras o de los derechos que de ellas deriven \$1000.00.

II. Cancelación de las inscripciones relativas a los actos, contratos o convenios a que alude la fracción interior \$500.00.

III. Inscripción de sociedades mineras \$2,000.00.

IV. Inscripción de las modificaciones estatutarias de dichas sociedades \$1000.00.

V. (...)

VI. Avisos notariales preventivos \$500.00

VII. Anotaciones preventivas para interrumpir la cancelación de las inscripciones de contratos o convenios sujetos a temporalidad \$500.00.

VIII. Revisión de la documentación que consigne las correcciones o aclaraciones requeridas para la inscripción o cancelación de los actos, contratos o convenios mencionados en las fracciones anteriores \$500.00.

Artículo 66. Por la expedición de planos de la cartografía minera, se pagarán derechos conforme a las siguientes cuotas:

I. Por cada plano a escala 1:50,000 que corresponda a las hojas topográficas del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática \$3,000.00.

II. Por cada porción de las hojas anteriores de 5 minutos de latitud y de longitud \$500.00.

III. Por cada porción a que se refiere la fracción anterior a escala 1:25,000 \$1000.00.

Artículo 261. Para los efectos del artículo 2 de la Ley de Coordinación Fiscal, la recaudación obtenida por el derecho ordinario sobre hidrocarburos, por el derecho especial sobre hidrocarburos para campos en el paleocanal de Chicontepec y por el derecho especial sobre hidrocarburos para campos en aguas profundas, a que se refieren los artículos 254, 257 Ter y 257 Quáter de esta ley, respectivamente, se considerará como recaudación federal participable.

Artículo 262. Están obligadas a pagar los derechos sobre minería que establece este capítulo todas las personas físicas o morales titulares de una concesión o que desarrollen trabajos relacionados con la exploración o explotación de sustancias o minerales sujetos a la aplicación de la Ley Minera.

Artículo 263. Los titulares de concesiones y asignaciones mineras pagarán semestralmente por cada hectárea o fracción concesionada o asignada, el derecho sobre minería, de acuerdo con las siguientes cuotas:

Rango de Superficie (hectáreas) Límites		Años de vigencia Cuotas por hectárea					
		Durante el primer y segundo año	Durante el tercer y cuarto año	Durante el quinto y sexto año	Durante el séptimo y octavo año	Durante el noveno y décimo año	A partir del décimo primer año
Inferior	Superior	Pesos "1"	Pesos "3"	Pesos "5"	Pesos "7"	Pesos "9"	Pesos "11"
1	30	5	7	12	23	51	85
31	100	6	8	13	28	53	90
101	500	7	9	14	27	55	95
501	1,000	8	10	15	29	57	100
1,001	5,000	9	11	16	30	58	105
5,001	50,000	10	12	17	31	59	110
50,001	En adelante	11	13	18	32	60	115

Artículo 263 Bis. Los titulares de concesiones y asignaciones mineras pagarán semestralmente en los meses de enero y julio, el derecho sobre explotación minera, aplicando la tasa de 5 por ciento sobre su producción bruta.

Para la atención del entorno ecológico y la problemática de los municipios donde se encuentren los depósitos minerales, se destinara el 50 por ciento de la recaudación obtenida a las entidades federativas y sus municipios.

El derecho sobre explotación minera al que se refiere el presente artículo, podrá ser acreditable contra el derecho sobre minería al que se refiere el artículo 263. Dicho acreditamiento sólo se efectuará en el ejercicio fiscal en el que se genere, por lo que en ningún caso podrá acreditarse en ejercicios posteriores.

Artículo 264. El derecho sobre minería a que se refiere el artículo 263 de la presente deberá pagarse por adelantado semestralmente en los meses de enero y julio de cada año. La entrega del título de concesión quedará condicionada al pago del semestre en curso o de su parte proporcional. Si este pago o el de cualquiera de los semestres sucesivos no se realizan al inicio del periodo correspondiente, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a través del Servicio de Administración Tributaria informará a la Secretaría de Economía para que proceda a emplazar al concesionario a efecto de que en un término de 60 días subsane la situación, en caso contrario se proceda a la cancelación de la concesión en términos de la Ley Minera y su reglamento.

Artículo Octavo. Se **reforman** los artículos 107, fracción I, incisos b), numeral ii) y último párrafo; se **adiciona** un inciso g) a la fracción VIII del artículo 42; una fracción III al artículo 85; un numeral iv), a la fracción I, inciso b) y párrafos cuarto y quinto en la fracción II del artículo 107, y un último párrafo al artículo 110, todos de la **Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria**, para quedar como sigue:

Artículo 42. ...

I. a VII. ...

VIII. ...

a) a f) ...

g) Durante el proceso de dictaminación del proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación enviado por el Ejecutivo, la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados deberá tomar en cuenta los resultados del Sistema de Evaluación del Desempeño señalados en los artículos 110 y 111 de la presente ley.

IX. ...

...

Artículo 85. ...

I. y II. ...

III. El Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal, se sujetará a lo siguiente:

a) La Secretaría de Educación Pública deberá

i. Conciliar las cifras de matrícula escolar con las entidades federativas y enviar un reporte definitivo a la Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos de la Cámara de Diputados durante el primer semestre de cada año;

ii . Conciliar el número, tipo de plazas docentes, administrativas y directivas, y número de horas, de nivel básico y normal, por escuela, con las entidades federativas, determinando las que cuentan con registro de dicha Secretaría y las que sólo lo tienen en las entidades federativas;

iii . Incluir en su página de Internet la información que sea remitida a la Cámara de Diputados, particularmente respecto a

1. Número y tipo de las plazas docentes, administrativas y directivas existentes, el nombre y la Clave Única de Registro de Población de quienes las ocupan, así como número de horas de nivel básico y normal, por centros de trabajo;

2. Movimientos que se realicen a dichas plazas, tales como altas, bajas y cambios en su situación;

3. Erogaciones realizadas por concepto de servicios personales vinculados a las plazas por centro de trabajo;

4. Relación de trabajadores comisionados por centro de trabajo, identificando el objeto y duración de la comisión;

5. El número y tipo de plaza que ocupan, así como el pago que reciben por concepto de servicios personales, en su caso, y analítico de plazas, tabuladores y catálogos de conceptos de percepciones y deducciones por cada entidad federativa;

iv . Coordinarse con las entidades federativas para que los pagos de nómina se realicen solamente a personal que cuente con Registro Federal de Contribuyentes completo, de acuerdo a las disposiciones aplicables. A solicitud del interesado, siempre que entregue copia del alta en el Registro Federal de Contribuyentes, los pagos no realizados por causa no imputable al personal, deberán serle reintegrados en un plazo no mayor de treinta días;

v. Enviar a la Cámara de Diputados durante el primer semestre de cada año el listado de nombres, plazas y de entidades federativas en las que identifique doble asignación salarial que no sea compatible geográficamente y reportar sobre la corrección de las irregularidades detectadas durante el tercer trimestre de cada año; y

vi. Vigilar el monto de las remuneraciones con cargo al fondo, informando a la Cámara de Diputados los casos en que superen los ingresos promedio de un docente en la categoría más alta del tabulador salarial correspondiente a cada entidad;

b) Las entidades federativas deberán

i. Entregar a la Secretaría de Educación Pública toda la información prevista en el inciso a) de la presente fracción;

ii . Informar trimestralmente a la Secretaría de Educación Pública sobre el número total, nombres y funciones específicas del personal comisionado, así como el periodo de duración de la comisión, y publicar las listas correspondientes en su página de Internet;

iii . Informar trimestralmente a la Secretaría de Educación Pública los pagos realizados durante el período correspondiente por concepto de pagos retroactivos;

c) La Auditoría Superior de la Federación, dentro del marco de sus atribuciones, realizará una auditoría, luego de que haya concluido el ejercicio fiscal, sobre el cumplimiento de las obligaciones establecidas en los incisos a), b) y d) de la presente fracción. La Secretaría de la Función Pública brindará el apoyo que requiera la Auditoría Superior de la Federación. Asimismo, la Secretaría de Educación Pública y las entidades federativas proporcionarán la información y documentación necesarias para la realización de la auditoría, de acuerdo con su ámbito de competencia. Los resultados de la auditoría se enviarán a la Cámara de Diputados a más tardar en el mes de agosto de cada año, y se harán públicos en la página de Internet de la Auditoría Superior de la Federación;

d) Para evitar el mal uso, el desvío o la incorrecta aplicación de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal, la Secretaría de Educación Pública y las entidades federativas se sujetarán al Acuerdo por el que se establecen las disposiciones de la materia, publicado el 26 de febrero de 2009, en el Diario Oficial de la Federación.

...

...

...

Título Sexto

De la Información, Transparencia y Evaluación

Capítulo I

De la Información y Transparencia

Artículo 107. El Ejecutivo federal, por conducto de la secretaría, entregará al Congreso de la Unión información mensual y trimestral en los siguientes términos:

I. (...)

a) y b) (...)

i) (...)

ii) La evolución de los ingresos tributarios y no tributarios, especificando el desarrollo de los ingresos petroleros y los no petroleros; la situación respecto a las metas de recaudación y una explicación detallada de la misma, así como el comportamiento de las participaciones federales para las entidades federativas. **El desglose deberá permitir conocer el comportamiento de cada impuesto, por tipo y por tamaño de contribuyente, por tratamiento fiscal y por sector de actividad, en los siguientes términos generales:**

A. Contribuyentes y aportación. En cada apartado proporcionar: universo de contribuyentes obligados, número de contribuyentes que presentó declaración y recaudación neta (menos devoluciones efectuadas en el periodo).

1. *Personas morales*

1.1. Grandes contribuyentes, por sector de actividad

1.1.1. IVA

1.1.2. ISR propio

1.1.3. ISR retención de impuestos

1.1.4. Otros

1.2. Régimen normal, por sector de actividad y, a su vez, por rangos de ingresos

1.2.1. IVA

1.2.2. ISR propio

1.2.3. ISR retención de impuestos

1.2.4. Otros

1.3. Régimen maquila-Immex por sector de actividad y, a su vez, por rangos de ingresos

1.3.1. IVA

1.3.2. ISR propio

1.3.3. ISR retención de impuestos

1.3.4. Otros

1.4. Régimen simplificado: transporte, por rangos de ingresos

1.4.1. IVA

1.4.2. ISR propio

1.4.3. ISR retención de impuestos

1.4.4. Otros

1.5. Régimen simplificado: campo, por rangos de ingresos

1.5.1. IVA

1.5.2. ISR propio

1.5.3. ISR retención de impuestos

1.5.4. Otros

2. *Personas físicas*

2.1. Régimen intermedio. Personas físicas con actividad empresarial, por sector de actividad y rangos de ingresos

2.1.1. IVA

2.1.2. ISR propio

2.1.3. ISR retención de impuestos

2.1.4. Otros

2.2. Sueldos y salarios

2.2.1. IVA

2.2.2. ISR

2.2.3. Otros

3. *Régimen pequeños contribuyentes* por sector de actividad y rangos de ingresos

3.1.1. IVA

3.1.2. ISR

3.1.3. Otros

B. Estímulos, devoluciones y crédito. Siguiendo el mismo esquema se deberá presentar el comportamiento de los estímulos y las devoluciones de impuestos efectuadas en el periodo correspondiente al informe

C. Proporcionará un informe sobre la contribución fiscal del ejercicio y número de contribuyentes en otros tratamientos especiales, como

1. *Recintos fiscales especializados* . Número de empresas, otros contribuyentes, tamaño y sector de actividad.

1.1. IVA

1.2. ISR Propio

1.3. ISR Retención de impuestos

1.4. Otros

2. *Contribuyentes amparados bajo los acuerdos para evitar la doble tributación, por separado, personas morales y personas físicas* . Número de contribuyentes, tamaño y sector de actividad:

2.1. Nacionales

2.1.1. Operaciones en territorio nacional

2.1.1.1. IVA

2.1.1.2. ISR propio

2.1.1.3. ISR retención de impuestos

2.1.1.4. Otros

2.1.2. Operaciones en el exterior

2.1.2.1. ISR propio

2.1.2.2. Otros

2.2. Extranjeros con operaciones en México

2.2.1. Operaciones en territorio nacional

2.2.1.1. IVA

2.2.1.2. ISR propio

2.2.1.3. ISR retención de impuestos

3. *Contribuyentes amparados bajo los esquemas de consolidación* . Por número de contribuyentes y sector de actividad:

3.1. IVA

3.2. ISR enterado y diferido

3.3. ISR retención de impuestos

3.4. Otros

Asimismo, deberán reportarse los juicios ganados y perdidos por el Servicio de Administración Tributaria, el Instituto Mexicano del Seguro Social y el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, en materia fiscal y de recaudación; así como el monto que su resultado representa de los ingresos y el costo operativo que implica para las respectivas instituciones y en particular para el Servicio de Administración Tributaria. Este reporte deberá incluir una explicación de las disposiciones fiscales que causan inseguridad jurídica para el gobierno federal.

Los tribunales competentes estarán obligados a facilitar a las instituciones citadas la información que requieran para elaborar dichos reportes; y

iii) ...

iv) En el primer informe de cada año deberá proporcionar información relacionada con el comportamiento en el ejercicio anual inmediato anterior, de las diferentes clasificaciones y tratamientos fiscales especiales: grandes contribuyentes, sector primario, transporte, maquila-Immex, inversión extranjera, doble tributación, recintos fiscales especializados, repecos y los que se encuentren vigentes, que incluyan por lo menos para cada uno: número de contribuyentes beneficiados, recaudación aportada por tipo de impuesto por separado – ISR personas morales, personas físicas y retención de impuestos, IVA, otros, incluyendo seguridad social–, empleos generados, balanza comercial.

La información que la Secretaría proporcione al Congreso de la Unión deberá ser completa y oportuna. Dicha información se pondrá a disposición de la población en los sitios de Internet de la Secretaría y del SAT, así como las series históricas disponibles de las variables incluidas en este artículo, por lo menos en formato Excel. En caso de incumplimiento procederán las responsabilidades que correspondan.

II. ...

...

...

...

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público mediante convenio con cada una de las entidades federativas, deberá realizar anualmente un estudio en el que se muestre un diagnóstico integral de la situación de las haciendas públicas estatales y municipales, así como diversas propuestas para el fortalecimiento de las haciendas públicas de los tres órdenes de gobierno, que tengan como objetivos fundamentales dar mayor eficiencia al

uso de los recursos públicos y hacer más eficaz el impacto de dichos recursos en la población. Para la realización de dicho estudio, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público deberá seguir los lineamientos técnicos que establezca la Comisión de Hacienda y Crédito Público de la Cámara de Diputados antes del 15 de febrero de cada año.

La realización del estudio a que se refiere el párrafo anterior será responsabilidad de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y deberá publicarse en la página de Internet de dicha Secretaría, así como entregarse a la Cámara de Diputados a más tardar el último día del mes de mayo de cada año.

...

Capítulo II

De la Evaluación

Artículo 110. La Secretaría...

...

...

En materia de ingresos se evaluará el costo-beneficio de los diferentes tratamientos fiscales especiales: sector primario, transporte, maquila-Immex, inversión extranjera, doble tributación, recintos fiscales especializados, repecos y los que se encuentren vigentes, que consideren el beneficio que reciben la población, la economía y las finanzas públicas por aplicar cada uno de esos tratamientos fiscales especiales.

Artículo Noveno. Se **adiciona** un segundo párrafo a los artículos tercero y undécimo transitorios de la **Ley del Seguro Social** publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de diciembre de 1995, para quedar como sigue:

Artículo Tercero Transitorio. (...)

El límite máximo salarial para el otorgamiento de las pensiones a que se refiere el párrafo anterior, cual sea la ley por cuyos beneficios opte el trabajador, será de veinticinco salarios mínimos generales vigentes en el Distrito Federal a la fecha de tal otorgamiento. Este límite máximo salarial se aplicará a partir del primero de julio de 1997.

Artículo Undécimo Transitorio. (...)

El límite máximo salarial para el otorgamiento de las pensiones a que se refiere el párrafo anterior, cual sea la ley por cuyos beneficios opte el trabajador, será de veinticinco salarios mínimos generales vigentes en el Distrito Federal a la fecha de tal otorgamiento. Este límite máximo salarial se aplicará a partir del primero de julio de 1997.

Transitorios

Primero. El presente decreto entrará en vigor el 1 de enero de 2012.

Segundo. Los decretos emitidos por el Ejecutivo federal mediante los cuales haya autorizado o determinado algún régimen fiscal dejarán de tener efectos a partir de la entrada en vigor del presente decreto.

Tercero. La Cámara de Diputados, en el PEF para el Ejercicio Fiscal de 2012 y subsecuentes deberá asignar los recursos necesarios para que el IMSS cubra puntualmente las pensiones a que se refiere el presente decreto con el límite salarial máximo de veinticinco salarios mínimos generales vigentes en el Distrito Federal, en apego al artículo duodécimo transitorio de la Ley del Seguro Social vigente.

Cuarto. El Congreso de la Unión deberá aprobar las leyes y, en su caso, las reformas legales que sean necesarias para dar cumplimiento a lo dispuesto en la fracción XXVIII-B del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del presente decreto, a más tardar en un plazo de un año, contado a partir de la fecha de su entrada en vigor.

Quinto. Las disposiciones jurídicas que contravengan o se opongan a la presente reforma quedan derogadas.

Nota

* Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 2843-V, jueves 10 de septiembre de 2009. Iniciativa de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones fiscales, remitida por el Ejecutivo federal, "Exposición de motivos, A. Propuestas para 2010 en materia del impuesto sobre la renta, 3. Régimen de consolidación fiscal".

Sede de la Comisión Permanente, a 24 de agosto de 2011.

Diputados: Vidal Llerenas Morales, Leticia Quezada Contreras, Armando Ríos Piter, José Narro Céspedes, Samuel Herrera Chávez.

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Agosto 24 de 2011.)

QUE REFORMA EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL INCISO C) DE LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, RECIBIDA DEL DIPUTADO JESÚS MARÍA RODRÍGUEZ HERNÁNDEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI, EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 24 DE AGOSTO DE 2011

El suscrito, Jesús María Rodríguez Hernández, diputado 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, numeral 1, fracción 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 modifica el segundo párrafo del inciso c) de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Planteamiento del problema

El federalismo es un sistema de organización política, surgido de la secuencia de artículos de Hamilton, Madison y Jay, que parte de las formas de organización locales básicas, para construir un estado.

Bajo esta forma de organización, los poderes locales como elemento primigenio son la base de la organización y en tal sentido hay un profundo respeto por el derecho originario emanado de ellos y el resto de la organización se va construyendo en su entorno.

Este sistema de organización, fue adoptado por nuestra nación en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, al establecer en su artículo 40, la vocación de república representativa, democrática y federal.

Esta estructura adoptada por nuestro país, lucha sin embargo contra una vocación centralista, tomada de nuestra herencia como colonia, en el que las decisiones emanadas de un poder por encima de la organización política local, dejaron reminiscencias y secuelas.

Ello explica el porqué en nuestro país hasta hace muy poco algunos servicios públicos como la educación o la salud, dependían casi por completo de la federación y sólo recientemente se inició su “descentralización” funcional y operativa hacia los estados de la federación.

Esta ola de renovación del federalismo, no podrá prosperar en el ámbito administrativo si no se acompaña con un federalismo hacendario, que implique respetar y fortalecer el poder recaudador del municipio y de las entidades federativas para poder afrontar los compromisos que se derivan de los servicios como la educación y la salud ya enunciados, pero también de otros más como seguridad, electrificación y agua potable cuyo punto crítico está a la vista.

En ese sentido resultará importante que a la par de la “cesión” de las obligaciones se fortalezcan las capacidad de captación económica, materia que es el tema central de la presente.

La redacción actual del segundo párrafo del inciso c) de la fracción IV del artículo 115 constitucional, concede exención al pago del impuesto predial a “...los bienes de dominio público de la federación de los estados o los Municipios cuando son utilizados por particulares, bajo cualquier título para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público”.

La aplicación de este “régimen de excepción” ha ocasionado:

Trato privilegiado a las entidades y particulares que bajo cualquier título utilizan inmuebles sujetos al régimen de dominio público de la Federación, establecidos en territorio municipal que consiste en el privilegio de no pagar el impuesto predial en perjuicio del municipio.

Impacto desfavorable en el régimen interno de autonomía y autosuficiencia económica del municipio; porque le impide disponer de la totalidad de los recursos provenientes de ese impuesto, para el cumplimiento de las funciones y servicios públicos a su cargo en términos de lo dispuesto por las fracciones III y IV del artículo 115 constitucional.

Contradicción con los principios de generalidad, obligatoriedad, destino del gasto, proporcionalidad y equidad, establecidos en el artículo 31, fracción IV, constitucional en materia tributaria.

Antinomia con lo dispuesto en los artículos 14 de la Ley General de Bienes Nacionales y 2o. del Código Fiscal de la Federación, ya que derivado de las potestades a los estados para establecer sus propias tarifas y métodos de recaudación se origina una heterogeneidad en las formas de cobro del impuesto predial.

Argumentos

Aun cuando la Constitución reconoce al municipio como un órgano de poder, el texto constitucional presenta carencias que no han sido superadas.

Las reformas constitucionales más importantes en materia de fortalecimiento del federalismo municipal fueron:

- La del 3 de febrero de 1983, que estableció –entre otras cosas– la autonomía jurídica de los ayuntamientos, los servicios públicos que corresponden directamente a los ayuntamientos, la “esfera económica mínima” de los municipios, la enumeración de sus ingresos, la regularización de la representación proporcional en los ayuntamientos y de las relaciones laborales con sus trabajadores.
- La reforma del 23 de diciembre de 1999, que incorpora el reconocimiento del municipio como ámbito de gobierno, fortalece su autonomía jurídica y sus facultades en materia de servicios públicos e ingresos municipales.
- La reforma del 24 de agosto del 2009, que incorpora la potestad de las legislaturas de los estados para aprobar las leyes de ingresos de los municipios, revisar y fiscalizar sus cuentas públicas.

Con estas reformas constitucionales el municipio incorpora una facultad económica mínima para establecer que su hacienda pública se administre libremente de los rendimientos de los bienes que les pertenecen, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establecen en su favor y le permitió además, el libre manejo patrimonial y hacendario de los ayuntamientos.

Esta estructura del diseño constitucional, choca con el dique ya señalado de la exención impositiva predial en perjuicio de la hacienda municipal.

Aun cuando el texto constitucional del artículo 31, fracción IV, inciso c), alude a los “...bienes de dominio público de la federación, de los estados o los municipios...” en la especie, se trata de los bienes inmuebles que albergan a los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal que componen la administración paraestatal y los organismos desconcentrados que forman parte de la administración pública centralizada, de acuerdo con lo establecido por los artículos 1º tercer párrafo, 2o. y 3o. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Respecto de la incorporación al régimen de dominio público de la federación, la Ley General de Bienes Nacionales, establece lo siguiente:

Artículo 6. Están sujetos al régimen de dominio público de la federación:

I. a V. ...

VI. Los inmuebles federales que estén destinados de hecho o mediante un ordenamiento jurídico a un servicio público y los inmuebles equiparados a éstos conforme a esta ley;

VII. Los terrenos baldíos, nacionales y los demás bienes inmuebles declarados por la ley inalienables e imprescriptibles;

VIII. a X. ...

XI. Los inmuebles que formen parte del patrimonio de los organismos descentralizados de carácter federal;

XII. Los bienes que hayan formado parte del patrimonio de las entidades que se extingan, disuelvan o liquiden, en la proporción que corresponda a la federación;

XIII. a XIX. ...

XX. Cualesquiera otros bienes muebles e inmuebles que por cualquier vía pasen a formar parte del patrimonio de la Federación, con excepción de los que estén sujetos a la regulación específica de las leyes aplicables, y

XXI. Los demás bienes considerados del dominio público o como inalienables e imprescriptibles por otras leyes especiales que regulen bienes nacionales.

Por cuanto al régimen jurídico de la concesión para explotar, aprovechar o usar un bien del dominio público, en aquellos bienes donde el Estado tiene especial interés en ejercer su potestad para regular su uso, aprovechamiento, asegurar su preservación o explotación racional o la prestación de un servicio, en los hechos tiene un fin lucrativo, de manera que la exención respecto de ese inmueble no tiene justificación, por las siguientes razones:

A. El impuesto predial es una contribución que grava la propiedad o posesión inmobiliaria, por consiguiente obliga a su cumplimiento a quien lo detenta; los fines administrativos o propósitos distintos a los de su objetivo público, los realiza el particular, el inmueble sobre el cual se lleva a cabo la actividad administrativa o lucrativa, es la obra civil incorporada al suelo propiedad municipal y por tanto sujeta un registro catastral en los mismos términos que el resto de los

inmuebles ahí asentados, que sí tributan el impuesto predial y que se ven beneficiados de los servicios públicos municipales.

B. Los principios constitucionales de proporcionalidad y la equidad en la captación de contribuciones quedan en entredicho al comparar la facultad municipal para cobrar el impuesto predial frente a la facultad del gobierno federal para exigir el pago del IVA en sus adquisiciones, contratos e Impuesto sobre la Renta como el caso CFE o Pemex o el IMSS respecto del impuesto sobre nómina.

Al respecto el artículo 31 constitucional establece como obligaciones de los mexicanos: “...contribuir para los gastos públicos, así de la federación como del Distrito Federal o del estado y municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes...”

C. El artículo 14 de la Ley General de Bienes Nacionales establece que: “...las entidades o los particulares que, bajo cualquier título, utilicen inmuebles sujetos al régimen de dominio público de la Federación en fines administrativos o con propósitos distintos a los de su objeto público, estarán obligados a pagar las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria...”.

D. Respecto del pago de las contribuciones a que se refiere el artículo anterior, el Código Fiscal de la Federación establece lo siguiente:

Artículo 2o. Las contribuciones se clasifican en impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos, las que se definen de la siguiente manera:

I. Impuestos son las contribuciones establecidas en ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentran en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma y que sean distintas de las señaladas en las fracciones II, III y IV de este Artículo.

...

...

IV. Derechos son las contribuciones establecidas en Ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados u órganos desconcentrados cuando en este último caso, se trate de contraprestaciones que no se encuentren previstas en la Ley Federal de Derechos...”

Eliminar el régimen de exención establecido en el texto constitucional permitirá establecer que están obligados al pago del impuesto predial la propiedad raíz de los inmuebles del dominio público de la Federación como las sedes de los poderes federales y locales, los inmuebles utilizados por empresas paraestatales como Pemex, Comisión Federal de Electricidad, Procuraduría Federal del Consumidor, Servicio de Administración Tributaria, Telmex, Comisión Nacional del Agua, Liconsa, Instituto Federal Electoral, bienes inmuebles destinados a la explotación minera, las redes telefónicas, servicios públicos concesionados, como terminales de ferrocarriles, puertos aéreos y marítimos del país, entre otros, donde la federación no es sujeto pasivo del impuesto, sino el particular que bajo el régimen de concesión obtiene un lucro.

Al disponer de mayores recursos por concepto del impuesto predial, el municipio fortalecerá el cumplimiento de sus funciones y servicios públicos en términos del artículo 115 constitucional fracciones III y IV, ya que este impuesto es el segundo más importante en la recaudación municipal después de las aportaciones federales.

De acuerdo con datos del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, durante 2008 el impuesto predial aportó 14 mil 454 millones de pesos lo que representa más de la mitad de los impuestos recaudados y con más de una cuarta parte del total de los ingresos propios que sostienen a los ayuntamientos.

Modificar el régimen de exención en los términos planteados permitirá fortalecer la hacienda pública municipal, ya que la recaudación por concepto del impuesto predial de los bienes de dominio público de la Federación equivaldría a 20 mil 739 millones de pesos, de los cuales 17 mil 973 millones de pesos resultarán de la recaudación derivada de los bienes de dominio público de la federación, hasta hoy exentos.¹

Modificar el régimen de excepción permitirá cumplir con el principio de legalidad de los impuestos y tributos, en términos de lo dispuesto por los artículos 31 fracción IV constitucional, en relación con los artículos 14 de la Ley General de Bienes Nacionales y 2o. del Código Fiscal de la Federación.

Para lograrlo se propone reformar la fracción IV del artículo 115 a fin de modificar el régimen de excepción al pago del impuesto predial, de modo que solo prevalezca ese beneficio para los bienes del dominio público considerados de uso común destinados a la educación y salud.

De aprobarse la iniciativa en estos términos quedará incorporado en el texto constitucional las causas de interés público que justifiquen la exención al pago del impuesto predial cuando se trate exclusivamente de inmuebles destinados a la educación y salud, a fin de que los demás bienes de dominio público de la federación contribuyan al pago del impuesto predial, que hasta hoy día no lo hacen.

Por lo expuesto y fundado, acudo a ésta soberanía para presentar la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforma el segundo párrafo del inciso c) de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único. Se reforma el segundo párrafo del inciso c) de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 115. Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

I. a III. ...

IV. ...

a) ...

b) ...

c) ...

Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c) ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona alguna respecto de dichas contribuciones. **Las contribuciones que establezcan las legislaturas de los estados sobre los bienes de dominio público de la Federación a cargo de los poderes de la unión, los organismos autónomos federales, los particulares y los organismos y empresas públicos o privados, a las que se refieren los inciso a) y c) de esta fracción, tendrán como límite máximo el que fije el congreso del estado.** Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la federación, de los estados, de los municipios y de las instituciones públicas, **destinados a la educación, la cultura, la investigación y a la salud.**

...

Transitorios

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

Nota

1 Valoración del impacto recuadorio . Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. Estudio. 24 de marzo del 2011.

Ciudad de México, Distrito Federal a 24 de agosto del 2011.

Diputado Jesús María Rodríguez Hernández (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Agosto 24 de 2011.)

QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, RECIBIDA DEL DIPUTADO JAIME CÁRDENAS GRACIA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PT, EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 24 DE AGOSTO DE 2011

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, y 78, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, somete a consideración del pleno de la Comisión Permanente, para los efectos constitucionales y legales correspondientes, la siguiente iniciativa elaborada por un grupo de ciudadanos

Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Exposición de Motivos

Antecedentes

Las reformas electorales de 1990, 1994, y 1996 generaron en México las condiciones elementales para la transición hacia un sistema democrático; un sistema en el que, como lo define el politólogo Adam Przeworski, los partidos políticos pierden elecciones. Esto es, las elecciones son periódicas y justas; y en estricto sentido, todas las fuerzas en competencia tienen una probabilidad positiva de ganar la elección. Los cambios introducidos por esta serie de reformas desembocó en la pérdida de mayoría legislativa en 1997 por parte del hasta entonces partido hegemónico y en la alternancia en la Presidencia de la República en el año 2000.

El fin de esas reformas era ese y lo cumplieron. No obstante, en la construcción de un sistema que generara certidumbre sobre los procesos electorales y equidad entre partidos políticos, se sacrificaron elementos centrales a la vida democrática: pluralidad, competencia y ciudadanía participativa.

La conexión entre lo que entendemos por democracia y representatividad; entre lo que entendemos por representatividad y rendición de cuentas; y entre representantes y ciudadanos nace y muere al momento de emitir el voto, nunca más en la toma de decisiones públicas y en el ejercicio del gobierno el ciudadano vuelve a participar. Si, como concluye la ciencia política, el vínculo entre democracia y representación existe gracias al voto que premia y castiga, entonces el sistema político mexicano ha negado esa herramienta indispensable a sus ciudadanos.

Esta restricción incide no sólo en la efectividad política de los mexicanos, sino en el proceso de la toma de decisiones. Compartimos la preocupación de quienes consideran prioritario que se generen incentivos para la formación de mayorías legislativas y acuerdos. Justamente por esa preocupación es que identificamos en una reforma política que ciudadanice los procesos de adopción de decisiones como una solución.

En primer lugar, si fortalecemos el nexo entre representantes y representados, y modificamos por tanto, los criterios bajo los cuales los legisladores definen su voto, se abre la puerta para la formación de mayorías flexibles y orgánicas. En segundo lugar, un crecimiento en la pluralidad en

el Congreso reforzaría este cambio y obligaría a la construcción de acuerdos y mayorías deliberativas, no artificiales.

Ese segundo aspecto va en contra de la conclusión compartida por actores políticos y expertos, según la cual, un sistema presidencial es incompatible con la pluralidad política, en tanto que no genera incentivos para la formación de coaliciones legislativas, implica la ocurrencia sistemática de gobiernos divididos, y por tanto, parálisis e ingobernabilidad. Este camino causal fue establecido por el politólogo Juan Linz, y apoyado en los trabajos de Scott Mainwaring sobre América Latina.

Aunque persuasivo, el argumento carece de respaldo empírico. En un trabajo publicado en 2004¹ los politólogos José Antonio Cheibub, Adam Przeworski y Sebastián Saiegh analizaron cuantitativamente la ocurrencia de coaliciones y parálisis legislativas en democracias entre 1946 y 1999, y concluyeron que “coaliciones de gobierno ocurren en más de la mitad de las situaciones en las que un presidente no tiene una mayoría, que los gobiernos de minoría no son menos exitosos legislativamente que los gobiernos con coaliciones mayoritarias en ambos sistemas (presidenciales y parlamentarios), y que el estatus de coaliciones del gobierno no tiene impacto alguno en la sobrevivencia del sistema democrático en ambos sistemas. Por tanto, sea lo que sea que esté mal con el presidencialismo, no se debe a la formación de coaliciones”.

Esta conclusión fue confirmada y ampliada en 2007 por José Antonio Cheibub, en su libro *Presidentialism, Parliamentarism and Democracy*. El politólogo concluye que el camino causal establecido por Linz carece de evidencia, y que los sistemas presidenciales son perfectamente compatibles con altos niveles de pluralidad legislativa, que ni reducen la probabilidad de formación de mayorías legislativas, ni derivan en parálisis e ingobernabilidad.

Así, creemos que quienes proponen reducir pluralidad y crear mecanismos artificiales para la formación de mayorías legislativas rígidas, recetan una medicina amarga para una enfermedad que no existe.

Así, el eje orientado al plantear una reforma política en México no debe de ser construir mayorías, sino qué tipo de mayorías queremos. En esta iniciativa optamos por la formación de mayorías legislativas deliberativas, plurales, flexibles y que respondan a las preferencias de los ciudadanos y a la evaluación que éstos hagan del trabajo de sus representantes.

En suma, esta iniciativa está diseñada para que el sistema político mexicano sea el encuentro afortunado entre pluralidad, gobernabilidad y representatividad. Una democracia que garantice la equidad electoral, pero no a costa de la competencia entre fuerzas, la incidencia ciudadana y la rendición de cuentas.

Democracia participativa: pluralidad, gobernabilidad y representatividad

Reelección

Mientras no pongamos en manos de los ciudadanos la evaluación y las consecuencias del ejercicio público, no tendremos un sistema representativo. Asimismo, negaremos la existencia de legisladores profesionales y que definan sus preferencias en política pública bajo otros criterios además del dictado de su dirigencia partidista.

La reelección legislativa es un elemento indispensable para la formación de mayorías temáticas flexibles y orgánicas; en tanto que provee un mayor espacio decisional a legisladores, en cuyos

cálculos políticos entrará la evaluación de su distrito o estado sobre su trabajo legislativo. Además, bajo un sistema que permita la reelección consecutiva, se incrementan la oferta y demanda de información pública, aspecto central en la conexión entre representatividad y rendición de cuentas.

Algo similar ocurre en los gobiernos municipales. Si abrimos la posibilidad de mantenerse en el cargo por más de un periodo, abrimos la competencia local (dentro y entre partidos), al tiempo que se generan incentivos para el diseño e implementación de políticas públicas participativas y de largo plazo.

En el caso de diputados y senadores la reelección se limitará a tres y dos periodos respectivamente. Asimismo, se buscará garantizar en las leyes reglamentarias que su trabajo legislativo no les genere una ventaja comparativa injusta respecto de sus contrincantes.

Para presidentes municipales creemos en un límite de tres periodos consecutivos. Ello permite simultáneamente tener los beneficios públicos de la reelección, al tiempo que frena la prolongación en el poder por el uso inequitativo de recursos públicos.

Candidaturas independientes

Restringir el acceso al poder a partidos políticos reduce de facto el potencial de pluralidad política. Las candidaturas independientes garantizan el acceso a la competencia a actores con una diversidad enriquecedora de plataformas y posiciones, además de ampliar sustancialmente la competencia electoral. Así, sus beneficios se extienden a todo el proceso electoral, independientemente de su éxito en las urnas.

Se deben permitir candidaturas independientes a todos los puestos de elección pública. La inclusión de esta figura deberá incluir en su regulación secundaria modificaciones que doten a los candidatos independientes de condiciones equitativas para competir en los procesos electorales en los temas de financiamiento y acceso a medios al tiempo que les impongan restricciones equiparables a las de las candidaturas partidarias en todos los ámbitos.

Mecanismos de democracia participativa

a. Consulta popular

Si bien una democracia lo es en tanto que el proceso electoral define, mediante contiendas justas, a los ganadores que asumirán el cargo por el que contendieron; mientras que los perdedores optan por volver a competir bajo las mismas reglas bajo las cuales perdieron; los mecanismos de participación e incidencia ciudadanas no están limitados a la elección de representantes.

Someter a consulta ciudadana (bajo las figuras de plebiscito y referéndum) temas legislativos y de política pública, incentiva la participación de ciudadanos sobre temas específicos, al tiempo que permite potencialmente romper parálisis legislativas, aunque por supuesto, estos mecanismos de participación son mecanismos adicionales a los ya existentes de representación política.

Consideramos que la consulta popular puede ocurrir a solicitud del presidente de la República, una proporción de los miembros de las dos Cámaras del Congreso, así como de los propios ciudadanos, con el respaldo del 2 por ciento de los inscritos en la lista nominal del proceso electoral federal inmediato anterior. En los primeros dos casos, y dado que se trata de una decisión vinculante, se

requerirá para su procesamiento la aprobación de una mayoría relativa de los miembros presentes en ambas cámaras legislativas.

Del mismo modo, se requerirá de un requisito mínimo de participación ciudadana a partir del cual los resultados de la consulta serán efectivamente vinculantes. No se permitirá la realización de consultas populares sobre los siguientes temas: electoral, ingresos y gastos del Estado, seguridad nacional y organización, funcionamiento y disciplina de las Fuerzas Armadas.

Finalmente, por razones logísticas y presupuestales, así como para insertar en las contiendas electorales federales temas específicos, las consultas populares deberán concurrir con la jornada electoral federal. El cómputo y publicación de resultados de las consultas será facultad exclusiva del Instituto Federal Electoral.

b. Iniciativa ciudadana

El artículo 71 constitucional excluye explícitamente a los ciudadanos de la posibilidad de presentar directamente iniciativas de ley ante el Congreso, facultad actualmente limitada al presidente de la República, los legisladores federales y los Congresos locales.

Consideramos necesario para elevar la participación e incidencia de los ciudadanos que se les permita, vía modificaciones a los artículos 35 y 71 constitucional, presentar directamente y sin mediación de ningún actor político, la presentación de iniciativas de ley ante el Congreso federal, que tendrán un sentido preferente y deberán ser discutidas y votadas dentro del periodo legislativo en el que fueron presentadas y desahogarse en el menor plazo posible.

Se requerirá el respaldo del 0.25 por ciento de la lista nominal para la presentación de tales iniciativas, cuyo cumplimiento será revisado exclusivamente por el Instituto Federal Electoral.

Estamos convencidos que este mecanismo elevará potencialmente la participación ciudadana en la formulación de leyes y en la implementación de las mismas a través de políticas públicas, al tiempo que podrá introducir al Congreso nuevos temas. Asimismo, permitirá que las iniciativas sean realizadas por especialistas en los temas de éstas, con un mayor grado de conocimiento de las necesidades y especificaciones puntuales de los mismos.

Proyecto de

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

Artículo Único. Se reforman: El párrafo primero y la fracción II del artículo 35; la fracción III del artículo 36; el artículo 59; el antepenúltimo párrafo del artículo 71; la fracción XXVI del artículo 73; el segundo párrafo de la fracción II y el inciso e) de la fracción IV del artículo 116. **SE ADICIONAN:** Las fracciones IV VI VII y VIII al artículo 35; una fracción IV y dos párrafos finales al artículo 71; una fracción XXIX-P al artículo 73; un último párrafo a la fracción II del artículo 116, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 35. Son derechos del ciudadano:

I. ...

II. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, sea como candidato postulado por un partido político o de forma independiente, con los requisitos, condiciones y términos que determine la ley;

III. ...

IV. Tomar las armas en el Ejército o Guardia Nacional, para la defensa de la República y de sus instituciones, en los términos que prescriban las leyes;

V. ...

VI. Poder ser nombrado para cualquier empleo o comisión del servicio público, teniendo las calidades que establezca la ley;

VII. Iniciar leyes, en los términos y con los requisitos que señalen esta Constitución y la Ley del Congreso. El Instituto Federal Electoral tendrá las facultades que en esta materia le otorgue la ley y

VIII. Votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional, las que se sujetarán a lo siguiente:

1o. Serán convocadas por el Congreso de la Unión a petición de:

a) El presidente de la República;

b) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de cualquier de las cámaras del Congreso de la Unión; o

c) Los ciudadanos, en un número equivalente, al menos, al dos por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores, en los términos que determine la ley.

Con excepción de la hipótesis prevista en el inciso c) anterior, la petición deberá ser aprobada por la mayoría de cada cámara del Congreso de la Unión.

2o. Cuando la participación total corresponda, al menos, al cuarenta por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores, el resultado será vinculatorio para los poderes Ejecutivo y Legislativo federales y para las autoridades competentes;

3o. No podrán ser objeto de consulta popular la restricción de los derechos humanos reconocidos por esta Constitución; los principios consagrados en el artículo 40 de la misma; la materia electoral; los ingresos y gastos del Estado; la seguridad nacional y la organización, funcionamiento y disciplina de la Fuerza Armada permanente. La Suprema Corte de Justicia de la Nación resolverá, previo a la convocatoria que realice el Congreso de Unión, sobre la constitucionalidad de la materia de la consulta;

4o. El Instituto Federal Electoral tendrá a su cargo, en forma directa, la verificación del requisito establecido en el inciso c del apartado 1º de la presente fracción, así como la organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados;

50. La consulta popular se realizará el mismo día de la jornada electoral federal;

60. Las resoluciones del Instituto Federal Electoral podrán ser impugnadas en los términos de lo dispuesto en la fracción VI del artículo 41, así como de la fracción III del artículo 99 de esta Constitución; y

70. Las leyes establecerán lo conducente para hacer efectivo lo dispuesto en la presente fracción.

Artículo 36. ...

I. y II. ...

III. Votar en las elecciones y en las consultas populares, en los términos que señale la ley;

IV. y V. ...

Artículo 59. Los senadores y diputados al Congreso de la Unión **podrán ser reelectos en forma inmediata; los primeros hasta por un periodo adicional y los segundos hasta por dos. Cumplido lo anterior los diputados o senadores propietarios no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes.**

Artículo 71. ...

I. ...

II. A los diputados y senadores al Congreso de la Unión;

III. ...

IV. A los ciudadanos en un número equivalente, al menos, al cero punto veinticinco por ciento de la lista nominal de electores, en los términos que señale la Ley del Congreso.

La ley determinará el trámite que deba darse a las iniciativas.

Artículo 73. ...

I. a XXIX-O. ...

XXIX-P. Para legislar sobre iniciativa ciudadana y consultas populares.

XXX. (...)

Artículo 116. ...

...

I. ...

II. El número de representantes en las Legislaturas de los Estados será proporcional al de habitantes de cada uno; pero, en todo caso, no podrá ser menor de siete diputados en los Estados cuya población no llegue a 400 mil habitantes; de nueve, en aquellos cuya población exceda de este número y no llegue a 800 mil habitantes, y de 11 en los Estados cuya población sea superior a esta última cifra.

Cuando así lo disponga la Constitución respectiva, los diputados de las legislaturas de los estados podrán ser reelectos en forma inmediata hasta por dos periodos adicionales. Cumplido lo anterior, los diputados propietarios no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes. Cada periodo de mandato será de tres años.

Las legislaturas de los estados se integrarán con diputados elegidos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en los términos que señalen sus leyes;

Corresponde a las legislaturas de los estados la aprobación anual del presupuesto de egresos correspondiente. Al señalar las remuneraciones de servidores públicos deberán sujetarse a las bases previstas en el artículo 127 de esta Constitución.

...

Las legislaturas de los estados contarán con entidades estatales de fiscalización, las cuales serán órganos con autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que dispongan sus leyes. La función de fiscalización se desarrollará conforme a los principios de posterioridad, anualidad, legalidad, imparcialidad y confiabilidad.

...

Las legislaturas de los estados regularán los términos para que los ciudadanos puedan presentar iniciativas de ley ante el respectivo Congreso.

III. ...

...

...

...

...

...

IV. ...

a) a d) ...

e) Los partidos políticos solo se constituyan por ciudadanos sin intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente y sin que haya afiliación corporativa. Asimismo, tengan

reconocido el derecho para solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular, **sin perjuicio de las modalidades para que los ciudadanos puedan ser votados a los cargos de elección popular como candidatos independientes, en los términos y con los requisitos que señalen las respectivas constituciones y leyes electorales.**

f) a n) ...

V. ...

VI. ...

VII. ...

...

Transitorios

Artículo Primero. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, salvo lo dispuesto en el artículo transitorio inmediato siguiente.

Artículo Segundo. El artículo 59 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, contenido en el presente decreto, entrará en vigor el 1 de septiembre de 2012.

Artículo Tercero. Tratándose de los diputados a los Congresos estatales y a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, las normas relativas a la posibilidad de reelección inmediata, surtirán efectos una vez que se hayan reformado las respectivas constituciones o el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; en ningún caso, y por ningún motivo las reformas a los ordenamientos de ámbito local, respecto de las contenidas en los artículos 59, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conforme al presente decreto, podrán aplicar a los diputados locales o del Distrito Federal que aprueben las adecuaciones respectivas.

Artículo Cuarto. En su caso, los Congresos de los estados o la Asamblea Legislativa del Distrito Federal deberán, en un plazo no mayor a dos años, contados a partir de la entrada en vigor del presente decreto, emitir las normas respectivas a candidaturas independientes en el ámbito de su competencia.

Artículo Quinto. El Congreso de la Unión deberá expedir la legislación para hacer cumplir lo dispuesto en el presente decreto, a más tardar ciento ochenta días contados a partir de la entrada en vigor del presente Decreto. En el caso de las candidaturas independientes, el Congreso de la Unión deberá realizar las adecuaciones necesarias a la legislación secundaria, dentro de un término no mayor de 60 días a partir de la entrada en vigor del presente decreto.

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

Nota

Cheibub, José Antonio; Przeworski Adam y Saiegh, Sebastián, 2004. "Government coalitions and legislative success under Presidentialism and Parliamentarism". *British Journal of Political Science* 34: 565-587.

Dado en la sala de sesiones de la Comisión Permanente, México, DF, a 24 de agosto de 2011.

Diputado Jaime Fernando Cárdenas Gracia (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Agosto 24 de 2011.)

QUE ADICIONA UNA ÚLTIMA PARTE AL PÁRRAFO SEGUNDO DEL ARTÍCULO 27 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, RECIBIDA DE LA DIPUTADA CLARA GÓMEZ CARO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI, EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 24 DE AGOSTO DE 2011

La suscrita Clara Gómez Caro, diputada a la LXI Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, en ejercicio de las facultades y atribuciones conferidas 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, en lo que corresponde al funcionamiento de la Comisión Permanente, somete a la potestad de esta soberanía iniciativa con proyecto de decreto mediante el cual se adiciona una última parte al párrafo segundo del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

1. En el párrafo segundo del artículo 27 Constitucional se dispone que las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización. Empero, no se establece expresamente que en ese procedimiento deberá otorgarse a los afectados la garantía de audiencia tutelada en el diverso artículo 14, párrafo segundo, de la propia Ley Suprema de la Nación.
2. En nuestro sistema jurídico ha sido práctica reiterada que los particulares que se consideran afectados por expropiaciones, se duelen, sustancialmente, de que tales expropiaciones se llevan a cabo sin respetar la garantía previa de audiencia.
3. Por consiguiente, el Pleno y la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como órganos terminales de interpretación de nuestra Constitución, han venido abordando ese tema de si es indispensable o no conceder a los gobernados la garantía de previa audiencia, antes de que se efectúe la expropiación.

La interpretación del citado párrafo segundo del artículo 27 de nuestra Carta Fundamental, se ha desarrollado en los siguientes términos que, como se pondrá de manifiesto, revelan variación de criterios.

I. El Pleno del más alto tribunal de la república al decidir los amparos en revisión 2805/62, 4230/70, 5498/69, 4930/65 y 1671/73 sustentó el criterio de que en la expropiación no rige la garantía de previa audiencia habida cuenta que no está comprendida como requisito en el artículo 27 de la propia Constitución General de la República. Por tanto, con motivo de las ejecutorias pronunciadas en los aludidos amparos en revisión, se conformó la Tesis Jurisprudencial, que con la adición al rubro acordada por el mismo Pleno en sesión de 25 de febrero de 1997, se puede consultar en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo V, junio de 1997, página 44, cuyos epígrafe y texto literalmente dicen:

“Expropiación, la garantía de previa audiencia no rige en materia de. En materia de expropiación no rige la garantía de previa audiencia consagrada en el artículo 14 de la Constitución Federal, porque ese requisito no está comprendido entre los que señala el artículo 27 de la propia Carta Magna y no puede admitirse que exista contradicción entre las

disposiciones contenidas en ambos preceptos, por ser evidente que el primero de ellos establece una regla general para derechos subjetivos, mientras que el segundo, ampara garantías sociales, que por su propia naturaleza, están por encima de los derechos individuales a los que restringe en su alcance liberal, en términos del artículo 1o. de la propia Ley Fundamental.”

II. A la postre, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión del 18 de agosto del 2006, en los términos del artículo 197 de la Ley de Amparo, modificó la supracitada Jurisprudencia sosteniendo, fundamentalmente, que de la interpretación del artículo 14, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se colige que los actos privativos de la propiedad deben realizarse, por regla general, mediante un procedimiento dirigido a escuchar previamente al afectado, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento, que son las señaladas en la jurisprudencia P./J. 47/95, de rubro: “Formalidades esenciales del procedimiento. son las que garantizan una adecuada y oportuna defensa previa al acto privativo.”, las que resultan necesarias para garantizar la defensa adecuada antes del acto de privación y que, de manera genérica, se traducen en los siguientes requisitos: 1) la notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias; 2) la oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa; 3) la oportunidad de alegar; y 4) el dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas.

En tal virtud, dicha Segunda Sala determinó que tratándose de actos privativos como lo es la expropiación, para que la defensa sea adecuada y efectiva debe ser previa, en orden a garantizar eficazmente los bienes constitucionalmente protegidos a través del mencionado artículo 14, sin que lo anterior se contraponga al artículo 27 de la Constitución federal, pues si bien es cierto que este precepto establece las garantías sociales, las cuales atienden a un contenido y finalidades en estricto sentido al régimen de propiedad agraria, y por extensión a las modalidades de la propiedad, al dominio y a la propiedad nacional, también lo es que la expropiación no es una garantía social en el sentido estricto y constitucional del concepto, sino que es una potestad administrativa que crea, modifica y/o extingue relaciones jurídicas concretas, y que obedece a causas establecidas legalmente y a valoraciones discrecionales de las autoridades administrativas; además, la expropiación es una potestad administrativa dirigida a la supresión de los derechos de uso, disfrute y disposición de un bien particular decretada por el Estado, con el fin de adquirirlo.

La modificación de jurisprudencia en comentario es visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXIV, septiembre de 2006, página 278, bajo la voz: **“Expropiación. La garantía de audiencia debe respetarse en forma previa a la emisión del decreto relativo”**.

III. La propia Segunda Sala del máximo tribunal del país en sesión del 18 de abril del 2007 decidió el amparo en revisión 136/2007, de cuya ejecutoria surgió la tesis aislada que con el rubro: **“Expropiación. Si la declaratoria se realiza invocando como causas de utilidad pública las previstas en las fracciones V, VI y X del artículo 1o. de la ley relativa, no se requiere otorgamiento de la garantía de audiencia previamente a la ocupación del bien expropiado”**, es localizable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXV, junio de 2007, página 342, en la que se destaca que el diverso criterio sustentado por dicho Tribunal, en el sentido de que en la expropiación debe respetarse la garantía de audiencia en forma previa a la emisión del decreto relativo, admite las siguientes excepciones, cuando la declaratoria de expropiación se realice invocando como causas de utilidad pública para: a) satisfacer necesidades colectivas en caso de guerra o trastornos anteriores; b) abastecer a las ciudades o centros de población de víveres; c) combatir o impedir la propagación de epidemias, epizootias, incendios, plagas, inundaciones u otras calamidades públicas; d) constituir medios para la defensa nacional o

para el mantenimiento de la paz pública y; e) evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la colectividad, supuestos en los cuales, la ocupación del bien expropiado se puede realizar inmediatamente después de la declaratoria respectiva, sin oír previamente al afectado, pero respetando su garantía de audiencia con posterioridad y antes de que el Estado disponga definitivamente de la propiedad, en virtud del carácter urgente e inaplazable de esa medida.

4. Las garantías de seguridad jurídica salvaguardadas en la Constitución Federal son la base en que descansa el Sistema Jurídico Mexicano teniendo como objetivo predominante que el gobernado jamás se encuentre en una situación de incertidumbre jurídica, y por ende, en estado de indefensión. En este contexto, las autoridades sólo pueden llevar a cabo actos de afectación en contra de particulares cuando cumplan debidamente con los requisitos que se establezcan para evitar la vulneración de la esfera de los individuos a los que se dirijan los actos. Por lo tanto, sobresale apuntar que el propósito de estas garantías es la de consolidar un estado democrático y constitucional de derecho.

Propuesta de la iniciativa

Con la finalidad de que la observancia de la garantía de audiencia en lo atinente a la expropiación, deje de estar supeditada a la interpretación de los tribunales de amparo que, como se evidenció, ha tenido variaciones y, además, pueden cambiarse de nuevo si el pleno o las salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, abandonaran esos criterios o los llegaren a modificar a solicitud de parte legítima, en aras de resguardar las garantías de seguridad jurídica a favor de los gobernados, se considera de utilidad impostergable adicionar una última parte al párrafo segundo del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, estableciendo que, salvo las excepciones que ahí se precisarán, tratándose de la expropiación se debe respetar la garantía de audiencia en forma previa a la emisión del decreto relativo.

Por lo expuesto y fundado, se somete a la consideración de esta Soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto que adiciona una última parte al párrafo segundo del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo Único. Se adiciona una última parte al párrafo segundo del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 27. ...

Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización. **La garantía de audiencia prevista en el artículo 14, párrafo segundo, de esta Constitución, debe respetarse en forma previa a la emisión del decreto relativo. Se exceptúa de lo anterior la expropiación que por causas de utilidad pública tenga por objeto satisfacer necesidades colectivas en caso de guerra o trastornos anteriores; abastecer a las ciudades o centros de población de víveres; combatir o impedir la propagación de epidemias, epizootias, incendios, plagas, inundaciones u otras calamidades públicas; constituir medios para la defensa nacional o para el mantenimiento de la paz pública y; evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la colectividad. En estos supuestos, la ocupación del bien expropiado se puede realizar inmediatamente después de la declaratoria**

respectiva, sin oír previamente al afectado, pero respetando su garantía de audiencia con posterioridad y antes de que el Estado disponga definitivamente de la propiedad.

Transitorio

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

Dado en el salón de sesiones de la Comisión Permanente del honorable Congreso de la Unión, a 22 de agosto de 2011.

Diputada Clara Gómez Caro (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Agosto 24 de 2011.)

QUE ADICIONA UN SEGUNDO PÁRRAFO AL ARTÍCULO 51 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, RECIBIDA DE LA DIPUTADA ADRIANA TERRAZAS PORRAS, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI, EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 24 DE AGOSTO DE 2011

La suscrita, diputada federal Adriana Terrazas Porras, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en la Sexagésima Primera Legislatura, en ejercicio de la facultad que le confiere el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y de conformidad con lo dispuesto en los artículos 6, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta honorable asamblea, la presente iniciativa que contiene proyecto de decreto para reformar adicionando un segundo párrafo al artículo 51 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, bajo la siguiente

Exposición de Motivos

El pueblo es una parte esencial del sistema de gobierno democrático y el sistema no puede ser verdaderamente democrático sin la participación pública.

Estamos ciertos de que la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión representa al pueblo, y mientras la sociedad conozca más cómo funciona ésta, mientras más informada esté la población respecto del trabajo, actividades y gestiones que desarrolla su diputado, los electores de mejor manera podrán elegir a sus representantes. Es menester resaltar que resulta fundamental fortalecer este vínculo, por ende, ésta propuesta se inspira precisamente en el carácter o calidad de “representantes de la nación” que en forma exclusiva otorga a los diputados la misma Constitución.

Ahora bien, aunque no está prevista una obligación constitucional para que los legisladores rindamos individualmente un informe que incluya ciertas formalidades, cada vez somos más quienes como representantes acudimos a las cabeceras de nuestros distritos para detallar las labores realizadas en un determinado periodo, lo cual representa un ejercicio democrático de rendición de cuentas.

Dar cuenta a la sociedad del trabajo parlamentario, sea éste el que lleva a cabo la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, las Legislaturas locales (incluso los ayuntamientos como órgano colegiado), es una actividad que los congresistas de nuestro país debemos institucionalizar; considerándose que los rubros bajo los cuales los representantes populares acreditan que cumplen con su labor atienden principalmente aspectos relativos a la aprobación o reforma de leyes, aumento de presupuesto en diversos rubros y las gestiones hechas para los ciudadanos de sus distritos.

Los legisladores debemos entender que los ciudadanos merecen respeto y por consecuencia también tenemos la obligación de informar de nuestro desempeño por el cargo que nos confirieron los electores, porque lo importante es que el país salga adelante de la mejor manera y echando mano de los mejores instrumentos al alcance para ello.

En sí, en algunas entidades federativas los diputados locales han promovido iniciativas similares a la presente, los argumentos destacan que resulta elemental informar a la comunidad acerca del uso de recursos y la rendición de cuentas, es decir, que esto debe ser un compromiso permanente de los legisladores.

De igual manera se han expresado planteamientos como el que es necesario legislar en lo referente a la rendición de cuentas, para que los legisladores puedan comunicar directamente a la ciudadanía los resultados de la labor parlamentaria.

En efecto, debemos tener presente que es de suma importancia el analizar, discutir y en su caso, aprobar todas aquellas iniciativas de ley encaminadas a una mayor cultura de la transparencia y rendición de cuentas de los poderes públicos.

Como se puede analizar el espíritu que tiene la presente iniciativa es el de seguir adecuando el marco legal, basando el ejercicio público en la transparencia y la rendición de cuentas a la ciudadanía; por ende, se busca elevar a rango constitucional la obligación de la rendición de cuentas de parte de los funcionarios de elección popular, informando debidamente a la ciudadanía sobre sus gestiones, actividades y trabajo durante el periodo al que fueron electos.

El criterio expresado, se sustenta considerando que, de acuerdo con la Real Academia Española, el término “informe” proviene del verbo informar, del latín informare, palabra última que significa enterar, dar noticia de una persona o cosa, y que asimismo se refiere a dictaminar un cuerpo consultivo, un funcionario o cualquier persona perita, en asunto de su respectiva competencia.

En efecto, el objeto de la rendición del informe se traduce en que la institución representativa – Congreso– proporcione por mediación del legislador, los datos que de él se pretendiesen extraer en relación a un asunto o en razón a la materia objeto de debate o examen, para que de esta forma los electores estén en la posibilidad de analizar, revisar, comprobar, inspeccionar y verificar la actividad del representante popular; es decir, la comparecencia del legislador ante la ciudadanía comprende la obligación de declarar y proporcionar información.

Compañeras y compañeros diputados, los invito a que juntos impulsemos esta iniciativa de reforma, toda vez que consolidando la rendición de cuentas por parte de los legisladores estaremos brindando certeza a la sociedad mexicana de que existe un compromiso efectivo por informar sobre la labor parlamentaria y gestiones que desarrollamos durante el encargo al que fuimos electos.

Por lo expuesto y fundado, presento ante esta honorable Cámara de Diputados el siguiente proyecto de

Decreto por el que se reforma el artículo 51 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 51. ...

Los diputados deberán informar sobre su gestión y rendir cuentas públicas y transparentes por periodo anual dentro de los noventa días posteriores a la conclusión del segundo periodo ordinario de sesiones de cada año de actividades legislativas, de acuerdo con el programa presentado a los electores durante su campaña electoral.

Transitorios

Primero. El presente decreto entrará en vigor noventa días después de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 6 de agosto de 2011.

Diputada Adriana Terrazas Porras (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Agosto 24 de 2011.)